T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİ VE YARGISAL DENETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAKAN CİNDEMİR

ANABİLİM DALI : HUKUK
PROGRAMI : KAMU HUKUKU

KOCAELİ - 2006

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİ VE YARGISAL DENETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAKAN CİNDEMİR

ANABİLİM DALI : HUKUK
PROGRAMI : KAMU HUKUKU

DANIŞMAN: DOÇ. DR. NUSRET İLKER ÇOLAK

KOCAELİ - 2006

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİ VE YARGISAL DENETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: HAKAN CİNDEMİR
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Kurul Tarihi ve No: …../…./2006. - 2006/

Prof. Dr. Mustafa Koçak Doç. Dr. Nusret İlker Çolak Yrd. Doç. Dr. Melikşah Yasin

KOCAELİ - 2006

ÖNSÖZ

Çalışmada ekonomik kolluk faaliyetlerinin neler olduğu, bu kolluk faaliyetlerinin, tarihi gelişimi, özellikleri ve yargısal denetimi incelenmiştir. İnceleme yapılırken ekonomik kolluğun ilgili olduğu diğer kavramlarla birlikte açıklanmasına, bu faaliyetlerin yasal dayanaklarına, konuya ilişkin yurt içi ve yurt dışı düzenlemelerine değinilmiştir.

Tez çalışmamın belirlenmesinde ve çalışmanın şekillendirilmesinde, tez danışmanım, hocam Sn. Doç. Dr. Nusret İlker Çolak'ın önemli destek ve katkılarını aldığım için kendisine müteşekkirim. Ayrıca, tez çalışması sonucunda, tez savunmam sırasında eleştiri, katkı ve beğenileri ile beni yönlendiren ve yüreklendiren tez jürisinin diğer değerli hocaları Sn. Prof. Dr. Mustafa Koçak ile Sn. Yard. Doç. Dr. Melikşah Yasin'e de teşekkürlerimi sunuyorum.

Ülkemizde ve dünyada ekonomik sistemi düzenlemek, denetlemek ve izlemekle görevli ekonomik kolluk makamlarının bilimsel çalışmalarda başlı başına bir inceleme konusu oluşturmaması sebebiyle bu makamların ve faaliyetlerinin incelenmesi ve nitelendirilmesi gereği doğmuş. Bu çalışmada bu boşluk doldurulmaya çalışılarak ekonomik kolluk kavramı ve bu kolluk makamlarının faaliyetleri tanımlanmıştır.

Kocaeli 2006 Hakan Cindemir

İÇİNDEKİLER

Sayfa

İÇİNDEKİLER ii
ÖZET viii
ABSTRACT ix
BİRİNCİ BÖLÜM EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİ VE EKONOMİK KAMU DÜZENİ 3
I. EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ 3
1. Genel Olarak 3
2. Türkiye Tarihinde Ekonomik Kolluk Faaliyetlerinin Gelişimi 5
II-ULUSAL HUKUKLARDA VE HUKUK SİSTEMLERİNDE EKONOMİK KOLLUK 7
1- Fransa 9
A- Kredi ve Menkul Kıymet Ulusal Konseyi (Conseli National du Credit et du Titre) 10
B- Bankacılık ve Finansman İşleri Düzenleme Komitesi (Comite de la Reglementtation Bancaire et Financiere) 11
C- Kredi Kurumları ve Yatırım İşletmeleri Komitesi (Comite des Etablissements de Credir et d'Entreprises d'Investissement) 12
D- Bankacılık Komisyonu (Commission Bancaire) 12
E- Borsa Faaliyetleri Komisyonu (Commission des opérations de bourse) 13
F- Mali Piyasalar Konseyi (Conseil des Marches Financiers) 13
G- Rekabet Konseyi (Le Conseil de la Concurrence) 13
2- İngiltere 13
A- Mali Hizmetler Otoritesi (Finacial Servises Authority) 14
B- Hazine Bakanlığı 15
C- İngiltere Merkez Bankası 15
3- Amerika Birleşik Devletleri 16
A- FED Kurulu (Federal Reserve Board) 16
B- Para Denetçisi (Office of The Currency) 17
C- ABD Sermaye Piyasası Kurulu (U.S Securities and Exchange Commission) 17
4- Güney Kore 18

A- Mali Denetim Komisyonu (Financial Supervisory Commission) 18
B- Kore Mali Piyasalar Denetim Komisyonu İle Diğer Kurumların İlişkileri..... 19
III-KAMU DÜZENİ VE KOLLUK 20
1- Kamu Düzeni Kavramı 20
2- Kamu Düzeninin Kapsamı 22
3- İdari Kolluğun Amacı Olarak Kamu Düzeni 25
IV-KAMU DÜZENİNİN EKONOMİK BOYUTU 26
1- Devletin Ekonomiye Müdahalesinin Sebepleri 26
2- Devletin Ekonomiye Müdahalesi ve Kamu Düzeninin Korunması..... 28
3- Devletin Ekonomiye Müdahale Yöntemleri 29
A- Dolaylı Müdahale Yöntemleri: 31
B. Doğrudan Müdahale Yöntemleri: 33
V. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİ VE EKONOMİK SERBESTLİK. 34
1- Özel Girişim Özgürlüğü..... 35
2- Özel Girişim Özgürlüğünün Sınırlandırılması ve Ekonomik Kolluk 36
İKİNCİ BÖLÜM İDARİ YAPILANMA VE EKONOMİK KOLLUK..... 39
I-KOLLUK..... 39
1- Kolluk Kavramı ve İdari Kolluk Özellikleri..... 39
2- Adli Kolluk -İdari Kolluk Ayrımı..... 43
3- Genel İdari Kolluk Özel İdari Kolluk Ayrımı 44
A. Genel İdari Kolluk..... 44
B. Özel İdari Kolluk..... 45
II- EKONOMİK KOLLUK MAKAMLARI 46
1. Ortaya Çıkış Nedenleri..... 46
2. Kavram..... 47
3. Özellikleri..... 49
A. Özerk Yapılı Ekonomik Kolluk Makamları..... 50
B. Bakanlık Bünyesinde Vazife Gören Ekonomik Kolluk Makamları..... 52
3. Ekonomik Kolluk Faaliyetleri, Ekonomik Kamu Hizmetleri Ayrımı..... 52
4. Ekonomik Kolluk Makamlarının İdari Otorite Özelliği ve Yetkileri..... 54
A. Düzenleme Yetkisi 55
B. Denetleme ve İzleme Yetkisi 56
C. Yaptırım Yetkisi 56

4. Ekonomik Kolluk Makamlarının Faaliyet Alanı 57
III- ÜST KURULLAR VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE KAVRAMI 57
IV- EKONOMİK KOLLUK MAKAMLARININ İDARİ YAPILANMA İÇERİSİNDEKİ YERİ 61
1. Merkez İdari Teşkilatı İçerisindeki Ekonomik Kolluk Makamları 61
2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşu Olan Ekonomik Kolluk Makamları 62
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM EKONOMİK KOLLUK YETKİSİNE SAHİP MAKAMLAR VE EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİ 64
I- Ekonomik Kolluk Makamları ve Faaliyetleri 64
II- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 64
1. Genel Olarak 64
A- Bankanın Devlet Ekonomisindeki Rolü ve Devletin Bankalara Müdahalesinin Nedenleri 64
B- Tarihi Gelişim 69
a- BDDK öncesi dönem 69
b- BDDK Dönemi 70
C- BDDK'nın Özellikleri 71
2.BDDK'nın Temel Amaçları 72
3. BDDK'nın Yapısı 73
A- Kurum-Kurul Ayrımı 73
B- Organları 74
a. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu 74
b. Kurum Başkanlığı 77
c. Hizmet Birimleri 78
4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Görev ve Yetkileri 78
5. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kolluk Faaliyetleri 82
A- Düzenleme Yetkisi 82
B- Denetleme ve İzleme Yetkisi 85
C- Yaptırım Uygulama Yetkisi 86
a) Genel Olarak 86
b) Yaptırımların Çeşitleri 88
aa) Denetleme Sonucunda Alınan Tedbirler 88

bb) İdari Para Cezası 91
II- Sermaye Piyasası Kurulu 92
1. Genel Olarak 92
2. Kurul ve Kurum Kavramları Üzerine 93
3. Sermaye Piyasası Kurulunun Amacı 94
4. Sermaye Piyasası Kurulunun Özellikleri 94
5. Sermaye Piyasası Kurulunun Organları 95
A- Karar Organı 96
B- Kurul Başkanlığı 96
C- Kurulun Hizmet Birimleri 97
1. Sermaye Piyasası Kurulunun Yetki ve Görevleri 97
2. Sermaye Piyasası Kurulunun Kolluk Faaliyetleri 99
A- Düzenleme Yetkisi 99
B- Denetleme ve İzleme Yetkisi 99
C- Yaptırım Uygulama Yetkisi 102
III-REKABET KURUMU 103
1. Genel Olarak 103
2. Kurumun Organları 105
A. Rekabet Kurulu 105
B. Başkanlık 106
C. Hizmet Birimleri 107
2. Genel Olarak Kurumun Görev ve Yetkileri 107
3. Kurumun Kolluk Faaliyetleri 110
A. Kurumun Düzenleyici Faaliyetleri 110
a- Genel Olarak 110
b. Yönetmelik 111
c. Tebliğ 111
B. Kurumun Yaptırımları 112
a. Genel Olarak 112
b. İdari Para Cezaları 114
IV- KAMU İHALE KURUMU 115
1. Genel Olarak 115
2. Kamu İhale Kurumunun Yapısı 117

3. Genel Olarak Kamu İhale Kurumunun Görev ve Yetkileri 118
V- MALİ SUÇLAR ARAŞTIRMA KURULU (MASAK) 121
1. Genel Olarak 121
A- KaraParanın Tanımı 121
B- Karaparanın Tarihçesi 122
2- Mali Suçlar Araştırma Kurulu'nun Özellikleri 123
3- Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun Teşkilat Yapısı 124
4- Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun Görev ve Yetkileri 125
VI- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI 127
1. Genel Olarak 127
A- Tarihçe 127
B- Hazine Müsteşarlığının Özellikleri 128
2. Hazine Müsteşarlığının Yetki ve Görevleri 130
3. Hazine Müsteşarlığının Teşkilat Yapısı 131
A- Denetim Birimleri 131
B- Ana Hizmet Birimleri 132
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ 136
I- GENEL OLARAK EKONOMİK KOLLUK MAKAMLARININ VE FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ 136
1. İptal Davasına Konu Olabilecek Faaliyetler 137
2. Tam Yargı Davasına Konu Olabilecek Faaliyetler 139
3. Yargısal Denetimin Kapsamı 141
4. Davalı 141
5. Davacı 142
6. Görev ve Yetki 142
II. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU'NUN YARGISAL DENETİMİ 143
1. Genel Olarak 143
2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na Karşı Açılacak Davalarda Görev 145
3. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na Karşı Açılacak Davalarda Yetki 146

III- SERMAYE PİYASASI KURULU FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ 147
1. Genel Olarak 147
2. SPK İşlemlerine Karşı Açılacak İdari Dava Türleri 147
A. İptal Davasına Konu Olabilecek İdari İşlemler 147
B. Tam Yargı Davasına Konu Olabilecek İdari İşlemler 148
III- REKABET KURUMU FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ 150
1. Genel Olarak 150
2. Görevli Mahkeme 150
IV- KAMU İHALE KURUMU FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ . 151
YARARLANILAN YAYINLAR 157

ÖZET

Devlet varlığını sürdürebilmek için kamu düzenini sağlamakla yükümlüdür. Kamu düzeninin önemli bir unsuru olan ve bozulduğunda diğer kamu düzeni unsurlarını da etkileyecek olan ekonomik kamu düzeni korunduğu sürece tam olarak kamu düzeni sağlanabilecektir. Bu sebeple ekonomik kolluk faaliyetleri ülkedeki ekonomik kamu düzeninin sağlanması açısından büyük bir önem arz etmektedir.

Ülkemizde de 1982 Anayasası 5. maddesinde belirtildiği üzere devletin temel amaç ve görevlerinden biriside ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığını geliştirmesi için gereken şartları hazırlamaktır. Devletin bu amaçlarını gerçekleştirebilmek için zaman zaman ekonomiye müdahalelerde bulunması gerekmektedir. Bu müdahaleleri ise devlet ekonomik kolluk makamlarının faaliyetleri vasıtasıyla gerçekleştirebilecektir.

Ekonomik kolluk faaliyetlerinin bu kadar önemli bir göreve sahip olması bu faaliyetlerin denetimini de önemli hale getirmiştir. Ekonomik kolluk makamlarının ve bu makamların faaliyetlerinin en adil, tarafsız ve bağımsız şekilde denetlenmesi ise yargısal denetimle söz konusu olacaktır.

ABSTRACT

To secure its entity state must preserve public order. Public order can be obtained only economical public order which is an important component of public order is obtained. For this reason, law enforcement authority's actions have a great function to provide economical public order.

As it arranged in the 1982 constitution of our country at article 5, the fundamental aims and duties of the state to strive for the removal of political, social and economic obstacles and to provide the conditions required for the development of the individual's material and spiritual existence. To access that aim some times state must interfere to economy. State can interfere to economy with the assistance of economical law enforcement authority's actions.

Because of the importance of the economical law enforcement authority's actions supervision of this action become much important. The judicial, equal and independent supervision of economical law enforcement authority's actions can be possible only if this authority's actions supervised by the judicial power.

KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
Any	: Anayasa
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
b.	: baskı
Bafin	: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Batider	: Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve denetleme Kurumu
BIS	: Bank for International Settlements
BİO	: Bağımsız İdari Otoriteler
BK	: Borçlar Kanunu
bkz.	: bakınız
C.	: Cilt
CBF	: Commission Bancaire Financiére
CBFA	: Commission Bancaire Financiére et des Assurances
DD	: Danıştay Dergisi
E.	: Esas
FSA	: Financial Services Authority
FSC	: Financial Supervisory Commission
GK	: Genel Kurul
HUMK	: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
IMF	: International Money Found
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
K.	: Karar
m.	: madde
MASAK	: Mali Suçlar Araştırma Kurulu
MK	: Medeni Kanun
RG	: Resmi Gazete
RPK	: Rekabet Piyasası Kurumu
S	: Sayı
s.	: sayfa

SEC	: Securities and Excange Commission
SerPK	: Sermaye Piyasası Kanunu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TTK	:Türk Ticaret Kanunu
vd.	: ve devamı
vs.	: ve saire

GİRİŞ

Devlet, insanların toplum yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimidir ve siyasal bir organizasyondur. Belirli sınırlar içinde yaşayan insanların ortak ve genel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel görevidir. Toplumun devletten yerine getirmesini talep ettiği bu ortak gereksinimler teknolojideki ve iletişimdeki gelişmelere paralel olarak değişikliğe uğrar. Değişen gereksinimler sonrasında devlet ekonomik girişimlerde bulunmayı bırakmış ve üreten devlet yerine düzenleyen ve denetleyen devlet haline gelmiştir.

Günümüzde ekonomik anlamda etkin devlet; ekonomik kamu düzenini sağlayan ve ekonominin yönetimini, hukuk devleti esasları içerisinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerine oturtabilen; ekonominin yürütülmesini, halkın denetimine açık biçimde halkın katılımı ve katkısıyla, piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen; gücünü, toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alırken makro ekonomik unsurları göz ardı etmeyen, yaptığı düzenlemelere önce kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan, toplumsal ekonomik istikrarı esas alan bir devlettir.

Özellikle ulusal ve uluslararası düzeyde ortaya çıkan ekonomik krizlerle birlikte ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesinin ve denetlenmesinin önemi artmıştır. Zira devletler ekonomik istikrarlarını ve ekonomik kamu düzenini sağlayabildikleri müddetçe gelişimlerini sürdürebilmekte ve ekonomik alanda toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilmektedir. Ekonomik alanda toplumun ihtiyaçlarını karşılayamayan devletler ise diğer görevlerini de yetiri kadar yerine getirememektedir.

Yine özellikle son dönemde yaşanan büyük ekonomik krizler ve bu krizlerin yol açtığı sosyal patlamaların etkisiyle ülkemizde de devletin ekonomi üzerindeki düzenleme ve denetleme görevinin önemi anlaşılmış, devletin ekonomik kamu düzenini sağlama görevine ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Devlet ekonomi üzerindeki denetimini, gözetimini ve ekonomik kamu düzeninin sağlanmasına ilişkin eylemlerini ekonomik kolluk makamlarının faaliyetleriyle yürütmektedir. Bu kolluk makamlarının faaliyetleri bu sebeple ülke ve toplum açısından büyük önem arz etmekte ve bu faaliyetlerin denetlenmesi gereğini doğurmaktadır. Bu faaliyetlerin denetimi ise en doğru ve tarafsız şekilde bağımsız ve tarafsız yargı makamları tarafından yapılacaktır. Ekonomik kolluk faaliyetlerinin ve yargısal denetiminin bu kadar büyük önem arz etmesine rağmen çeşitli çalışmalarda, çalışmayla ilgili olduğu ölçüde kısaca değinilmiş fakat henüz konunun tamamı üzerinde yeteri kadar çalışılmamış ve bu nedenle araştırma konusu olarak seçilmiştir.

Bu çalışmada; öncelikle bir giriş bölümü niteliğinde ekonomik kolluğun tarihi gelişimi ve çeşitli hukuk sistemlerindeki örnekleri araştırılacaktır. Ayrıca kamu düzeni ile kamu düzenin ekonomik boyutu, devletin ekonomik yaşama müdahalesi ve bu müdahalenin özel girişim özgürlüğü üzerinde etkisi araştırılacaktır.

İkinci bölümde; genel olarak kolluk kavramı, kolluğun özellikleri ve çeşitleri ele alındıktan sonra ekonomik kolluk makamları incelenecek. Ekonomik kolluk makamlarının ortaya çıkış nedenleri, özellikleri, faaliyet alanı, genel olarak ekonomik kolluk faaliyetleri, ekonomik kolluk kavramı ve ekonomik kolluk makamlarının idari yapılanma içerisindeki yerleri araştırılacaktır.

Üçüncü bölümde; Öncelikle ekonomik kolluk makamları ve faaliyetleri genel olarak incelenecek. Daha sonra ise bu ekonomik kolluk makamları özellikleri faaliyetleri görev ve yetkileri ile birlikte incelenecektir. Bu incelenecek ekonomik kolluk makamları Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Mali Suçlar Araştırma Kurulu ve Hazine müsteşarlığıdır.

Dördüncü bölümde ise; Ekonomik kolluk makamlarının ve faaliyetlerinin yargısal denetimi genel olarak incelendikten sonra özerk yapılı kolluk makamlarının yargısal denetimine ilişkin özel durumlar ayrıca incelenecektir.

Bu çalışmada, ülkemizde ekonomik sistemi düzenlemek, denetlemek ve izlemekle görevli ekonomik kolluk makamlarının incelenmesi nitelendirilmesi yapılacak ve bu makamları yargısal denetimlerine ışık tutulmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİ VE EKONOMİK KAMU DÜZENİ

I. EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

1. Genel Olarak

Ekonominin devlet tarafından denetlenmesi ve düzenlenmesi ya da ekonomiye devlet müdahalesi devletin tarihi kadar eskilere dayanmaktadır. Zira ekonomik yaşam gerçekten önemli, kırılgan ve geniş etkili bir alandır. Bu kırılganlık karşısında siyasal iktidarın onu düzenlemesi görevi ve sorumluluğudur. Çünkü toplum; siyasal iktidar konumundakilerden, ekonomik sorunları kendi lehine çözmesini bekler. Bununla birlikte, ekonomik olaylar da siyasal iktidarı etkiler ve şekillendirir[1].

Tarih boyunca devletler ekonomileri ile var olmuş, gelişmiş ve yeterli ekonomik gelişme sağlayamamaları durumunda yok olmuşlardır.[2] Devletler ancak halklarına ekonomik refah sağladıkları müddetçe güvenli ve huzurlu bir şekilde hayatlarını idame ettirebilmişlerdir[3]. Kısacası ekonomik güç, devletlerin en büyük varoluş kaynağıdır. Bu sebeple devletler ve onları yöneten siyasal iktidarlar daima ekonomik gücü ellerinde tutma çabasında olmuşlar ve ekonomiye doğrudan ya da dolaylı olarak müdahalelerde bulunmuşlardır. Tarihsel süreç içerisinde devletin ekonomiye müdahalesi, hükümranlık hakkından kaynaklanmakta iken, daha sonra bu durum değişmeye başlamış ve zamanla, ekonomiye müdahalede kamu yararı kavramı öne çıkmıştır. Çünkü kamu yararı bulunan her alanda devlet düzenlemesine, gözetimine ve denetimine ihtiyaç vardır[4].

Devletin kuruluş aşamasında var olan basit ekonomik yapıya bizzat hükümdar tarafından müdahale söz konusu iken, devlet büyüdükçe ve güçlendikçe ekonomik yapı karmaşıklaşmış, tek bir kişinin idare edemeyeceği hale gelmiş ve böylelikle ekonomik kolluk makamları ortaya çıkmıştır. Örneğin Osmanlı imparatorluğunu kuran Osman

[1] Mehmet Akad ve B. Vural Dinçkol, **Genel Kamu Hukuku**, İstanbul: Filiz Kitapevi , 2004, s.160
[2] Ayrıntılı Bilgi için Bkz. , William H. McNeil, **A World Hitory**, Londra: Oxford Univercity, 1985, s.328, s. 407, s. 645
[3] Örneğin Aristo, Siyasal sistemi belirleyen temel unsurun zenginlik ve fakirlik olduğunu belirtmiştir.
[4] Mesut Erez, **Bankalar Sistemi ve Devlet Kontrolü**, Ankara: Eskişehir Bankası Yayınları, 1975, s.1

Gazi zamanında ekonomi bizzat padişah tarafından yönetiliyorken[5], daha sonraki padişahlar döneminde Defterdarlık ve Nişancılık gibi kolluk makamları ortaya çıkmıştır.

Dünya tarihi açısından baktığımızda; eski Mısır'da Nil Nehri'nin, ekonomisinde oynadığı büyük rol nedeniyle nehir taşmalarına göre yapılacak tarım faaliyetlerini düzenleyen memur sınıfının en basit şekliyle insanlık tarihindeki bilinen ilk ekonomik kolluk olduğu ve tabi bu memurların faaliyetlerinin de ekonomik kolluk faaliyeti olduğu söylenebilir[6]. Yine ilkçağ Yunan düşünürlerinden Sofistler; devlet yerine bireyciliği, otorite yerine özgürlüğü, gelenekler yerine yeni durumlara uyan uygulamaları savunmuşlardır. Orta çağ Avrupa'sında ise, toprağa dayalı bir ekonomik düzeni kontrol eden feodal beyler ekonomik kolluk olarak nitelendirilebilir. Zira bu kişiler devletin bizzat kendisi olan hükümdar tarafından diğer görevlerinin yanı sıra o bölgedeki ekonomik faaliyetleri, tarımı ve ticareti düzenlemekle görevlendirilmişlerdir.

Modern anlamda gelişmiş, konusunda uzman ekonomik kolluk makamları ise 17. ile 18. yüzyıllarda meydana çıkmaya başlamış, I. Dünya Savaşı ve özellikle 1929 Buhranı sonrasında II. Dünya Savaşı ile gelişimleri hızlanmıştır. Söz konusu kolluk birimleri öncelikle Hazine Bakanlığı, Gümrük Bakanlığı gibi özel ekonomik kolluk makamları olarak ortaya çıkmış, daha sonra ise ekonomik koşulların ağırlaşması, krizler ve artık ekonominin uzmanlık istemesi sebebiyle özerk kolluk makamları ve bağımsız idari otoriteler şeklinde ekonomik kolluk makamları gelişimlerini sürdürmüşlerdir.

Yukarıda belirtildiği üzere; büyük yolsuzluk ve ekonomik krizlerden sonra ortaya çıkan özerk kolluk makamları ve bağımsız idari otoriteler ekonomik kolluk makamları açısından bir dönüm noktası olmuş, artık ekonomi bire bir devlet müdahalesinden çıkarılarak konusunda uzman "Bilgeler Kurulları"[7] (conseils des sages) tarafından denetlenir ve düzenlenir hale gelmiştir. "Independent Regulatory Agencies" olarak

[5] Örneğin bir sonraki konu başlığı altında inceleyeceğim Bac kanununda Osman gazinin doğrudan pazarlara ilişkin hükmü.

[6] Kürşat Zorlu, Üst Kurul Bürokrasisinin Genel Bürokrasi İçerisindeki Yeri ve Meydana Gelen Farklılıklar, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, 2003, s.5

[7] Paul Sabourin**, Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle**, Paris: Ajda 1983, s.292'den Aktaran Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otorotiler**, Turhan Kitapevi, Ankara 2003, s.5

adlandırılan bağımsız idari otoriteler ilk olarak ABD'de 1887 yılında kongrenin Başkan'a olan güvensizliği sebebiyle ortaya çıkmıştır[8].

2. Türkiye Tarihinde Ekonomik Kolluk Faaliyetlerinin Gelişimi

Bir çok Türk Devleti ve Osmanlı İmparatorluğu uzun müddet İslam Hukuku'nun tesiri altında kalmış, bu etki bilhassa özel hukuk alanında görülmüştür. İslam Hukuku mahiyeti itibariyle ferdi bir hukuk olduğu, kamu hukukuna ve bilhassa devletin iç teşkilatı ile iç faaliyetlerinin düzenlenmesine isabet eden esasları içermediği için Türk Devletleri bu sahalarda (yani idare hukuku alanında) fıkıhın tesiri altında kalmaksızın mahalli ve milli esaslar koymuştur[9].

Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik hayata ilk müdahale ettiği kanun ki aynı zamanda İmparatorluğun bilinen ilk kanunu olan Baç Kanunu; Osman gazi tarafından konmuş olup Osmanlı pazarlarına düzenleme getirmektedir.[10] Bu kanun ile Osmanlı pazarlarında Padişah tarafından yetkilendirilmiş kişiler, pazarda satış yapanlardan padişah adına akçe toplama yetkisine sahip olacaklardı. Söz konusu hükümden de anlaşıldığı üzere; Osman Gazi Allah'ın böyle bir emri olup olmadığını sormuş, Allah'ın böyle bir emri olmadığını ve fakat böyle bir para alınmasının mahalli icaplardan olduğunu öğrendiği zaman bu kanunu koymuştur[11]. Yani fıkıhtan çok mahalli esaslar dikkate almıştır ki bu husus İmparatorluk süresince genel olarak bütün Osmanlı İdare Hukuku ve ekonomik müdahale ile kolluk faaliyetleri açısından geçerli olmuştur.

---

[8] Ulusoy, a.g.e., s. 5

[9] Aşık Paşazade Tarihi, Bkz. S. Sami Onar**, İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul: Marifet Basımevi, 1952, s. 490

[10] Bu ilk Osmanlı Kanununun gerek konulma şekli gerekse içeriği açısından ekonomik kolluk için önemli bir yere sahiptir. Kanun; " Kadı ve subaşı konulduklayin bu halk kanun ister oldular. Germiyandan bir kişi geldi ider bu pazarın bacını bana satın der. Bu kavm ittiler Hana varalım dediler. Ol kişi Hana vardı söyledi. Osman Gazi ider < baç nedir?> ol kişi ider <pazara her-kişi kim gelse ben andan akçe alırım> dedi. Osman Gazi ider <senin bu Pazar ehlinde alımın mı var ki akçe alırsın.> dedi. Ol kişi ider < hanım bu türedir cemi vilayetlerde vardır kim olanlar alır>. Osman Gazi ider <tanrı mı buyurdu, yoksa beyler kendilerimi ittiler>der. Bu kişi ider <töredir Hanım ezelden kalmıştır. Osman Gazi begayet kakıdı, ider <bre kişi kim kazana gayrının mı olur, onun mülkünde benim ne dahilim vardırkim andan akça alam bre kişi var git artık bu sözü söyleme, sana ziyanım değer> dedi ve u kavm ittiler kim Hanım bu Pazar beylerine adettir kim bir nesnecik vereler> dediler. Osman Gazi ider < imdi çünkü siz öyle dirsiz her kişi kim pazara bir yük götüre sata iki akçası virsün ve satmasa hiçbir nesne vermesün> dedi. Ve her kim bu kanun boza Allah-ü taala anın din ve dünyasını bozsun> " hükmünü getirmiş ve pazarlarda düzeni sağlama karşılığı vergi koymuştur.

[11] Onar, a.g.e, s.490

Burada esasen belirtmesi gereken husus ise; söz konusu kanunun İmparatorluğun ilk ekonomik kolluk birimini meydana getirdiğinin söylenebileceğidir. Zira Baç'ı Padişahtan para karşılığı alan kişiler; pazarın yerleşimi, güvenliği ve düzeninden de sorumluydular. Söz konusu kişiler her ne kadar özel kişiler de olsa, adeta günümüzde yaşanan bir tartışmaya o günlerden örnek teşkil etmektedirler.

Bu hususu kısaca açıklamak gerekirse; Bilindiği üzere idari kolluğun bazı özellikleri vardır; bu özelliklerden devredilmezlik özelliği ise bu gün tartışma konusudur. Türkiye'de 11 Temmuz 1981 tarih ve 2495 sayılı "Bazı Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun"[12] ile yine daha sonra değinilecek bazı Türk ve Fransız Yargısı kararlarına dayanan bir görüş; genel idari kolluk yetkisinin özel kişilere gördürülebileceğini yani kolluk yetkilerinin devredilebileceğini savunurken, diğer görüş ise burada bir yetki devri olmadığını, sadece görevli personelin ücretinin özel hukuk kişilerince ödendiğini öne sürmektedir. Bu husus konumuz dışında olduğu için kısaca konumuzla ilgili olarak şu hususu belirtmekle yetinilecekdir: Açıkça anlaşılmaktadır ki ister ilk görüşü benimseyerek kolluk yetkisi devredilebilir diyelim, isterse devredilemez burada söz konusu olan sadece görevlilerin ücretlerinin özel sektörce ödenmesidir diyelim, her iki görüşe göre de kendisine Baç verilen kişi Osmanlı tarihindeki ilk ekonomik kolluk kabul edilebilir. Zira ücretini pazarda satış yapanlardan, yani özel hukuk kişilerinden alsa dahi kolluk yetkileri kullanmakta ve kamu düzenini sağlamakla yükümlüdür.

Osmanlı İmparatorluğu büyüdükçe ve geliştikçe ekonominin idaresiyle de ilgilenen Kalemiye sınıfı ortaya çıkmıştır. Kalemiye sınıfı içerisinde ekonomiyi düzenleyen ve müdahalelerde bulunan o günün şartlarında ekonomik kolluk olarak görülebilecek sınıflar; Defterdarlar ve Nişancılar olarak sayılabilir. Nişancının vazifesi; divan-ı hümayundan sadır olan emirlere nezaret etmek ve tımar ve zeamet gibi gelirlerin kayıtlarını muntazam tutmak, yeni fethedilen memleketlerin kayıtlarını yapmaktır. Defterdarlar ise devletin mali işlerini görür. Bunların merkezde olanlarına kapı defterdarları, taşradakilere ise kenar defterdarları denilmekte idi. Fatih Sultan Mehmet zamanında defterdarlık Rumeli ve Anadolu defterdarlığı olmak üzere ikiye

[12] RG, 24.07.1981, Sayı: 17410

ayrılmıştı. Daha sonra İstanbul işleriyle ve biraz da Rumeli ve Anadolu işleriyle uğraşmaya memur şıkkı sani namında üçüncü bir defterdarlık kurulmuştur. Nihayet bunların ünvanları değiştirilmiş; Rumeli defterdarına şıkkı evel defterdarı veya baş defterdar, Anadolu defterdarına şıkkı sani, üçüncüsüne de şıkkı salis defterdarı denilmiştir[13].

Taşra teşkilatı açısından bakılacak olursa; mülkiyeti devlete ait olan ve gelirleri askeri görevler karşılığında kişilere bırakılan topraklara miri topraklar denilmekteydi. Osmanlı İmparatorluğu'nun Anadolu ve Rumeli'deki topraklarının hemen hemen tümü miri topraklardı. Bu sisteme tımar denirdi. Her tımar sahibi, toprağının büyüklüğüne göre belli sayıda asker yetiştirmek zorunda olduğundan, kurulan güçlü ordu devlet için ayrı bir yük doğurmamaktaydı. Tımar sisteminin sadece askeri yönü değil, merkezi otoritenin toplum ve ekonomi üzerindeki egemenliğini ve denetimini sürdürme amacı olarak kullanılmış olması, bu sistemin ekonomik kolluk yönünü göstermektedir. Tımarlı sipahi, tarımı ve tarım kesimindeki üretimi denetlemekteydi ve üretimin belli bir düzeyin altına düşmemesi için özel bir çaba göstermekteydi. Merkezi otorite böylelikle tarımsal üretimi belli bir düzeyde tutarak ülkede bir kıtlık sorunu olmasını önlemiş oluyor ve vergi veren köylüyü denetleyebiliyordu. Ayrıca kişi özgürlüğüne aykırı bir ekonomik kolluk yetkisine sahip olan sipahi, kendine ayrılan toprağı bırakan kişileri yakalayıp geri getirebiliyordu.

Kısaca Türkiye ve Dünyada ekonomik kolluğun gelişimine baktıktan sonra çeşitli hukuk sistemlerindeki ekonomik kolluk makamlarını ve faaliyetlerini incelemek gerekir.

II-ULUSAL HUKUKLARDA VE HUKUK SİSTEMLERİNDE EKONOMİK KOLLUK

Ekonomik istikrar, ekonomik gelişim ve ekonominin denetimi devletler açısından önemli olduğu kadar global anlamda da büyük önem ifade etmektedir. Küreselleşmenin sonucu olarak ülkelerin ekonomileri arasındaki bağ günden güne artmakta, Güney Kore'deki bir kriz bütün Güney Doğu Asya ülke ekonomilerini ve hatta dünyanın geri

[13] Onar, a.g.e., ss.496- 498

kalanının ekonomik istikrarını bozmaktadır. Çünkü ekonomik dengeler çok kırılgan bir yapıya sahiptirler. Örneğin Arnavutlukta birkaç bankerin iflası bütün ekonomik sistemin iflasına yol açmış ekonomik istikrarın sağlanması çok uzun bir süreç almıştır. Zira ekonomik dengeler bir bütünlük içerisinde sağlanabilmekte, ekonomik sistemdeki küçük bozukluklar bütün ülke ekonomisini çökme noktasına getirebilmektedir.

Ekonominin ulusal ve global anlamdaki önemini kavrayan dünya ülkeleri ve uluslararası kuruluşlar, onun kontrolünün ve denetiminin önemini de anlamış ve bu kontrol ile denetimi sağlayıcı mekanizmalar kurmuşlardır.

Dünyada ekonominin denetimi ve gözetimi için faaliyet gösteren bu uluslararası kuruluşların ilki "BIS" yani Uluslararası Ödemeler Bankası'dır. 1930 yılında Basel'de, Almanya'nın 1. Dünya savaşı sebebiyle müttefiklere vereceği tazminatların yönetimi ile ilgili olarak uluslar arası bir sözleşme ile kurulan "BIS" kuruluş sözleşmesinin 3. maddesinde belirtildiği üzere merkez bankaları arasındaki işbirliğini teşvik etmek, uluslararası mali işlemler için kolaylık sağlamak amacını gütmektedir[14].

Bu kuruluşlara 1974 yılında kurulan Basel Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Komitesi ile son dönemlerde adını sıkça duyduğumuz IMF'yi de örnek olarak verebiliriz. Ana sözleşmesinin 1. maddesinde, uluslararası parasal işbirliğinin teşvik edilmesi, uluslararası ticaretin geliştirilmesi ve üye ülkelerin ödemeler bilançosu açıklarını azaltmada, onlara yardımcı olmayı amaçlayan IMF 27 Aralık 1945 tarihinde kurulmuştur[15].

Dünyada ekonominin denetim ve gözetiminde, ülkeler arasında tek düzelik yoktur. Örneğin; bazı ülkeler bankacılık sektörünün denetimini yalnızca merkez bankası veya Maliye Bakanlığı'na verirken, kimi ülkelerde ise söz konusu yetkiler bu ikisi arasında paylaşılmaktadır. Bazı ülkelerde ise ekonominin denetimi ve gözetimi işlevi bu amaçla kurulan özel kurul ya da komisyonlara verilmekte olup, bu eğilim özellikle son yıllarda çeşitli ülkelerde mali sektörde yaşanan krizlerin ardından hızlanmıştır. Mali

[14] Rıdvan Karluk, **Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar**, Ankara: Turhan Kitapevi 1997, s.356

[15]International Monetary Fund, Articles of Agreement of the International Monetary Fund , http://www.imf.org, erişim tarihi, 15.04.2006

sektörde 1990'ların başında yaşanan kriz sonrası İskandinav örneklerinde olduğu gibi; sermaye piyasaları ile bankaların ve mali kurumların denetim ve düzenlenmesi tek çatı altında toplanmaktadır[16].

Örneğin Belçika'da 1990 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile mevcut Bankacılık Komisyonu Bankacılık "CBF" ve Finans ve sigortacılık komisyonuna dönüştürülmüş ve yetkileri genişletilerek tüzel kişiliğe sahip bir özerk kurum haline getirilmiştir (CBFA)[17].

Yine İsveç'te bankalar, sermaye piyasaları ve sigorta şirketlerinin düzenleme ve denetimi ile ilgili kurumlar 1991 yılında "Finansal Gözetim Otoritesi" adlı bir kurumun çatısı altında toplanmış, Norveç'te ise 1986 yılında kurulan Bankacılık, Sigorta ve Menkul Kıymetler Komisyonunu ülkedeki bütün mali kurumların ve faaliyetlerin düzenleme, gözetim ve denetiminden sorumlu hale getirilmiştir[18].

Son olarak değinmek gerekirse 1997 yılında Macaristan; ülkedeki mali kurumları düzenleyen bütün kamu kurumlarını Para ve Sermaye Piyasaları Devlet Kurumunu oluşturmuş, Avustralya da bütün düzenleyici ve denetleyici kurumları tek çatı altında toplamıştır[19]. Kısaca dünyadaki ekonomik kolluk hususundaki gelişmeleri inceledikten sonra bazı ülkelerin ekonomik kolluk yapılarını yakından incelemek yerinde olacaktır.

1- Fransa

Fransız idare hukukunda Özel kolluk makamları, bu kolluğu düzenleyen kanun metinlerince düzenlenmiştir[20]. Fransa'da ekonominin bel kemiği olan bankacılık sistemi temel olarak "Fransız Bankalar Kanunu" ve "Mali Faaliyetlerin Modernizasyonu Yasası" ile düzenlenmiştir. Bu yasalar doğrultusunda; mali kurumların denetimi kurumsal ve operasyonel denetim olarak ikiye ayrılmakta ve farklı otoriteler tarafından

[16] Faruk Akın, Dünyada Uygulanan Bankacılık Denetim Sistemleri ve Türk Bankacılık Denetim Sistemi ile Karşılaştırılması, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü: Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2003, s.71

[17] Commission Bancaire, Finance et Des Assurances, About CBFA, http://www.cbfa.be, erişim tarihi 14.03.2006

[18] Akın, a.g.e., ss.71-76

[19] Akın, a.g.e., ss.71-76

[20] Réné Chapus, **Droit administratif général,** Paris: Montchrestien, 1999, C.I s.718

yürütülmektedir[21].

Bankalar Kanunu'na göre kurumsal denetim ve gerekli mevzuatın hazırlanması; Kredi ve Menkul Kıymet Ulusal Konseyi içinde oluşturulan üç farklı otoritenin sorumluluğundadır. Bu otoriteler, Merkez Bankası ile Maliye ve Ekonomi Bakanlığı arasındaki işbirliğini sağlamakla ve her yıl konseye rapor vermekle yükümlüdürler. Kendilerine ait bütçeleri olmamakla birlikte, yasal açıdan idari organlardır[22]. Bu kurumların aldıkları kararlar, Fransa'nın en yüksek yargı organı olan Eyalet Konseyi tarafından veto edilebilmektedir. Bu üç kurum şunlardır:

A- Kredi ve Menkul Kıymet Ulusal Konseyi (Conseli National du Credit et du Titre)

Konseyin ana görevi; müşteri ilişkileri ve ödeme araçlarının yönetimi bakımından, bankacılık ve finans sisteminin işleyişini incelemektir. Konsey, bu konularda görüş bildirmekte ve gerekli bulduğu herhangi bir araştırmayı yaptırabilmektedir. Maliye ve Ekonomi Bakanı'nın talebi doğrultusunda, uzmanlık alanına giren yasa ve kararname taslakları üzerine görüş bildirmekte, Ulusal Plan'ın hazırlanmasıyla ilgili olarak danışmanlık yapmaktadır. Her yıl, Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya, bankacılık ve finans sisteminin işleyişi hakkında bir rapor sunmaktadır[23].

Maliye ve Ekonomi Bakanı'nın başkanlık ettiği konseyde, Fransa Merkez Bankası Başkanı da, başkan yardımcısı olarak görev almaktadır. Kredi ve Menkul Kıymet ulusal konseyi üyelerinin tayin edilmesiyle ilgili düzenlemelerin kararname ile belirleneceği ve konseyin işleyişi için kendi mali kaynaklarına sahip olacağı, kanunda yer almaktadır. Üyeler; Maliye ve Ekonomi Bakanı tarafından atanmaktadır. Konsey; Fransa Merkez Bankası'ndan veya yetkili makamlardan, mesleki gizlilik kuralına bağlı kalarak, görevlerini yerine getirmek için gerekli bilgilerin kendisine verilmesini isteyebilmektedir.[24].

---

[21] Özgür Acar ve Burçak Tulay**,** "Bankacılık gözetim ve denetiminde seçilmiş ülke uygulamaları**"**, **Active Finans Dergisi**, Ağustos - Eylül 2000, s.2

[22] Akın, a.g.e., s.77; Selçuk Soybay, İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1994, ss.91-105

[23] Akın, a.g.e., s.78; Soybay, a.g.e., s.105; Acar ve Tulay, a.g.m., s.2

[24] Acar ve Tulay, a.g.m., s.2

B- Bankacılık ve Finansman İşleri Düzenleme Komitesi (Comite de la Reglementtation Bancaire et Financiere)

Komite; kredi kurumları ve yatırım şirketlerinin iç yönetimlerinde genel kuralları oluşturmakla yükümlüdür. Bu nedenle asgari sermaye oranları, muhasebe ve iç denetim yapıları itibariyle uyulmak zorunda olunan yükümlülükler ve hesapların denetimi konularında standartlar koymaktadır. Komitenin yönetmelikleri, kredi kurumlarının veya yatırım firmalarının hukuksal statüsüne, şubelerinin niteliğine veya faaliyetlerinin özelliklerine bağlı olarak farklılaşabilmekte ve gerektiğinde, istisnai ve geçici nitelikte münferit yetkiler verilmesinin şartlarını da gösterebilmektedir. Komitenin mevduat, kredi ve ödemeler gibi bankacılık konularında da kural koyma yetkisine haizdir[25].

Maliye ve Ekonomi Bakanı'nın başkanlık ettiği komitenin, Fransa Merkez Bankası Başkanı veya temsilcisi de dahil olmak üzere yedi adet daimi üyesi mevcuttur.

Bankacılık ve Finansman İşleri Düzenleme Komitesinin görev ve yükümlülükleri; kredi kurumlarının sermaye miktarı, bir veya daha fazla kredi kurumu üzerinde etkin kontrol gücüne veya dolaylı olarak sahip olan mali kurumlarca iştirak edinilmesi, elden çıkarılması veya iştirak oranının artırılması için aranacak şartları düzenlemek, Kredi kurumlarının şube açmalarında aranacak şartları düzenlemek, Kredi kurumlarının hangi şartlar altında öz sermaye iştirakleri edinebileceğini belirlemek, Ortak hizmetlerin örgütlenmesi, mudilerin korunmasına ilişkin kurallar koymak, likiditelerini ve mali yapılarının dengesini korumak amacıyla, kredi kurumlarınca uyulması gereken standartları belirlemek şeklinde özetlenebilir[26].

Bankacılık ve Finansman İşleri Düzenleme Komitesi, "Mali Faaliyetlerin Modernizasyonu Yasası" nda tanımlanan, yatırım hizmeti veren portföy yönetim şirketleri ile ilgili olarak, Mali Piyasalar Konseyi'ne danışmak suretiyle yönetmelikler çıkarabilir.

[25] Lexinter, Réglementation Bancaire et Financière, http://www.lexinter.net, erişim tarihi 14.05.2006

[26] Akın, a.g.e., s.79; Soybay, a.g.e., s.105; Lexinter, Réglementation Bancaire et Financière, http://www.lexinter.net, erişim tarihi 14.05.2006; Acar ve Tulay, a.g.m., s.3

C- Kredi Kurumları ve Yatırım İşletmeleri Komitesi (Comite des Etablissements de Credir et d'Entreprises d'Investissement)

Portföy yönetimi ile ilgilenen yatırım şirketleri hariç tüm yatırım şirketleri ve kredi kurumlarına faaliyet izni vermekle yükümlüdür. Merkezi Fransa'da olup, Avrupa Birliği'nin diğer üye ülkelerinde temsilcilik açmak isteyen mali kurumlara da izin verme yetkisine sahiptir[27].

D- Bankacılık Komisyonu (Commission Bancaire)

Portföy yönetimi ile ilgilenen yatırım şirketleri hariç, tüm yatırım şirketleri ve kredi kurumlarının organizasyon ve iç yönetim ile ilgili yasal mevzuat ve denetleme ölçütlerine uyup uymadıklarını kontrol etmekle yükümlüdür. Kuralların ihlali halinde disiplin yaptırımı uygulayabilmektedir. Merkez Bankası Başkanı'nın başkanlık ettiği Komisyon'un, Maliye ve Ekonomi Bakanlığı'nın da bir temsilcisi olmak üzere, beş daimi üyesi mevcuttur[28].

Bu komisyon; kredi kurumlarının nasıl çalıştıklarını, mali durumlarının sağlamlığını izlemekle, bankacılık kurallarının uygulanmasını sağlamakla, yatırım hizmeti veren piyasa üyelerinin yukarıda belirtilen kurallara uymalarını izlemekle yükümlüdür.

Bir kredi kurumu veya yatırım firması, faaliyetiyle ilgili bir yasa veya yönetmeliği ihlal ettiğinde veya bir ihtara riayet etmediğinde, Bankacılık Komisyonu disiplin cezası mahiyetinde ve Mali Piyasalar Konseyi'nin yetkileri saklı kalmak üzere, Bankacılık Komisyonu uyarı, kınama, bazı işlemlerin yapılmasının yasaklanması ve iş faaliyetlerinin sürdürülmesi üzerinde başka kısıtlamalar konulması, bir kayyum tayin edilerek veya edilmeksizin 2 Temmuz 1996 tarihli ve 96-597 sayılı Mali Faaliyetlerin Modernizasyonu Yasası'nın 12. maddesinde belirtilen kişilerden birinin veya bir kaçının geçici olarak görevden alınması, bu kişilerden birinin veya bir kaçının zorunlu istifası, yatırım firması veya kredi kurumunun yetkili kurumları ve yatırım firmaları listesinden çıkarılması kararları

[27] Acar ve Tulay, a.g.m., s.4

[28] Acar ve Tulay, a.g.m., s.5; Lexinter, Réglementation Bancaire et Financière http://www.lexinter.net, erişim tarihi 14.05.2006

verebilir[29].

E- Borsa Faaliyetleri Komisyonu (Commission des opérations de bourse)

1989 tarihinde kurulan Borsa Faaliyetler Komisyonu, Bakanlar kurulu kararnamesi ile 6 yıl için atanan bir başkan ve 4 yıl için tayin olunan 8 üyeden oluşur. Özerkliğe sahip olan komisyon, sermaye piyasalarının düzenli çalışması ve yatırımcılara bilgilerin sağlıklı bir şekilde ulaştırılması ile yükümlüdür[30].

F- Mali Piyasalar Konseyi (Conseil des Marches Financiers)

Mali faaliyetlerin günün şartlarına göre yeniden düzenlenmesi amacıyla kurulmuştur. Mali özerkliğe sahip konsey; kredi kurumları ve yatırım şirketlerinin yaptıkları alım satım ve yatırım işlemlerini düzenleyip denetlemekte, piyasaların düzenli çalışması ve hisse senedi yatırımcılarının korunması amacıyla kurallar koymaktadır[31].

G- Rekabet Konseyi (Le Conseil de la Concurrence)

1986'da kurulan Konsey, Ekonomi Bakanı'nın önerisi üzerine kararname ile 6 yıl için atanan 16 üyeden meydana gelir[32]. Piyasalardaki rekabeti koruyucu önlemler almakla yükümlü olan bağımsız bir idari otoritedir[33].

Fransız Hukuku'ndaki ekonomik kolluk makamlarını kısaca inceledikten sonra kendine özgü bir hukuk sistemi olan İngiltere kısaca incelenecektir.

2- İngiltere

İngiliz Hukuk sistemi, Kara Avrupa'sı Hukuk Sistemi'nden tarihsel gelişimi sebebiyle farklılık arz etmekte, bu durum ise kendini özellikle İngiliz Kolluk İdaresi'nin

[29] Acar ve Tulay, a.g.m., s.5
[30] Soybay, a.g.e., s.104,
[31] Akın, a.g.e., s.84; Conseil des Marches Financiers, About CMF,http://www.cmf-france.org, erişim tarihi 21.03.2006
[32] Le Conseil de la Concurrence, Organisation de la Conseil de Concurrence, http://www.conseil-concurrence.fr, erişim tarihi 14.05.2006
[33] Le Conseil de la Concurrence, missions, http://www.conseil-concurrence.fr, erişim tarihi 14.05.2006

en dikkat çeken yönü olan; polis gücünün merkezi idare tarafından değil de yerel yönetim tarafından idare edilmesiyle gösterir[34].

İngiliz Hukuk Sistemi'nin ekonomik kolluk açısından genel olarak farklılaştığı husus ise; neredeyse ülkedeki tüm mali sistemi düzenleyecek ve denetleyecek bir kurum olarak kurulmuş Mali Hizmetler Otoritesi'dir[35].

A- Mali Hizmetler Otoritesi (Finacial Servises Authority)

Basel Komitesi'nce alınan ve Avrupa Topluluğu tarafından benimsenen prensipler doğrultusunda; İngiltere'de yasal süreç içersinde tamamen özerk bir yapıya sahip, kamu yararı ve güvenliği gereği düzenlenmesi ve denetim altında bulundurarak gerekli olan mali piyasaları düzenleyecek "FSA" Mali Hizmetler Kurulu oluşturulmuştur[36].

Başkanlık ve kara yürütme organı şeklinde iki parçalı bir yapılanmaya sahip olan Mali Hizmetler Otoritesi Başkanı ve yönetim kurulu üyeleri hazine tarafından atanmaktadır[37]. Mali hizmet otoritesi Başkanı aynı zamanda karar yürütme organının da başında bulunmaktadır. Başkan, üyeler ve diğer personel; görevlerini yerine getirirken bağımsızdırlar ve yine Mali Hizmetler Otoritesi'nin görev alanında bulunan bir faaliyette bulunmaları sebebiyle hizmet kusurları olsa dahi, doğacak zararlardan sorumlu değillerdir. Ancak, bu hukuki korunma; kötü niyetli davranışlarında söz konusu değildir[38].

Mali hizmetler otoritesi'nin görev ve amaçları kısaca; İngiltere Mali Sistemi'nin güvenilirliğini korumak ve devam ettirmek, kamunun bilgilendirilmesini sağlamak, kamu çıkarını korumak, mali suçlarla mücadele etmek, tüketiciyi korumak, piyasa

---

[34] Nusret İlker Çolak, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, ss.35-61

[35] Finacial Servises Authority, Missions of FSA, http://www.fsa.gov.-uk, erişim tarihi 21.03.2006

[36] Çolak, a.g.e., s.238; Akın, a.g.e., s.93; Finacial Servises Authority, History of FSA, http://www.fsa.gov.-uk, erişim tarihi 21.03.2006; Sinan Çam, "Banka Denetiminin Özerkliği ve İngiltere'de FSA(Financial Services Authority) Örneği", **Active Finans Dergisi**, Şubat- Mart 1999,s.2

[37] Çolak, a.g.e., s.238

[38] Çolak, a.g.e., ss.238-241

istikrarını sağlamak olarak özetlenebilir[39].

Mali hizmetler otoritesi; kendisine verilmiş olan görevleri Dürüst Ticaret Direktörlüğü, Maliye Bakanlığı ve Rekabet Komisyonu'yla koordinasyon içerisinde yerine getirdiği için tamamen bağımsız bir kurum değil, özerk bir kurumdur[40].

Son olarak değinmek gerekir ki; kurumun yargısal denetimi, İdari Mahkemeler Sistemi içerisinde görev yapacak yeni bir İdari Mahkeme türü olan Mali Hizmetler ve Piyasalar İdari Mahkemesi'nce yapılmaktadır[41].

B- Hazine Bakanlığı

Yasama ve yürütmeye ilişkin tüm kurumsal yapının oluşturulması, Hazine'nin yetki alanındadır. Hazine, Mali hizmetler otoritesi ve İngiltere Merkez Bankası faaliyetlerinden sorumlu olmamakla beraber, bir çok durumda Mali hizmetler otoritesi ve Merkez Bankası, Hazine'ye mali piyasalara ilişkin problemlerin çözüme kavuşturulmasında, gerekli yasal katkının oluşturulması aşamasında ihtiyaç duymaktadır.

C- İngiltere Merkez Bankası

Merkez Bankası, tüm mali sistemin istikrarının sağlanmasından sorumludur. Yine para piyasalarında günlük faaliyetlerde bulunarak, günlük dalgalanmaları ve likiditeyi takip etmektedir. Ayrıca para piyasalarında istikrarın sağlanması, bankaların para piyasalarındaki faaliyetlerinin izlenmesi; Merkez Bankası'nın para politikası fonksiyonlarındadır.

Son olarak belirtmek gerekir ki, mali sistemin koordineli bir şekilde denetimi için Merkez Bankası Başkanı aynı zamanda Mali Hizmetler Otoritesi'nin üyesidir.

İngiltere'deki ekonomik kolluk makamlarını ve faaliyetlerini inceledikten sonra dünya ekonomisinin kalbi olan Amerika Birleşik Devletleri'ni ekonomik kolluk

[39] Ayrıntılı bilgi için Bkz. Çolak**, İdari Reformlar**, s.243-250; Finacial Servises Authority, About FSA, http://www.fsa.gov.-uk, erişim tarihi 21.03.2006
[40] Çolak, a.g.e., ss.264-267
[41] Çolak, a.g.e., s.257

açısından incelemek yerinde olacaktır.

3- Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nin ekonomik kolluk açısından en önemli yönü; söz konusu kolluk birimlerinin genellikle bağımsız birer idari otorite olmalarıdır. "Independent Regulatory Agencies" diye adlandırılan söz konusu kurumlar, ilk kez Amerika Birleşik Devletleri'nde, yasama organının çok geniş yetkilere sahip olan başkana güvensizliği sebebiyle meydana çıkmıştır[42]. Bu kurumlar genel olarak Avrupa'daki benzerlerinden farklı olarak adeta dördüncü bir erk[43] olarak yapılanmışlardır. Bu Bağımsız İdari Otoriteler'den en önemlisi olarak FED kurulunu gösterebiliriz. Zira bu kurulun başkanı, ABD'nin Başkan'dan sonra önemli ikinci adamı olarak nitelendirilebilir[44].

ABD Bankacılık Sistemi; eyalet bankaları ve ulusal bankalar olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir. Ulusal bankalar gibi, eyalet bankaları da kendi eyaletlerinin düzenlemelerine ve denetimine tabi oldukları kadar, FED Kurulu'nun da düzenleme ve denetimine tabidirler. Bu kadar önemli bir kurulu kısaca incelemek gerektiği inancındayım.

A- FED Kurulu (Federal Reserve Board)

Amerika Birleşik Devletleri'nde bankacılık sektöründe düzenleme, denetleme, gözetim yapan etkin federal idari otoritedir. Yürütmeye karşı tamamen bağımsız olan "FED Kurulu"[45] bağımsız, düzenleyici bir idari otoritedir. Kurul üyeleri, görev süreleri sonuna kadar görevden alınamaz. FED Kurulu üyeleri ancak ABD Başkanı ve yüksek yargı hakimleri ve memurları gibi, yarı siyasal bir mahkeme huzurunda yapılan , kamu görevlileri aleyhinde yürütülen bir ceza davası olan "Impeacment" usulü ile görevden alınabilir[46].

FED Kurulu, Federal Hazine Sisteminin bir organı olarak sistemi yönetmek

---

[42] Ulusoy, a.g.e., s.5
[43] Nusret İlker Çolak, **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve A.B.D Örneği**, Ankara: Seçkin yayını, 2003, s.156
[44] Çolak, **BDDK**, s.156
[45] FED Kurulu ifadesi, Federal Reserve Board'un alışılmışın dışındaki bir kısaltmasıdır.
[46] Çolak, **BDDK**, ss.154-156

üzere oluşturulmuş bir birim olmakla beraber, yetkileri Federal Hazine Sistemi'nin sınırlarının da ötesinde, bankacılık sektörü ve ulusal para politikasını da kapsamaktadır[47].

Kurul; bankacılık sektörünü düzenleme, denetleme görevlerinin yanı sıra dengede olan fiyatları izleyerek ekonomideki para ve kredi durumlarını maksimum çalışan sayısını hedefleyerek etkilemek suretiyle ulusal para politikaları yönetmek, bankaların düzenli ve güvenilir bir şekilde çalışmalarını sağlayarak ulusal bankacılık sistemini, mevduat sahiplerinin ve kredi kullananların haklarını korumak, finansal sistemde sabitliği sağlayarak finansal pazarları sistem risklerine karşı korumak, hükümete, kamuya, finansal kurumlara ve yabancı kurumlara ulusal ödemeler sisteminde büyük rol oynayarak finansal hizmetler verme görevlerini de yerine getirir[48].

B- Para Denetçisi (Office of The Currency)

1863 yılında Federal Maliye Bakanlığı'nın bir bürosu olarak kurulmuş ofis, bölgesel bankacılık sisteminin ilkelerine uygun olarak yürütülmesini amaçlar. Para Denetçisi 5 yıllık süreyle Başkan tarafından atanır[49].

C- ABD Sermaye Piyasası Kurulu (U.S Securities and Exchange Commission)

1934 yılında kurulan SEC, Bakan tarafından atanan beş komisyoner tarafından yönetilmektedir. Söz konusu komisyonerlerin görev süresi beş senedir. Amacı; adil, düzenli ve verimli bir piyasa oluşumunu sağlayarak yatırımcıları korumak olan kurum, özellikle sermaye piyasalarındaki denetim ve düzenlemelerin yetersiz olması sebebiyle meydana gelen 1929 Büyük Buhranı gibi buhranların bir daha meydana gelmemesi için kurulmuştur.

Kısaca ABD örneğini inceledikten sonra, özellikle 1997 yıllına kadar yaptığı atılımlarla, gösterdiği olağanüstü ekonomik performansla ve Asya krizinden en çok etkilenen ülke olarak krizden sonra ekonomisinin denetiminde yeni düzenlemelere

[47] Çolak, **BDDK**, s.157
[48] Board of Governors of the Federal Reserve System, About the FED, http://www.federalreserve.gov, erişim tarihi 21.12.2005; Çolak, **BDDK**, s.148 vd.
[49] Ayrıntılı Bilgi için Bkz. Çolak**, BDDK**, s.142

giden Güney Kore'nin ekonomik kolluk makamlarından bir kısmını incelemek yerinde olacaktır.

4- Güney Kore

G.Kore ekonomisinin özellikle şirketlerinin dışa açılması ve genişlemesi sonucunda finansman ihtiyaçları artmış ve büyük kısmı bankacılık sisteminden olmak üzere önemli oranda borçlanmalar yapmıştır. Ancak, bankacılık sisteminin yeteri kadar denetlenememesi ve zayıf sermaye yapıları nedeniyle yüksek riskler alınmış ve G. Kore mali sistemi, reel ekonomiyi yeterince destekleyemez hale gelmiş, ulusal paranın aşırı değerlenmesi cari işlemlerde önemli açıklar verilmesine sebep olmuş ve bunun sonucu olarak da büyük bir ekonomik kriz kaçınılmaz olmuştur[50].

Asya krizi, reel ekonomi ile mali sistemin uyumlu olmasının ne derece önemli olduğunu bir kez daha göstermiştir. Bu gerçeği gören G.Kore Hükümeti IMF ile 1997 yılı sonunda imzaladığı stand-by[51] anlaşması uyarınca mali siteminde bir dizi reformlar yapmıştır. Bu reformların en önemlisi; mali sistemde yer alan kurumları denetlemek ve düzenlemek amacıyla Mali Denetim Komisyonu'nun kurulmasıdır[52].

A- Mali Denetim Komisyonu (Financial Supervisory Commission)

Mali Piyasalar Denetim Komisyonu 1 Nisan 1998 tarihinde kurulmuştur. Kore mali piyasalarında 1997 yılında başlayan kriz nedeniyle denetim mekanizmasına etkinlik kazandırmak amacıyla diğer denetim otoritelerini bünyesinde toplayan Mali Denetim Komisyonu (FSC) bir üst komisyon olarak yeniden yapılandırılmıştır. FSC mevcut dört kurum olan; Bankacılık Denetim ve Gözetim Otoritesi, Sermaye Piyasaları Denetim ve Gözetim Kurulu, Sigortacılık Denetim ve Gözetim Kurulu ile

[50] Haydar Akyazı, "Güvenli Bir Mali Sistem İçin BDDK ve Bazı Ülke Uygulamaları", **İktisat ve İşletme Finans Dergisi**, Eylül 2000

[51] Günümüzde uluslararası kredi işlemlerinde kullanılır. Her an verilebilecek kredileri niteler. En belirgin uygulaması uluslararası para fonu (IMF) bünyesinde görülür. Kuruluşta ilgili üyeler için üzerinde anlaşmaya varılan belirli süreler dahilinde ve belli miktara kadar söz konusu olan kullanılabilir fonları ifade eder. Bu anlaşmalar genelde bir yıl sürelidir. **Ekonomi Sözlüğü,** http://www.ekonomist.com.tr

[52] Zeynep Emre ve Ekin Fıkırkoca, **Güney Kore ve Türkiye Sermaye Piyasaları**, İstanbul: Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği Yayını, Nisan 2004, s.7 vd.

Banka Dışı Mali Sektör Denetim ve Gözetim Otoritesinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur[53].

Mali Denetim Komisyonu; denetim ve gözetim kurallarını yürürlüğe koyan, değiştiren kuruluşlar da dahil olmak üzere tüm mali kuruluşlara faaliyet izni veren bir üst komisyondur[54].

Özerk bir idari kurum olan Mali Denetim Komisyonu, Kore Başkanı tarafından üçer yıllık sürelerle atanan 9 üyeden oluşmaktadır. Komisyon Başkanı, Bakanlar Kurulu tavsiyesiyle Kore Başkanı tarafından atanmaktadır.

Mali Denetim Komisyonu; denetim ve gözetim kurallarını yürürlüğe koyan, değiştiren ve sermaye piyasasında faaliyet gösteren kuruluşlar da dahil olmak üzere tüm mali kuruluşlara faaliyet izni veren bir üst komisyondur. Komisyon; piyasaların serbest ve rekabetçi bir yapıya kavuşabilmeleri yolunda giriş ve çıkış engellerini en aza indirmeye çalışmakta, mali kuruluşları yeniden yapılandırılmakta, mali kurumların yönetiminde şeffaflık sağlayarak müşterinin daha sağlıklı karar vermesini sağlamaktadır[55].

B- Kore Mali Piyasalar Denetim Komisyonu İle Diğer Kurumların İlişkileri

Maliye ve Ekonomi Bakanlığı, Merkez Bankası ve Mali Piyasalar Denetim Komisyonu arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Maliye ve Ekonomi Bakanı, mali kurumlara lisans verilmesi ve geri alınmasından sorumludur. Banka denetim yetkisinin çoğunu devretmiş bulunan Merkez Bankası, para politikası konusunda tam bağımsız bir organ olmaya devam etmektedir.

Merkez Bankası, para politikasını ilgilendiren herhangi bir Mali Denetim Komisyonu kararının yeniden gözden geçirilmesini talep edebilmektedir. Merkez

---

[53] Ayşenur Gönül ve Zeynep Ada Eroğlu, **Etkin Bankacılık Denetiminde Temel Prensipler** http://www.ekutup.dpt.gov.tr, erişim tarihi 21.03.2006

[54] U.S. Securities and Exchange Commission, Introduction, http://www.sec.gov, erişim tarihi 21.12.2005

[55] Alper Bakdur, **Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneri**, Maliye Piyasalar Dairesi Başkanlığı Yayını, Eylül 2003, s.73 vd.

Bankası ve Mevduat Sigorta Şirketi, gerektiğinde Mali Piyasalar denetim Komisyonu'ndan mali kurumları denetlemesini veya ortak denetlemelerini talep edebilmektedir. Maliye ve Ekonomi Bakanlığı, Merkez Bankası ile Mali Denetleme Komisyonu birbirlerinden her türlü bilgi ve dosyayı talep edebilmektedir. Bu amaçla, adı geçen üç kurum kendi aralarında Anlaşma Beyannamesi (Memorandum of Understanding) imzalamıştır[56].

Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı, mali kuruluşların faaliyet izinlerinin onaylanmasından ve iptal edilmesinden sorumludur. Kore Merkez Bankası, mali kuruluşların denetim görevinden çekilerek tamamen para politikasından sorumlu özerk bir kuruluş haline gelmiştir. Ancak, Merkez Bankası'nın daha önce de yürüttüğü ve son çare olarak adlandırılan fonksiyonu açısından bankaların mevduat munzam karşılık oranlarının kontrol edilmesi görevi, yeni yapılanmada da Merkez Bankası tarafından sürdürülmektedir.

Kore Merkez Bankası ve Kore Bankacılık ve Sigortacılık Kooperatifi Üst Komisyonu'ndan gerekli gördüğü kuruluşların gözetim ve incelemesini talep edebilir. Her üç kuruluş arasında işbirliği oluşturulması ve kurumlar arası bilgi ve raporlama yöntemlerinin tam olarak işlemesi, mali denetim açısından önem taşımaktadır.

Kısaca uluslararası alanda ekonomik kolluğu inceledikten sonra bu kavramı açıklamakta büyük fayda sağlayacak kamu düzeni ve kolluğu incelemek yerinde olacaktır.

III-KAMU DÜZENİ VE KOLLUK

1- Kamu Düzeni Kavramı

Eski Yunan Medeniyeti'nde devlet; "polis" kelimesi ile ifade edilmekteydi. Bu ifade; devleti işaret ettiği kadar, sınırları belli bir toprak parçasındaki kamu düzenini de ifade etmekteydi[57]. Bu kavram, XV. asırda Fransa'da devletin maksadını ve

[56] Bakdur, a.g.e., s.73 vd.

[57] Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, İstanbul: Beta Yayınevi, 1993, s.1

faaliyetlerini göstermek için kullanılıyordu[58]. XV. asır sonunda Almanlar bu tabiri Fransızlardan alarak; "Jus Polica" şeklinde değiştirdiler ve hükümdarın hakimiyet hakkını ifade etmek üzere kullandılar. Yine bu asırda Almanya'da "polis"; hükümdarın, tebasının saadetini temin için aldığı bütün tedbirleri ifade ediyordu[59].

Çok açıktır ki; en ilkel ve sadesinden, en gelişmiş ve karmaşığına kadar her insan topluluğu, sosyolojik ve siyasal anlamda toplum olmak ve ortak bir yaşam sürdürebilmek için, belirli bir düzene ve asgari bir disipline bağlanmak zorundadır.[60] Bu nedenle, siyasal toplumlarda idarenin yani kamu gücünün en eski ve yaygın amacı; kamu düzenini sağlamak, korumak ve kamu düzeni tüm engellemelere rağmen bozulursa, bozulan kamu düzenini onarmak, yani yeniden eski haline getirmektir[61]. Devlet, kolluk gücü ile bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarını gözetip denetleyerek, kamu düzenini gerçekleştirir. Bu nedenle, kolluk makamları ancak kamu güvenliğini, sükununu, sağlığını korumak amacıyla hareket edebilirler.

Şu halde, "idari kolluğu" tanımlayabilmek için, kamu düzeni kavramını tanımlamamız gerekir.

"Kamu düzeni" ; 1982 Anayasasının Temel Hak ve Ödevler başlıklı kısmında yer alan, toplumun dışsal ve maddi durumunu ifade eden bir kavramdır. Başka bir anlamda "kamu düzeni" ; toplumun barış, güven ve sağlık içinde yaşaması halidir.[62] Şu halde kamu düzenin bozulması, kamu yararını olumsuz yönde etkileyecektir. Ancak, kamu düzeni korunduğunda ise kamu yararı gerçekleşecektir[63].

Bu itibarla kamu düzeni; "…ammeye taaluk eden ve gayri muayyen menfaatlere müstenid bulunan nizam…" olarak tanımlanabilir[64].

---

[58] S. Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul: Hak Kitapevi, 1966, C.3, s. 1476
[59] Onar, a.g.e., Hak Kitapevi,1966, C.3, s.1476
[60] Lütfü Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: İÜHF Yayınları, 1982, s.248
[61] İsmet Giritli ve Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul: Filiz Kitapevi, 1987, s.101
[62] Erhan Güney, Jandarmanın Önleyici Kolluk Gücü Olarak Kolluk İçerisindeki Yeri, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: 1990 yayınlanmamış doktora tezi, s. 28.
[63] Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi, 8. Baskı, 2003, s.260
[64] Onar, a.g.e., Hak Kitapevi, 1966, C.3 s.1479

Soyut bir kavram olan "kamu düzeni" kavramının içi yargı kararları ile doldurulmaktadır[65]. Bu konuda Türk ve İdare Hukuku'nun beşiği olan Fransa Yargı Kararları'ndan örnekler verilerek kamu düzeni kavramının daha rahat anlaşılabileceği kanaatindeyim.

Anayasa Mahkememiz'de kamu düzeni kavramının belirlenmesi güç bir anlam taşıdığını belirttikten sonra; kamu düzeninin "toplumun huzur ve sükunun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilatının korunmasını amaç alan her şeyi ifade ettiğini. Bir başka deyişle, toplumun her alandaki düzeninin temelini oluşturan bütün kuralları kapsadığını" belirtmiştir[66].

Yine Anayasa Mahkememiz'in bir kararında kamu düzeni kavramını; toplumun huzur ve sükununun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilatının muhafazasına hedef tutan her şeyi ifade ettiği, bir başka deyişle cemiyetin her sahadaki düzeninin temelini teşkil eden bütün kuralları kapsadığı sonucuna varılmaktadır" şeklinde açıklamıştır[67].

Türk Danıştayı'nın bir kararında ise kamu düzeni; toplumun sağlık, güven içerisinde yaşamasını sağlayan ve genel ahlaka aykırı davranışların olmadığı bir toplum düzenini ifade etmektedir[68]denilmiş. Bu konuda karşılaştırmalı hukukta ise Fransız Danıştayı bir kararında; "insan onuruna saygının kamu düzeninin unsurlarından biri olduğuna" karar vermiştir[69].

Kamu düzenini kavramını bu şekilde açıkladıktan sonra bu kavramın kapsamının araştırılması yerinde olacaktır.

2- Kamu Düzeninin Kapsamı

Kamu Düzeninin kapsamını yani kamu düzeninin nelerden oluştuğunu (unsurlarını) belirlemek, kamu düzeni kavramını anlayabilmek açısından da büyük

---

[65] Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Ankara: Turhan Yayınevi, 1998, C.1, s.474

[66] Anayasa Mahkemesi, 22.11.1976, E. 976/27, K. 976/51, AMKD, Sayı: 14, s.363

[67] Anayasa Mahkemesi, 28.01.1964, E. 1963/128, K. 1964/8 17 Nisan 1964 tarih ve 11685 sayılı Resmi Gazete

[68] Danıştay 10. Dairesi, 13.10.1994, E. 1993/278 K. 1994/4838, bkz. Çolak, **BDDK**, s.30

[69] Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Bursa: Ekin Kitapevi, 2003, C.2, s.421

önem taşımaktadır.

3 Ekim 2001 tarih ve 4709 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'ndan önce Anayasamız 13'üncü maddesinde genel sağlık, genel asayiş (kamu güvenliği) ve genel ahlak kamu düzeninin kapsamında bulunan olarak yer almaktaydı.

Kamu düzeninin kapsamı konusundaki görüşler; Klasik Anlayış ve Modern anlayış olmak üzere iki guruba ayrılarak özetlenebilir[70].

Klasik anlayışa göre; kamu düzeni "maddi ve dış düzen" olarak tanımlanır. Bu anlayışa göre kamu düzeni demek ahlak düzeni demek değildir. Yani ahlaki düzensizlikler, kolluğu ilgilendirmez ve kolluk makamlarının ahlakı korumak için yaptığı işlemler hukuka aykırıdır[71].

Klasik anlayışa göre kamu düzeninin unsurları; Kamu Güvenliği, Kamu Huzuru, Kamu Sağlığıdır[72]. Bu unsurları kısaca incelemek gerekirse:

Kamu Güvenliği: Kamu güvenliği "şahsa ve eşyaya zarar verecek kazaların ve tehlikelerin yokluğudur"[73]. Devletin korunmasından, kazaların önlenmesine kadar bireylerin can, mal güvenliğinin korunmasını da içeren bir kavramdır.

Kamu Huzuru: Bu unsur; dirlik ve esenlik olarak da belirtilmektedir. Aşırı gürültü, trafik karmaşası gibi toplum hayatının normal gereklerini aşan rahatsızlık, düzensizlik ve karışıklıkların yokluğu, toplum yaşantısının normal ve katlanabilir durumda olması demektir[74].

Kamu sağlığı: Toplumda hastalıkların, bulaşıcı ve yaygın hastalıkların yokluğu, genel hijyen kurallarına uyulması, toplumun sağlıklı koşullar içerisinde

---

[70] Gözler, a.g.e., C.2, s.418
[71] Gözler, a.g.e., C.2, s.418
[72] Duran, a.g.e., s.254; Metin Kıratlı, **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara: TODAİE Yayını, 1973, s.32; İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 2006, s. 818; Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.474; Günday, a.g.e., s.248; Onar, a.g.e., Hak Kitapevi, 1966, C.3, s.1479, İlhan Özay, **Gün Işığında Yönetim**, İstanbul: Filiz Kitapevi, 2004, s. 392; Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1984, s.126. İdare hukuku doktrininde bu üç unsur üzerinde genel bir kabul söz konusudur.
[73] Onar, a.g.e., Hak Kitapevi, 1966, C. 3, s.1479
[74] Kıratlı Metin, a.g.e., s.27

bulunması durumudur. 1982 Anayasası 13. maddesinde "Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması" başlığı altında yer alan bölümde bu kavram, genel sağlık olarak belirtilmektedir. Suların, yiyecek ve içeklerin denetimi, salgın hastalıkların önlenmesi, kanalizasyon yaptırılması için alınan önlemler toplum sağlığını korumak amacı ile yapılır[75].

Modern anlayış, bu üç unsurun yanında yeni unsurlara da yer vermektedir[76]:

Genel Ahlak: Toplum düzenini bozan birtakım duygu ve düşüncelerin ortaya çıkması durumunda, kolluğun genel ahlak alanına müdahalesi doğar. Bu durumdaki müdahale, ancak kanunların bir takım yetkileri kolluk gücüne vermesiyle mümkün olur.

Anayasanın 13. Maddesi'nde anılan "genel ahlak" kavramından anlaşılan; toplumun dış düzenini tehlikeye sokan, bazı ahlak dışı tutum ve davranışların açığa çıkmasıdır[77].

Kamusal Estetik: Bu unsura örnek olarak belediyelerin bazı şehirler veya sokaklardaki evlerin dış cephesini aynı renge boyatması ya da bazı tabela ve levhaların estetiği bozmaması amacıyla ana caddelerden kaldırılması verilebilir. Ayrıca bu konuya 3 mayıs 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 40. maddesi örnek olarak gösterilebilir. Bu maddeye göre; belediyelere veya valiliklere estetik sebebiyle arsalar, evler ve sair yerlerde müdahale hakkı tanınmıştır[78].

Ekonomik İstikrar: Kamu düzeninin birçok unsurunu önemli ölçüde etkileme gücüne sahip ekonomik istikrar önemli bir kamu düzeni unsurudur. Zira bir toplumun bel kemiği ekonomisidir. Bir toplumun ekonomisi sorunsuz işliyorsa o toplumda kamu düzeni rahatlıkla sağlanabilir. Ekonomi istikrarsız ise, kamu düzeni ağır ama büyük hasar göstererek bozulacaktır. Ekonomik istikrar olmayan bir toplumda öncelikle kamu huzurunun bozulması daha sonra ise kamu güvenliği, kamu sağlığı ve genel ahlakın bozulması kaçınılmazdır. Zira bu durum 2002 Türkiye ve Arjantin ekonomik krizlerinde kendisini göstermiştir. Özellikle Arjantin'de

[75] Giritli ve Akgüner, a.g.e., s.102
[76] Gözler, a.g.e., C.2, s.419
[77] Giritli ve Akgüner, a.g.e., s.102
[78] Gözler, C.2, a.g.e., s.420-421

ekonominin tamamen çökmesiyle, kamu güvenliği de dahil, bütün kamu düzeni unsurları bozulmuştur.

Kamu düzeni, ekonomik kamu düzenini de içermekle birlikte[79] iktisadi konuları gürültü, kirlilik, rahatsız edici çevre koşulları ve benzeri durumları anlatmak için kullanılan dirlik ve esenlik unsuru içinde ele almak yetersiz olacaktır. Örneğin "ilaç fabrikalarının haksız rekabetin engellenmesi sebebiyle üretim yapamaması"[80] kamu düzenini sağlık yönüyle bozacağı gibi, ülkedeki ekonomik istikrarsızlık sonucu bankaların iflası, kamu güvenliğini ve huzurunu kolaylıkla etkilemektedir. Bu sebeple ekonomik istikrar, kamu düzeninin önemli bir unsurudur[81].

Yine 1982 Anayasamız'ın 119. maddesi düzenlemesinde ağır ekonomik bunalımlar, olağan dışı rejim uygulaması sebebi olarak gösterilmiş ve ekonomik istikrarın önemi ortaya konulmuştur. Yukarıda belirtilen bu sebeplerle "ekonomik alana ilişkin tedbirlerin esenlik unsuru kapsamında değerlendirilmesinin uygun olmayacağı sonucuna kolaylıkla ulaşılabilir"[82].

Son olarak belirtilen bu unsurlara "insan onuru" ve "bireylerin kendilerine karşı korunması" unsurları da eklenebilir[83].

3- İdari Kolluğun Amacı Olarak Kamu Düzeni

Daha önce belirtildiği üzere idarenin amacı; kamu düzenini sağlamak, korumak ve bozulduğunda ise düzelterek eski durumuna getirmektir. Bu sebeple, kolluk yetkilileri anacak kamu güvenliğini, huzurunu ve sağlığını korumak ve bunları sağlamak amacıyla hareket edebilirler[84].

Geniş anlamda idarenin bütün faaliyetleri kamu düzenini sağlama amacında olup, kamu düzenini özel olarak sağlama görevi bu işle iştigal eden bir kuruluşa

[79] Melikşah Yasin, **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002, s.32
[80] Yasin, a.g.e., s.33
[81] Yasin, a.g.e., s. 32,33
[82] Çolak, **BDDK**, s.28
[83] Gözler, a.g.e., C.2, s.421-422
[84] Giritli ve Akgüner, a.g.e., s.101

verilmiş olup, bu teşkilat kolluk teşkilatıdır[85].

İdari kolluk faaliyeti yürüten kolluk kuvvetine kamu gücünü kullandığından dolayı kamu gücü de denebilir[86]. Fakat kolluk bu kamu gücünü ancak kamu düzenini sağlamak amacıyla kullanabilecektir. Yani kamu düzeni kolluk gücü yetkilerinin sınırlarını oluşturmaktadır. Kolluğun faaliyetleri kamu düzenini sağlamaya yönelik olduğu sürece hukuka uygun olacaktır.

Kolluk ancak maddi düzeni korur. Düşünce ve ahlak alanındaki düzenin korunması, kolluğun görevi dışındadır. Böyle olmakla birlikte ahlak alanındaki düzensizlikler, kamu düzenini bozan bir özelliğe bürünürse, kolluk bunu da önler.[87]

Sonuç olarak belirtmek gerekirse kamu düzeni, idari kolluğun amacını oluşturduğu gibi yetki sınırını da oluşturur.

IV-KAMU DÜZENİNİN EKONOMİK BOYUTU

1- Devletin Ekonomiye Müdahalesinin Sebepleri

Birey var oluşundan bu yana fiziki varlığını sürdürmeye çalışmıştır. Bu varlığını koruyabilmesi için ise temel ihtiyaçları olan barınma, giyinme, beslenme gibi ihtiyaçlarını karşılaması gerekmiştir[88]. Bu ihtiyaçlar karşısında ise günümüzde en temel haklar olarak görülen hürriyet, eşitlik, fikri hürriyet gibi temel hak ve özgürlükler her zaman ikinci planda kalmıştır. Zira birey fiziki varlığını sürdüremezse, yani hayat hakkını kullanamazsa diğer haklar hiçbir şey ifade etmeyecektir. Birey söz konusu yaşamsal ihtiyaçlarını giderebilmek için tarih boyunca çeşitli faaliyetlerde bulunmuş, üretim, trampa, alım-satım yapmış; yani ekonomik faaliyetlerde bulunmuştur. Bu sebeple ekonomi ve ekonominin kontrolü her zaman devletler için hayati bir önem arz etmiştir.

Özellikle II. Dünya Savaşı öncesi dönemde, devletin ekonomiye müdahalesinin

[85] Duran, a.g.e., s. 28
[86] Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, Ankara: AÜHF Yayını,1981, s.228, 229
[87] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1 s.596
[88] Çolak, **BDDK**, s.32

olağan üstü dönemlerde olması gerektiği savunulurken , II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, devletin belli kurallar doğrultusunda her daim ekonomiye müdahalesi olağan bir faaliyet olarak görülmüştür[89].

Bilindiği üzere tarihsel süreç içinde önceleri, devletin ekonomiye müdahalesi, hükümranlık hakkından kaynaklanmakta iken, daha sonra bu durum değişmeye başlamış ve zamanla, ekonomiye müdahalede kamu yararı kavramı ön plana çıkmıştır. Çünkü kamu yararı bulunan her alanda, devlet denetimine ihtiyaç vardır[90]. Böylelikle devlet, kişilerin haklarını koruyarak ve toplumdaki eşitsizlikleri gidererek, sosyal adaleti sağlayabilecek duruma gelebilir.

Devletin ekonomiye müdahalesini gerektiren sebeplerden biri de, kişiyi hem devlet otoritesine karşı, hem de ekonomik yönden güçlü olan kesimlere karşı korumanın gerekliliğidir. Çünkü kişilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için asgari yaşam standartlarına sahip olmaları, bu nedenle de ekonomik ve sosyal haklarının korunması şarttır. Her ne kadar, ekonominin kendi yasalarının varlığı bilinmekte ise de, devletin ekonomiye müdahalesini sağlayacak hukuksal mekanizmanın oluşturmadığı bir toplumda ortaya çıkabilecek krizlerin, ağır sonuçlar doğurması kaçınılmazdır[91]. Kısacası, kişilerin insanca yaşayabilmeleri için; ekonomik faaliyetlerin, hukuk kuralları çerçevesinde, sağlıklı bir şekilde işlenmesinin sağlanması, devletin temel görevlerindendir.

Devlet, özel sektörün yürütmediği veya yürütmeye gücünün yetmediği ancak, toplum için mutlaka gerekli ve giderilmediği takdirde kamu düzeninin bozulmasına yol açacak bazı hizmetleri üstlenmek ve toplumun bu hizmetlerden kolayca yararlanmasını sağlamak zorundadır[92].

Dünyada, devletin ekonomiye hiç müdahale etmediği bir düzen yoktur.[93] Çünkü sınırsız özgürlüğün verildiği bir toplumda, gerçek anlamda özgürlükten bahsetmek mümkün değildir. Bir kişinin özgürlük alanı, bir başka kişinin

[89] Turgut Tan, "Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi", **AİD**, Haziran 1975, C.8, ss.2-33
[90] Erez, a.g.e., s.1
[91] Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, s.4
[92] Süleyman Arslan, **Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri**, Ankara: Şafak Matbaası, 1982, s.14
[93] Özay, a.g.e., s.68

özgürlüğünün başladığı yerde bitmelidir. Aksi takdirde "kamu düzeni", "kamu yararı" gibi kavramlardan söz etmek mümkün değildir[94]. Hukuk devletinde devletin ekonomiye müdahalesinin hukuksal alt yapısı, ancak kamu yararı veya kamu düzeni gerekçelerine dayandırılarak yapılabilir.

Devletin ekonomiye müdahalesine iktisadi açıdan baktığımızda ise; Neo-Klasik İktisat ve Keynesyen İktisat kuramlarıyla karşılaşmaktayız.[95] 1929'daki Dünya Buhranı sonucu egemen olan Neo-Klasik görüş devletin ekonomiye her türlü müdahalesinin karşısında bir tez savunurken, buna karşın Keynesyen kuram; ekonomik hayata devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğunu savunuyordu.[96] Bu iki karşıt görüş kendisini siyasal alanda da kısa sürede göstermiştir. Ancak, görülmüştür ki; serbest rekabet sistemine dayalı bir ekonomik modelde devlet, ekonomiye müdahale etmediği durumda sistem bir süre sonra kendi kendini çökertmeye başlamıştır[97].

Devletin ekonomiye müdahale nedenlerinden bir diğeri ise; devletin kendisinin müdahaleyi istemesidir[98]. Zira ekonomi aynı zamanda büyük bir güçtür ve devlet, ekonomiyi bir güç olarak elinde bulundurma arzusundadır. Bu sebeple ekonomik alana ilişkin idari faaliyetler söz konusu olduğunda, "kanunilik" ilkesinin sınırları yasama tarafından zorlanmaktadır[99].

Sonuç olarak diyebiliriz ki; devlet ekonomiye müdahalede bulunma zorunluluğu içerisinde olduğu kadar, bu müdahale için isteklidir de. Ancak, bir hukuk devletinde bu müdahalenin hukuka uygun olarak, yani kamu düzeni ve yararı gözetilerek yapılması şarttır.

2- Devletin Ekonomiye Müdahalesi ve Kamu Düzeninin Korunması

Kamu düzenini korumanın günümüz modern devletlerinde kullanılan en etkin yolu; "kamu düzenini tehdit eden ya da etme riski taşıyan olayların nedenlerine

[94] M. Mine Kasapoğlu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu İdare Hukuku Açısından Bir İncelme, İstanbul: Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y.Lisans Tezi 2003, s.2
[95] Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombusman**, İstanbul: Beta Yayınevi, 1999, s.144
[96] Akıncı, a.g.e., s.144
[97] Akıncı, s a.g.e., s.145
[98] Çolak, **BDDK**, s.30
[99] Çolak, **BDDK**, s.31

inilerek, kamu düzenini bozma riski taşıyan olayların önüne geçilmesidir"[100]. Bu risklerin başında ise, ekonomik istikrarın bozulması gelir. Ekonomik göstergeleri iyi olan bir toplumda, kamu düzeni ihlalleri de sınırlı düzeyde kalacaktır. Ekonomisi bozuk olan bir toplumda ise kamu düzenini bozan bir çok münferit olayın altında yatan neden; ülke ekonomisinin belli bir istikrara sahip olmamasıdır. Bu durum tarihsel süreçte kendisini gösterdiği gibi, günümüz modern devlet ve toplumlarında da değişmemiştir. Zira tarihteki bütün büyük medeniyetlerin yıkılması, ekonomilerinin bozulmasıyla başlamış ve bu medeniyetlerin yok olması ile sonuçlanmıştır.[101]

Ekonominin kamu düzenini doğrudan etkilemesi günümüz toplumlarında da çok açık görülmektedir. Örneğin Arjantin ekonomisinin çökmesi ve bankaların iflası; halkının aylarca isyan etmesine, sokaklara dökülmesine, yağmalara yol açmış, sonuç olarak iktidarın değişmesine sebebiyet vermiştir. Yine Arnavutluk'ta bankerzedelerin başlattığı gösteriler ülkeyi yok olmanın eşiğine getirmiş, kolluk güçleri kendiliğinden dağılmış kamu otoritesi kaybolmuş askeri operasyonlar yeterli kalmamış ve diğer devletlerden yardım alınmak zorunda kalınmıştır.[102]

Görüldüğü üzere devletin ekonomik hayatın dışında tutulmasının imkanı yoktur. Zira devlet, ekonomik alandaki başarısı ile varlığını sürdürebilecek ve bu sebeple devletin hayatiyetini bu kadar yakından ilgilendiren bir konunun dışarısında kalması beklenemez.

Devlet ekonomiye çeşitli yöntemler kullanarak müdahalelerde bulunur. Bu yöntemleri ayrı bir başlık altında incelemek doğru olacaktır:

3- Devletin Ekonomiye Müdahale Yöntemleri

Devlet, ekonomiye çeşitli yöntemler kullanarak müdahalelerde bulunur. Bu yöntemler; Dolaylı Müdahaleler ve Doğrudan Müdahaleler şeklinde kendisini

[100] Çolak, **BDDK**, s.37, 38
[101] McNeil, s.328, s. 407, s. 645
[102] Çolak, **BDDK**, s.38

gösterir.[103]

Günümüzde sosyal niteliği de kazanan devletler mevcut ekonomik ve toplumsal düzene yeni bir biçim verme yetki ve görevini yüklendikleri gibi, anayasalarında da bazı konularda nasıl bir ekonomik ve toplumsal düzen amaçladıklarını, koydukları kurallarla doğrudan belirlemek yoluna gitmektedirler.[104] 1982 Anayasası da devletin temel amaç ve görevlerini 5. maddesinde belirtmektedir. Buna göre devlet; Türk Milleti'nin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerine toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak suretle sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmakla görevlidir.[105] Bu anlamda belirtmek gerekir ki sosyal devlet kısaca; sosyal adalet, güvenlik ve herkese insan onuruna yakışır asgari bir yaşam düzeyi sağlama amacına dayalı devlet olarak tanımlanabilir.[106]

Yine belirtmek gerekir ki sosyal devlet; kişilere sadece klasik hak ve hürriyetleri sağlamakla kalmayan, aynı zamanda günümüzün hukuk ve devlet anlayışına uygun olarak, bazı sosyal ve ekonomik haklar tanıyan devlettir. Aslında sosyal devlet; devletin ekonomiye hiç karışmaması gerektiğini savunan, serbest rekabete dayalı liberalizm ve onun ekonomik düzeni olan kapitalizme tamamıyla aykırı bir anlayış içinde değildir. Aksine "liberal devlet" anlayışını değişen şartlara uyarlayan ve çağdaş bir yapıya kavuşturmaya çalışan bir anlayış içindedir. Örneğin, sosyal devlette de mülkiyet hakkı korunmaktadır. Ayrıca özel teşebbüs, faaliyetlerini sürdürmektedir. Ancak, bunun yanında devlet, hem kamu teşebbüsleri kurup işleterek ekonomiye doğrudan doğruya katılmakta, hem de özel teşebbüsleri denetim ve gözetim altında tutmaktadır. Ayrıca, kamu yararının gerektirdiği hallerde devlet, kamulaştırma ve devletleştirme yapmaktadır. Kısacası sosyal devlet; liberal devletin ilkelerine yakın düzenlemelere yer vermekle birlikte, aynı zamanda devletin bu alanlara müdahalesini öngörmektedir. Diğer bir ifade ile sosyal devlet; ekonomik

[103] Çolak, **BDDK**, s.38
[104] Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, s.117
[105] T.C 1982 Anayasa madde 5 ve gerekçesi için bkz. Servet Armağan, **En son Değişikliklerle 1982 T.C. Anayasası ve Eski Anayasalarımız**, İstanbul: Beta Yayınları, 2000, s.10
[106] Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1995, s.99

yönden müdahaleler devletidir.[107]

A- Dolaylı Müdahale Yöntemleri:

Devletin yukarıda sayılan bu amaçlara ulaşabilmesi için ise, ekonomiye müdahalesi şart olmaktadır. Bu müdahale yöntemlerinden dolaylı müdahaleler; ekonomiyi planlayarak, teşvikler vererek ve vergi politikalarıyla hasıl olur. Bu yöntemleri kısaca açıklamak yerinde olacaktır:

a. Planlama: Anayasamızın IV. Kısmının ikinci bölümünde "Ekonomik Hükümler" başlığı altında belirtildiği üzere; sosyal devletin temel ilkelerinden biri de planlamadır. Planlama, ekonomik hayatın düzenlenmesinde temel araç niteliğindedir.[108] Planlama, ülkedeki ekonomik kaynakların, ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla, bilimsel ve akılcı bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır.[109] "Sosyal devlet" anlayışı, devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesini gerektirdiğine göre, bu müdahalenin sistemli, bilimsel ve akılcı bir biçimde yapılması gerekmektedir. Bunun için de önceden planlama yapılması zorunludur.

1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da planlamayı devlete bir görev olarak vermiştir. Anayasamızın 166. maddesinde devletin planlama görevi şöyle düzenlenmektedir: "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür, yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir, kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir…"

Görüldüğü üzere devlet, ekonomik gelişimini sağlamanın yanı sıra sosyal

[107] Göze, a.g.e., s.382
[108] Turgut Tan, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1976, s.7
[109] Özbudun, a.g.e., s.109

devlet özelliğini de sürdürebilmek için ekonomide planlamalar yapmalıdır.

b. Özendirici Tedbirler: Kazanç güdüsüyle hareket eden özel sektör, çoğu zaman daha az ya da hiç kazanç elde edemeyeceği bölgeler veya alanlara yani "stratejik alanlara"[110] yatırımda bulunmamakta bu sebeple söz konusu stratejik alanlarda istihdam, ekonomik istikrar, ekonomik gelişme ve bilimsel gelişme sağlanamamaktadır. Bu durum kamu düzenini bile bozabilecek sonuçlar doğurabilmektedir. Örneğin bu stratejik alanlar savunma sanayine dairse ülkenin savunması zaafa uğrayacak, sağlık sektörüne ilişkinse topulumun genel sağlığı etkilenecek ve bu alanlarda dışa bağımlılık oluşacaktır.

Diğer taraftan özel sektör kar amacı güttüğü için yatırımlarını yaparken sosyal adalet, işsizlik açığını engelleme gibi kaygılar gütmez. Bu sebeple sosyal devlet, görevini yerine getiremez ve sosyal adalet sağlanamaz hale gelebilir. Bu duruma ülkemizin doğu ve güney doğu bölgelerinde coğrafi nedenlerle yatırım yapılamaması, ayrıca bilişim alanında yapılacak yatırımların da çok külfetli olması ve kısa vadede kar oranının düşük olması nedeniyle yatırımların seyrek olması örnek olarak verilebilir. Sosyal devlet, özel sektörün çeşitli sebeplerle gelişim sağlayamadığı bu durumlarda açığı kapatmakla yükümlüdür.

Bu sebeplerle devlet, özendirici tedbirler uygulayarak girişimciyi yatırım gerektiren alan ve bölgelere çekmeye çalışır. Bu dolaylı müdahalelerde yeterli olmaz ise doğrudan kendisi bu alanlarda faaliyet gösterir.

Bu özendirici tedbirlerin en önemlisi; özel sektör yatırımlarının teşvikidir. Devlet bu teşviği; yatırımların önündeki engelleri kaldırarak veya yatırımcıya bazı avantajlar yaratarak yapar. Çağdaş devlet böylelikle ekonominin kamu yararı ve düzenine uygun olarak değişimini ve gelişimini sağlama olanağına sahip olur[111].

c. Maliye Politikalarıyla Müdahale: Devlet, para piyasalarıyla ilgili olarak yaptığı düzenlemelerle, kamu harcamaları ve vergilendirme politikalarıyla ekonomik

[110] Çolak, **BDDK**, s.40
[111] Çolak, **BDDK**, s.40

hayatı dolaylı olarak kontrol edebilir.

Devlet, para piyasalarıyla ilgili müdahalelerini kur politikalarıyla ve piyasadaki para miktarı ayarlamalarıyla yapar. Kamu harcamalarını belirli alanlara yönelterek, bu alanlarda özel sektöre talep oluşturarak pazar sağlar. Son olarak vergilendirme politikası belirleyerek, açıktan herhangi bir müdahalede bulunmaksızın ekonomiyi kontrol edebilir[112].

B. Doğrudan Müdahale Yöntemleri:

Kamusal ihtiyaçların karşılanması, sosyal adaletin sağlanması ve kamu düzeninin korunması amaçlarıyla devlet, ekonomiye doğrudan müdahalelerde bulunabilir.

a. Devlet Girişimciliği: Daha önce de belirtildiği üzere devletin stratejik alanlarda yaptığı (ki bu stratejik alanlar zamanın şartlarına göre değişim gösterir)[113] ekonomiye dolaylı müdahaleleri yeterli olmaz ise bu alanlarda kendisi faaliyet gösterir.

Devlet girişimciliği iki sebeple otaya çıkmaktadır: Bunlardan birisi devletin kaynak arayışlarına çözüm olarak bir tacir gibi ekonomik faaliyetlerde bulunmasıdır. Bu yöntem, belirli stratejik ve askeri alanlar dışında modern devletler tarafından kullanılmaktan vazgeçilmiştir. Zira devlet bu durumlarda "ekonomik girişimin gerektirdiği yönetim becerisi gösteremediği için"[114] kardan çok zarar etmekte veya devletin özel girişimde bulunduğu alandaki özel sektör teşekkülleri devletle rekabete giremedikleri için çok zor durumda kalmakta ve hatta ortadan kalkarak o sektörde tekel oluşmasına sebep olmaktadır. Devlet girişimciliğinin bir diğer nedeni ise; özel girişimciliğin çeşitli nedenlerle yatırımda bulunmadığı alanlarda istihdam, ekonomik istikrar, ekonomik gelişme ve bilimsel gelişme sağlanması için (kısacası kamu düzeninin korunması ve kamu yararının sağlanması için) yapılmasıdır. Devletin ekonomiye bu müdahaleleri, özel hukuk kurallarına tabi devlet girişimciliği şeklinde olabileceği gibi, kamu yararı gerekçesi ile kamu hizmeti niteliğinde faaliyet gösteren

[112] Çolak, **BDDK,** s.40
[113] Çolak, **BDDK**, s.40
[114] Çolak, **BDDK**, s.43

özel bir girişimin devletleştirilmesi şeklinde de olabilir.

b. Ekonomik Kolluk Denetimi: Devletin ekonomiye müdahalesini düzenleyen bir başka hüküm ise Anayasa'nın "Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi" başlıklı 167. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alabilmektedir. Ayrıca, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme yetkisine sahiptir[115].

V. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİ VE EKONOMİK SERBESTLİK

Yukarıda da belirtildiği üzere devletin ekonomiye müdahalesinin kaçınılmazlığı, günümüzde kabul edilen bir gerçektir[116]. 1982 Anayasası 167. maddesinde "Devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemesini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler" hükmüyle açıkça devlete ekonomik kamu düzenini sağlamak için ekonomiye müdahalelerde bulunma yetkisini tanımıştır. Ayrıca Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkını, 40. maddesinde çalışma ve sözleşme hakkını ve devletin özel teşebbüsün milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alma ödevi öngörerek devletin ekonomiye müdahalesi gerekliliği ortaya konulmuştur[117].

Bu düzenlemeler Anayasada veya yasalarda açıkça yer almasaydı dahi ekonomiye müdahale etmesinin zorunlu olması sebebiyle devlet, mevcut yasal düzenlemeleri zorlayarak bu müdahaleleri gerçekleştirecekti. Nitekim, 1930 yılında çıkarılan 1567 sayılı Türk Parası Kıymetinin Korunması Hakkında Kanun; çeşitli uzatma ve değişikliklere uğratılarak uzun bir süre devletin ekonomik alandaki düzenlemelerinin temel kaynağını oluşturmuştur[118].

Devlet, ekonomi sektöründe yapacağı bu müdahaleleri kolluk gücüyle

[115] Armağan, s.291
[116] Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, s.117
[117] Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969, E. 967/41, K. 969/57, AMKD Yayını, Sayı:8, s.30-40
[118] Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku,** s.120

yapacaktır. Bu kolluk gücünün de özel bir kolluk olan ekonomik kolluk olduğu aşikardır[119]. Ekonomik kolluk, ekonomiye müdahalelerinde ekonomik serbestliği gözetmek zorundadır. Zira aşırı ve oransız müdahaleler serbest ekonomi düzenini sekteye uğratacak, bu da ekonomik kamu düzeninin bozulmasına yol açacaktır. Bu hususta özel girişim özgürlüğü ile ekonomik serbestliğe yapılacak müdahaleler ve getirilecek sınırlamalar önem kazanmaktadırlar.

1- Özel Girişim Özgürlüğü

Özel mülkiyet hakkıyla yakından bağlantılı olan özel girişim özgürlüğü, pazar ekonomisinin temel unsurlarından birisidir. Serbest piyasa koşullarında bireylerin serbestçe ekonomik ilişkiye girebilmesi, mal ve hizmetlerin sahipleri tarafından istenilen biçim ve şartlarda piyasaya sokulması pazar ekonomisinin işlemesi için mutlaka var olması gereken şartlar arasındadır. Özel girişim özgürlüğü, bu anlamıyla, temel ekonomik faaliyetlerin bireyler tarafından yürütülmesini, devletin ekonomik alanda müdahalesinin belli sınırlar doğrultusunda kamu yararı ve güvenliği sebebiyle yapılmasını gerektirir[120].

Avrupa'da çalışma, sözleşme ve özel girişim özgürlüğü 1789 Fransız Devrimi sonucunda, ekonomide egemen olan locaların kaldırılması ve bu özgürlüklere devlet tarafından konulmuş kısıtlamaların kaldırılmasıyla ortaya çıkmıştır. Zira artık çalışanlar bu loncalara bağlı olarak çalışmak zorunda kalmayacak kendi emeklerinin ücret karşılığını kendirli belirleyebileceklerdi. Fransa'da "Endüstri ve Ticaret özgürlüğü" 1781 tarihinde kabul edilmiştir. Bu özgürlük; mahkemelerin de yorumlarıyla kişilerin istedikleri gibi ticari ve endüstriyel işletmeler kurup çalıştırabilecekleri ve merkezi idare ile yerinden yönetim idarelerinin piyasadaki eşitliği bozucu nitelikte ticari kuruluşlar oluşturamayacağı şekline dönüşmüştür[121]. Daha sonra liberal sisteme sonradan geçen ülkelerde dahil olmak üzere, Avrupa ülkelerinde de bu özgürlük korunma altına alınmıştır. Örneğin; Çek Temel Haklar Şartı, m. 26/1; Macar Anayasası, m. 9/2; Polonya Anayasası, m. 22, Slovak Anayasası,

---

[119] Müslüm Akıncı, **"**Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu", **Rekabet Dergisi**, Sayı:5 Ocak, Şubat, Mart, 2001, s.4

[120] Levent Gönenç, **Özelleştirme ve Anayasalar Orta Avrupa Deneyimi**, http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr, erişim tarihi 12.04.2006

[121] Giritli ve Akgüner, a.g.e., s.32

m. 55[122].

Günümüzün hürriyet temeline dayalı toplumunda irade serbestliği çerçevesinde bireyin sözleşme yapma, meslek seçme, çalışma hürriyetleri garanti altına alınmıştır. Bu hürriyetler sadece kanunla ve kamu yararı gerekçesi ile sınırlandırılabilir[123]. Söz konusu özgürlükler 1982 Anayasası'nın 48. maddesinde de düzenlenmiştir. Yine aynı madde hükmünde özel teşebbüs hürriyeti, Anayasa tarafından teminat altına alınmıştır. Buna göre; "devlet özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır."[124]

Sosyal devlet, bireyin insan haklarından yararlanabilmesi için gereken ortamın sağlanmasından sorumlu devlettir. Anayasanın 5. maddesi devlete kişinin temel hak ve hürriyetlerini sınırlayabilecek ekonomik engelleri kaldırma, onun maddi ve manevi varlığını geliştirme ödevi vermiştir. Özel teşebbüs hürriyeti bu bağlamda ferde ekonomik huzur ve refahını bizzat sağlamak amacıyla bir ekonomik ve sosyal hak olarak düzenlenmiştir. Kısacası özel girişim özgürlüğünün kullanımını engelleyen veya bu özgürlüğü anlamsız kılan engelleri kaldırmak, devletin anayasal görevidir[125].

Ancak, hiçbir özgürlük sınırsız olmadığı gibi özel girişim özgürlüğü de sınırsız değildir. Bu sınırlandırmayı yapacak olan ise özel bir idari kolluk olan ekonomik kolluktur.

2- Özel Girişim Özgürlüğünün Sınırlandırılması ve Ekonomik Kolluk

Hakların ve özgürlüklerin korunmasının bir yolu da onları sınırlamaktır. Gerçekten, Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 4. maddesi; "her insanın doğal haklarını kullanması, toplumun diğer üyelerinin de aynı haklardan

[122] Serkan Ağar, **Postmodernizim ve Ekonomi Etkileşimi**, http://www.agar.av.tr.doc, erişim tarihi 16.04.2005
[123] 1982 Anayasa'sı 48. madde gerekçesi, Armağan, a.g.e., s.113
[124] T.C 1982 Anayasası 48. madde
[125] Çolak, **BDDK**, s.47

yaralanmasını sağlayan sınırlarla sınırlanmıştır." demek suretiyle özgürlüklerin sınırının ancak insanla belirlenebileceğini, bir insanın özgürlüğünün başladığı yerde diğerinin bittiğine işaret ederek "sınırsız özgürlük, özgürlük değildir" ilkesini ortaya koymuştur. Yine bildiriye göre bu sınırlamalar ancak yasa ile yapılabilecektir.

Türk Hukuk Sistemi'ne de bu ilkeler yansımış ve daha önceki anayasalarla birlikte 1982 Anayasası'nda da hak ve özgürlüklerin ancak yasa ile sınırlana bileceği düzenlenmiştir. Ayrıca madde 13'deki düzenlemeler ile, Anayasa'da hak ve özgürlükleri düzenleyen maddelerde özel bir sınırlama sebebi öngörüldüyse ancak bu nedenlerle sınırlanabileceği düzenlenmiştir. Bu ilkeler özel girişim özgürlüğü içinde geçerlidir.

1982 Anayasası özel girişim özgürlüğünü düzenlerken, bir taraftan özel teşebbüsler kurmak serbestisini kabul etmekte, öte yandan da bu serbestinin nasıl sınırlanabileceğine ilişkin ilkeler koymaktadır. Bu sınırlandırmalar genel özel sınırlandırma diye iki şekilde vuku bulur ve sadece kanunla yapılabilir[126].

Anayasa madde 13'de temel hak ve hürriyetler için öngörülen genel sınırlamalar özel teşebbüs hürriyeti için de geçerlidir. Dolayısı ile devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli egemenliğin, Cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzenin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile özel girişim özgürlüğü sınırlanabilecektir. Bu genel sınırlama sebepleri yanında özel girişim özgürlüğünü de düzenleyen Anayasa madde 48'de; bu özgürlüğe özel bir sınırlama getirilmiştir. Buna göre; devletin "özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri" alma görevi vardır. Dolayısı ile idare, milli ekonominin gerekleri, sosyal amaçlar ile güvenlik ve kararlılık içinde çalışma ilkesi gereği ekonomiye ve özel girişim özgürlüğüne müdahalede bulunabilecektir.

Amaç bakımından genel kolluktan ayrılan ekonomik kolluk, Anayasa ile temel özellikleri belirlenen ekonomik düzenin kurulup korunmasını amaçlaması sebebiyle

[126] Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku,** s.133

özel girişim özgürlüğüne getirilecek sınırlamaları da yapacak olan özel idari kolluktur[127].

İdarenin ekonomik kolluk yetkisini kullanarak özel girişim özgürlüğüne getirdiği sınırlar da, kolluk yetkisinin tipik kullanım biçimleri olan izin verme veya yasaklama şekillerinde ortaya çıkar. İdarenin ekonomik alandaki düzenlemeleri, başka alanlardaki düzenlemelerinden farklı bir hukuki usule bağlı değildir[128].

Yalnız, ekonomik kolluk amacıyla yapılan ve belirli ekonomik faaliyetlerin yürütülmesinde izin veya yasaklama biçimlerinde ortaya çıkan işlemlerin, özellikle plan uygulamasına sahip ülkelerde farklı bir işlev kazandıkları görülmektedir. Yani; ekonomik kolluk yetkilerinin kullanılması sonucu verilen izinlerin plan uygulaması çerçevesinde denetim işlevini de yerine getirirler. Bu durum yasaklamalar içinde geçerlidir[129].

[127] Çolak, **BDDK**, s.49; Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku,** s.147
[128] Çolak, **BDDK**, s.49; Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku,** s.147
[129] Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku,** s.147

İKİNCİ BÖLÜM
İDARİ YAPILANMA VE EKONOMİK KOLLUK

I-KOLLUK

1- Kolluk Kavramı ve İdari Kolluk Özellikleri

Bütün toplumların belirli bir düzene ve asgari bir disipline ihtiyacı vardır.[130] Siyasal toplumlarda devletin, yani kamu gücünün en eski ve en yaygın görevi; düzeni sağlamak, korumak ve bozulursa yeniden eski haline getirmektir[131]. Devletin kamusal düzeni sağlamak, korumak ve bozulursa eski haline getirmek amacıyla yürüttüğü müdahale faaliyetlerini yürüten kamusal güce "kolluk" denilmektedir[132].

Kısaca; toplumsal yaşamın gerektirdiği düzenin sağlanması için idarenin bireylerin özgürlüklerine karışmasına, sınırlarını belirtmesine kolluk denir[133].

Konumuz olmayan adli kolluğu daha sonra kısaca incelenecektir. Ancak, daha önce idari kolluğun özelliklerini incelemek gerekir. "İdari kolluğun özellikleri nelerdir?" öncelikle bu hususu belirlemek yerinde olacaktır.

İdari kolluk eylem ve işlemleri her zaman tek taraflıdır. İdari kolluk makamları, tek taraflı olarak düzenleyici işlemler, bireysel işlemler ve bir takım eylemlerde bulunabilir[134]. Kolluk işlemlerinin tek taraflı olma özelliği, kolluk görevleri açısından sözleşme akdetmesini engeller. Yani idare akdettiği bir sözleşmenin ifa edilmesini sağlamak amacıyla kolluk yetkisini kullanamaz[135].

Kolluk yetkisi kullanılması mecburi bir yetkidir. Kolluğun kamu düzenini bozan durumlarda harekete geçme yükümlülüğü; yani gerekli olan durumlarda gerekli olan tedbiri alma yükümlülüğü vardır[136].

---

[130] Günday Metin, **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2004, 9. Baskı, s.257
[131] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.595; Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.257
[132] Özay, a.g.e., s.377; Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, 257
[133] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.595
[134] Gözler, C.2, a.g.e., s.434
[135] Gözler, C.2, a.g.e., s.435
[136] Gözler, C.2, a.g.e., s.436

Kolluk işlem ve eylemleri kamu gücü ayrıcalıklarına dayanır. Buna göre idarenin bir takım idari müeyyideler uygulaması da sahip olduğu kamu gücü ayrıcalığının kullanılması anlamına gelecektir[137].

Son olarak kolluk eylem ve işlemleri hak yaratıcı değildir ve bu eylem ve işlemlerden ortaya çıkan zararlardan idare ancak ağır kusur halinde sorumlu olacaktır.

Bu özelliklere kısaca değindikten sonra kolluk yetkisinin devredilip devredilemeyeceğine ilişkin özelliğini ve bu hususundaki tartışmaları incelemek yerinde olacaktır. Kolluk yetkisi devredilemez bir yetki midir, yoksa devredilebilir bir yetki midir? Başka bir ifadeyle idare, kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi işini sözleşmeyle özel kişilere devredebilir mi?

Bazı yazarlar; özel hukuk tüzel kişilerine kolluk yetkisi verilebileceğini savunmaktadır[138]. Bu görüşe göre; özel idari kolluk alanlarındaki yetkiler, özel hukuk kişilerine devredilebilir. Buna örnek olarak; 6132 sayılı At yarışları Hakkında kanun[139] ile 595 sayılı Yapı denetimi hakkındaki kanun hükmünde kararname gösterilmektedir[140]. At yarışları hakkında kanuna göre; at yarışları yapmak ve bu yarışlar üzerinde memleketin neresinde olursa olsun müşterek bahisler tertip etmek hak ve yetkisini Tarım Bakanlığı'na vermekle beraber, Bakanlığın bu yetkisini kamu yararına çalışan ve o alanda faaliyette bulunan derneklere 30 yılı geçmemek üzere Bakanlar Kurulu kararı ile devredebilmesine izin verilmektedir. Bu maddeye dayanılarak, Bakanlar Kurulu Kararı[141] ile bazı illerde at yarışları yapmak ve bu yarışlar üzerinde müşterek bahisler tertip etmek hak ve yetkisi 20 yıl süreyle Türkiye Jokey Kulübüne devredilmiştir[142].

Yine 595 sayılı yapı denetimi hakkında kanun hükmünde kararname kapsamına giren her türlü yapının belirli şartlara uyan özel yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabi olduğu belirtilmiştir[143].

---

[137] Gözler, a.g.e., C.2, s.436
[138] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.609
[139] RG; 15.07.1953, Sayı: 8458
[140] RG; 10.04.2000, Sayı:24016
[141] RG; 9.12.1993, Sayı: 21783 Bakanlar Kurulu Kararı 93/5043
[142] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.608
[143] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.609

Bu şekilde yetkilendirilen özel hukuk kişisinin yaptığı işlemler, idari yargının görev alanına da sokularak idari işlem olarak nitelendirilmiştir.

Ayrıca bu yazarlar 2495[144] sayılı bazı kurum ve kuruluşların korunması ve güvenliklerin sağlanması hakkında kanunun 8. maddesinin genel idari kolluk yetkisinin özel kişilere bırakılması şeklinde yorumlanabileceğini belirtmektedirler.[145] Buna göre özel güvenlik teşkilatı bağlı olduğu kuruluşu bu yasa hükümleri çerçevesinde korumak ve güvenliğini sağlamakla görevli kılınmış ve yetkileri gene bu yasa ile sınırlı bir özel idari kolluk kuvveti olarak tanımlamıştır[146].

Son olarak söz konusu yazarlar tarafından Türk Ceza Kanunu uygulamasında memur sayılan özel güvenlik teşkilatı personeli örnek olarak verilmiş ve bu personelin statü ve özlük hakları bakımından genel olarak bağlı bulundukları kuruluşun mevzuatına tabi olduğu, ancak personelin seçimi, eğitimi, çalışma esas ve usulleri, gözetim ve denetiminin tamamen emniyet makamlarının yetkisi içinde olduğu, özel korumacıların kolluğa ilişkin tutum ve davranışlarından tümü ile doğrudan doğruya devletin sorumlu olduğu üzerinde durulmuştur. Buna göre; ilgili müesseseler koruma personelinin sadece ücretini, sosyal haklarını, giysi ve gereçlerini sağlamakla yükümlüdür ve yine bu personelin göreve alma ve çıkarma işlemlerinin idari dava konusu (Danıştay, 5. D, 19.3.1987, E. 987/193- K. 987/433.) yapıldığı belirtilmiştir[147].

Gözübüyük ve Tan idare hukukunun öğretisinde özel hukuk kişilerinin genel idari kolluk alanında müdahalelerinin olanaksızlığını belirtmelerine karşın yukarıda belirtilen hususları "özel hukuk kişileri ve kolluk yetkisi başlığı altında incelemişlerdir[148].

---

[144] 2495 numaralı bazı kurum ve kuruluşların korunması ve güvenliklerinin sağlanması hakkında kanun, 5188 numaralı kanunun 27. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. RG;26.06.2004 Sayı:25504

[145] Özel güvenlik teşkilatının niteliğine ilişkin bu hüküm 2495 numaralı bazı kurum ve kuruluşların korunması ve güvenliklerinin sağlanması hakkında kanunda yer almakta iken, 2495 numaralı yasanın yerini alan 5188 numralı kanununda bulunmamaktadır. Fakat 5188 numaralı kanun 23. maddesinde "Özel güvenlik görevlileri Türk Ceza Kanununun uygulanmasında memur sayılır" ifadesi göz önünde tutulduğunda Özel güvenlik teşkilatı, özel bir kolluk kuvveti olarak nitelendirilebilecektir.

[146] Gözübüyük ve Tan, a.g.e. C.1, s.609

[147] Gözübüyük ve Tan, a.g.e.C.1, s.609

[148] Gözübüyük ve Tan, a.g.e. C.1, s.608

Diğer görüş ise kolluk yetkisinin devredilemez bir yetki olduğunu savunmaktadır. Bu görüşe göre; özel güvenlik teşkilatları ve buradaki görevli personel, gerçek anlamda özel değildir. Gözler, bu hususu şöyle dile getirmiştir: "Özel güvenlik teşkilatı personelinin ücreti, ilgili kurum tarafından ödense de, bu husus dışında geri kalan bütün noktalarda, göreve alınmalarında, görev ve yetkilerinde, ceza hukuku statülerinde, denetimlerinde, görevlerinin sona ermesinde[149] vs. özel güvenlik personeli kamu hukuku rejimine tabidir[150]. O nedenle bazı kuruluşların güvenliklerinin 11 Temmuz 1981 tarih ve 2495 sayılı kanun uyarınca özel güvenlik teşkilatlarınca sağlanması, kolluk yetkisinin devri niteliğinde bir şey değildir." ve yine bu konuda Fransız Danıştayı'nın 23 mayıs 1958 tarihli "Amoudruz Kararı'nı" örnek olarak vermiştir. Buna göre; "bir plajın işletilmesi işini bir özel kişiye sözleşme yoluyla devreden belediye idaresinin, denize girenlerin güvenliğini sağlamakla (kolluk görevi) görevli olduğu, yani kamu hizmetinin devredilmesinin bu hizmetle ilgili olan kolluk yetkilerinin devredilmesi anlamına gelmediğine karar vermiştir"[151].

Sonuç olarak bu görüşlerden de anlaşıldığı üzere idare kendi görevi dahiline girmesine rağmen belli alanlarda kolluk yetkisini kullanmamakta ve bu durumlarda, özel hukuk sujesi olan kişilere kolluk faaliyetlerini gördürmektedir. Ancak, bu kişilerin verilen bu görevler doğrultusunda özel hukuk kişisi olarak bir kolluk yetkisi mi devraldıkları, yoksa kullandıkları yetki dolayısı ile kamu hukuku rejimine tabi olarak (sadece maaşları ve teçhizatları özel hukuk kişilerince karşılanan) idarenin birer kamu görevlisi mi oldukları tartışma hususudur.

[149] Yürülükten kaldırılan 2495 numaralı kanunun 25. ve 26. maddelerde özel güvenlik personeli hakkında bazı cezalar öngörürken bu durumlarda hükmün kesinleşmesi üzerine bu şahısların görevlerine son verileceğini belirtmiş ancak bu hükümler 5188 numaralı kanunda yer almamıştır. Buna rağmen bu kanunun 11. maddesinde belirtilen "özel güvenlik görevlisi olarak istihdam edilecekler ile özel güvenlik şirketlerinde ve özel güvenlik eğitimi verecek kurumlarda yönetici olarak çalışacaklar hakkında valilikçe güvenlik soruşturması yapılır. Soruşturma sonucu olumlu olanlara, bu Kanunun 14 üncü maddesinde belirtilen özel güvenlik temel eğitimini başarıyla bitirmiş olmak şartıyla, valilikçe beş yıl süreli çalışma izni verilir" hükmü değerlendirildiğinde idarenin hala özel izinlerini kaldırarak veya yenilemeyerek güvenlik görevlilerinin görevlerine son verebileceği görülmektedir.

[150] Gözler, a.g.e., C.2, s.435

[151] Gözler, C.2, a.g.e., s.435

2- Adli Kolluk -İdari Kolluk Ayrımı

İdari kolluk türlerini incelemeden önce idari kolluk-adli kolluk ayrımına değinmek gerekir. Bu kolluk faaliyetleri arasındaki ayrım, amaç ve harekete geçme zamanı bakımından yapılmaktadır[152].

Öncelikle konuya amaç yönüyle bakacak olursak; adli kollukta amaç bastırıcı niteliktedir.[153] Yani adli kolluk; kamu düzenini bozan ve de suç sayılan eylemlerin işlenmesi halinde harekete geçerek, suç faillerini ve delillerini bulup bunları adli mercilere teslim etmeyi amaçlar.[154] Zira Anayasa Mahkemesi bir kararında adli kolluk faaliyetlerini tanımlarken bu ifadeleri kullanmıştır. "işlenmiş bir suçun takibine, delillerin elde edilmesine, faillerin kovuşturulmasına, yakalanmasına yönelmiş çalışmalardır"[155]. İdari kolluğun amacı ise önleyicidir. Kamu düzeninin bozulmasını önlemeyi amaçlar. Diğer bir ifadeyle; kanunların suç saydığı bir eylem henüz işlenmeden önce harekete geçer.

Adli kolluk, suçun işlenmesinden sonra harekete geçerken, idari kolluk, kamu düzeninin bozulmasından suç işlenmesinden önce harekete geçer.

Yukarıda belirtildiği üzere söz konusu ayrım kriterleri zaman zaman yetersiz kalmaktadır. Zira bazı durumlarda idari veya adli kolluklardan biri veya diğeri önleyici ya da bastırıcı nitelikte olabilmektedir. Örneğin idari kolluk, önce bir gösteri yürüyüşünün kamu düzenini bozmaması için gerekli tedbirleri alıp daha sonra bu gösteri yürüyüşü kamu düzenini bozmaya başladığında gösteriyi dağıtıp, kamu düzenini bozanları göz altına alabilir[156]. Ama yine de adli kolluğun bastırıcı niteliği ağır basarken, idari kolluğun önleyici niteliği daha ağır basmaktadır[157].

---

[152] Gözler, C.2, a.g.e., s.424
[153] Gözler, C.2, s a.g.e., 424
[154] Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.261
[155] Anayasa Mahkemesi, 11-14 ve 25.02.1975, 1973/37 E, 1974/22 K, AMKD, Sayı: 13 ss.58-213'den aktaran Gözübüyük ve Tan, C.1, s.599
[156] Gözler, a.g.e., C.2, s.425
[157] Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.261

Gözler, bu ayrımın daha net yapılabilmesi için Fransız Danıştayı'nın 11 Mayıs 1951 tarihli Dame Noualek kararlarında geliştirilen kritere göre; eğer bir kolluk faaliyeti, "belirli bir suç (une infraction pénale détérmiée)" ile ilgiliyse ortada adli kolluk, yok eğer ilgili değilse ortada idari kolluk vardır"[158]. Bu sonuçsal bir yaklaşımdır. Burada kolluk makamlarının veya kolluk personelinin kolluk faaliyetlerine başlarkenki niyetleri önemlidir[159].

Bu konuda 4 Temmuz 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 2. maddesi örnek verilebilir. Zira bu, kanunda açıkça adli ve idari kolluk ayrımı belirtilmese dahi A bendinde polisin suç işlemesini önleme, yani idari kolluk görevini, B bendinde ise polisin işlenmiş suç hakkında bastırma görevini, yani adli kolluk görevinin dile getirildiği açıktır[160].

3- Genel İdari Kolluk Özel İdari Kolluk Ayrımı

A. Genel İdari Kolluk

Genel idari kolluk, kamu düzenini sağlamakla görevli kolluktur[161]. Kamu düzeninin her üç öğesini sağlamakla görevli olan kolluktur. Bir başka ifade ile genel idari kolluk; kamu güvenliğinin, kamu huzurunun ve genel sağlığın korunması amacıyla ülkenin tamamında veya belirli bir coğrafi alan üzerinde her birey, her gurup ve her çeşit faaliyet hakkında yetkili olan kolluktur.

Konu itibariyle genel idari kolluk, bütün beşeri faaliyetler hakkında yetkili olan kolluktur. Dolayısı ile genel idari kolluk herkes üzerinde yetkilidir. Yine belirtmek gerekir ki ülke genelinde değil, sadece belirli bir yerde yetkili olan bir kolluğun yetkisi konu itibariyle sınırlandırılmamış ise, yani bu kolluk o coğrafi bölgede icra edilen bütün faaliyetler hakkında yetkili ise, bu kolluk da bir genel idari kolluktur. Bir başka anlatımla bir kolluğun genel yetkili olduğunun tespiti coğrafi sınırlamaya

---

[158] Chapus, a.g.e., C.1, s.737
[159] Gözler, a.g.e., C.2, s.425
[160] Ayrıntılı bilgi için bkz. Gözbüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.600; Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.262; Gözler, a.g.e., C.2, s.427
[161] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.603 - Gözler, a.g.e., C.2, s.437; Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.263,

göre değil, faaliyet sınırlamasına göre belirlenir.

Bazı durumlarda özel idari kolluğun yetkisi genel idari kolluğa verilmiş olabilir. Ancak, çoğunlukla özel idari kolluk yetkisi, genel idari kolluk makamlarının dışında kalan başka makamlardadır.

Yine belirtmek gerekir ki genel kollukla özel kolluğun ayrımı için muhakkak belirtmek gerekir ki 4.6.1937 tarih 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3. maddesinde kolluk örgütünün genel ve özel olarak ikiye ayrıldığını belirttikten sonra, genel kolluk polis ve jandarma, özel idari kolluk da genel kolluk dışında kalan ve özel yasalarına göre kurulan ve belirli görevleri olan kolluk kuvvetleri olarak tanımlanmıştır.

Son olarak değinmek gerekirse genel idari kolluğun tedbirlerinin ihlalinin müeyyidesi T.C.K 526. maddede öngörülmüştür. Bu maddeye göre; "yetkili makamlar tarafından… kamu güvenliği ve kamu düzeni veya genel sağlığın korunması düşüncesiyle verilen bir buyruğu dinlemeyen veya bu yolda alınmış bir önleme uymayan kimse eylem ayrı bir suç oluşturmadığı takdirde, üç aydan altı aya kadar hafif hapis ve altı bin liradan onsekiz bin liraya kadar hafif para cezasıyla cezalandırılır."

B. Özel İdari Kolluk

Özel idari kolluk; belirli bir tür faaliyet konusunda yetkili ve görevli olan kolluk demektir. Yukarıda da belirtildiği üzere Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3. maddesi, özel idari kolluğu genel kolluk dışında kalan ve özel yasalarına göre kurulan ve belirli görevleri olan kolluk kuvvetleri olarak tanımlamıştır[162]. Bir başka ifade ile; genel idari kolluğun konuları dışında veya aynı konularda faaliyet gösteren, ancak özel kanunlarla düzenlenerek daha değişik usullere ve genel idari kolluktan ayrı bir teşkilata sahip olan idari kolluktur[163].

[162] Gözübüyük ve Tan, C.1, s.603; Gözler, C.2, s.443; Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.263,
[163] Özay, s.395

Yargısal denetim olarak baktığımızda, özel idari kolluk faaliyetleri üzerinde hakimin denetimi daha dardır. Zira kanun koyucu özel idari kolluk düzenlemesi getirdiği konu hakkında, genel idari kolluğa nazaran özel idari kolluğu güçlü kılmayı amaçlamıştır[164]. Yukarıda da belirtildiği üzere idari kolluğun tedbirlerinin ihlalinin müeyyidesi T.C.K 526. maddede öngörülmüş, özel idari kolluğun tedbirlerinin ihlali ise o özel kolluğu düzenleyen kanun tarafından ayrıca düzenlenmiştir.

Sonuç olarak açıkça anlaşılacağı üzere; orman kolluğu, tarım kolluğu, av kolluğu gibi özel idari kolluk birimlerinin yanı sıra ekonomik kolluk makamları da, (SPK, BDDK, Rekabet Kurumu vs. gibi) faaliyetleri kamu düzeninin sadece ekonomik yönü ile sınırlı olduğu için, birer özel idari kolluk türüdür[165].

II- EKONOMİK KOLLUK MAKAMLARI

1. Ortaya Çıkış Nedenleri

Devletin ekonomiye müdahalesinin sebepleri başlığı altında da incelendiği üzere devlet, çeşitli nedenlerle ekonomiye müdahalelerde bulunma yükümlülüğü altına girmiştir. Bu müdahaleler kamu düzenini sağlamaya yönelik faaliyetlerdir. Dolayısı ile kolluk birimleri tarafından yapılması gerekmektedir.

Devlet, özellikle ilk çağlarda ekonomik sistemlerin basitliği sebebiyle hükümdarın yetkileri ve genel kolluk düzenlemeleri ile ekonomi üzerinde müdahale ve denetim yapabilmekteydi. Ancak, Tarihsel süreç içerisinde ekonominin ve ekonomik faaliyetlerin karmaşıklaşması ve ekonomik değişim hızının artmasının sonucu olarak genel idari kolluk, ekonomik faaliyetleri düzenlemede ve denetlemede yetersiz hale gelmiştir. Zira ilk ve orta çağda ticarette, malların ve paranın değişimi aylar hatta yıllar sürerken, ilerleyen teknoloji ve sanayi devrimiyle birlikte bu süreler kısalmıştır. Yine özellikle Avrupa'da ticaretle uğraşan zengin bir sınıfın oluşması, bankacılık sektörünün doğmasına bununla birlikte bono, çek, poliçe, senet gibi yeni

[164] Gözler, C.2, s.442
[165] Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.496

kavramların doğmasına yol açmıştır[166]. Bu sürece ayak uydurmak zorunda kalan devlet, ekonomiyi denetlemek ve kontrolü altında tutabilmek için genel kolluğun yanı sıra sırf ekonomi alanını düzenleyen hazine, maliye ve gümrük bakanlıkları gibi özel ekonomik kolluk birimleri ihdas etmek zorunda kalmıştır.

Günümüzün ekonomik gelişim hızı ise önceki yüzyıllarda ihdas edilmiş, siyasi iktidara sıkı sıkıya bağlı eski usul ekonomik kolluk makamlarını da tek başına yetersiz hale getirmiştir. Zira artık ekonomik işlemler saniyeler içerisinde yapılabilmekte, büyük ekonomik krizler birkaç saat içersinde meydana gelebilmektedir. Ekonomik sistemler, global ve son derece karmaşık hale geldiği için düzenlenmesi ve denetlenmesi büyük uzmanlığı ve teknolojik alt yapıyı gerektirmektedir. Bu sebeplerle daha hantal ve siyasi olan ekonomik kolluk makamlarının yanında sadece ekonomik kolluk alanına özgü, yeni tip kolluk makamları ortaya çıkmıştır. Bu yeni kolluk birimleri; idari yapılanmadan daha bağımsız, teknolojik alt yapıya sahip, bürokrasinin daha az olduğu dolayısı ile ekonomiye daha hızlı müdahalelerde buluna bilen ve konusunda uzman özerk idari otoritelerdir. Ekonomik kolluğun diğer kolluk faaliyetlerinden ayrılmasına yol açan ve diğer kolluk faaliyetlerinden ayrıca incelenmesini daha çok gerektirir hale getiren bu otoriteler, ekonomik kolluğun yapısını değiştirmiş, klasik bir kolluk anlayışından ayrılarak özel bir başlık haline gelmesine sebebiyet vermiştir.

2. Kavram

Ekonomik gelişmeler ve devletin ekonomiye müdahalesinin artmış olması, doğal olarak kamu düzeni kavramını, ekonomi faktörünün artan etkisi karşısında yeniden düşünmeyi gerekli kılmıştır. Ekonomik yapı, devlet düzeninin temellerinden birini oluşturmaktadır. Ancak, ekonomik yapının toplumun siyasal, sosyal ve tabii özelliklerinden soyutlanmayacağı da açıktır. Tüm bu unsurlar, birbirleriyle etkileşim halinde bir bütünlük arz etmektedir. Bu bütünlük, hukukla çerçevelenerek Anayasal sistem olarak somutlaşmakta ve bu sebeple kamu düzeni, Anayasa ile düzenlenen tüm alanları kapsayacak genişlikte anlaşılmak gerekmektedir. Dolayısıyla, kamu

[166] Reha Poroy ve Ünal Tekinalp, **Kıymetli Evrak Hukuku Esasları**, İstanbul: Beta, 14. Bası, 1999, s.139

düzeni kavramı, ekonomik kamu düzenini de içerecek genişliktedir.

Kolluk müdahalelerinin ekonomiye girişi, kamu düzeninin unsurlarına yeni bir boyut getirmiştir. Ekonomik kolluktan söz edebilmek için, idare hukukunda, yerleşmiş anlamıyla kabul edilen, kamu düzeni kavramının geliştirilmiş olması şart değildir. Kamu düzeni, ekonomik konuları da kapsayacak genişlikte bir kavramdır. İdari kolluk, "toplumun doğrudan doğruya ve derhal hissettiği kamu düzeni ihlalleriyle, ancak uzun süre sonra ve dolaylı olarak etkilendiği ihlaller yani duyduğu ihtiyaçlar arasındaki farklılık ya da kamu düzenini ilgilendiren bazı konuların özel ve ayrık bir düzenleme ve uygulamayı gerektirmesi, yani farklı bilgi ve örgütlenme isteyen nitelikte olması"[167] sebebiyle, genel ve özel idari kolluk olarak ikiye ayrılmaktadır. Ekonomik kolluk da bu ayrımın sonuçlarından olan bir özel kolluk türüdür[168].

Ekonomik Kolluk kısaca; "Anayasa ile temel özellikleri belirlenmiş olan ekonomik kamu düzeninin kurulup korunmasını amaçlayan, bu amaçla ekonomiye müdahale eden özel idari kolluk türüdür"[169]. Bir başka ifade ile devlet; ekonomiye müdahale ederken kullandığı düzenleme, denetleme ve yaptırım yetkisini ekonomik kolluk aracılığıyla kullanmaktadır. Belirtmek gerekir ki ekonomik kolluğun belirlenmesi açısından faaliyetin konusu değil, amaç önem taşımaktadır. Yani ekonomik alan genel kolluk yetkisine konu olabilse de amaç değildir. İşte, belirli bir ekonomik kamu düzeninin kurulup korunmasını amaçlayan bu kolluk türü, ekonomik kolluk olarak nitelendirilebilir[170].

Ekonomik kolluk, Anayasa'da belirlenen ekonomik düzenin gerçekleşmesini sağlamak üzere özel girişim özgürlüğüne müdahale ve getirilen sınırlamaların tümünü içeren genel bir kavram olarak da değerlendirilebilir. Bir başka deyişle; Anayasa madde 48/2'deki "Devlet, özel teşebbüslerin milli iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini… sağlayacak tedbirleri alır" kuralındaki amaçlar ekonomik kolluk amaçları olarak yorumlanabilir[171]. Alman idare hukukçusu

[167] Yıldızhan Yayla**, İdare Hukuku**, İstanbul: Filiz Kitapevi, 1990, s.56
[168] Turan Yıldırım**,** Türkiye'de Devletin Ekonomiyi Düzenlenmesi Örneği Olarak İhracat Rejimi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Yayınlanmamış Doktara Tezi, 1989, s.35
[169] Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku,** s.129,130
[170] Yıldırım, a.g.e., s.34
[171] Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku,** s.130

Forsthoff; devletin mevcut ekonomik düzeni korumak için hakim ekonomik durumların kötüye kullanılması karşısında korumak için kolluk yetkilerini kullandığını belirterek, "negatif bir ekonomik güdüme yönelik kolluk yetkileri ekonomik kolluktur" demektedir[172].

Son olarak belirtmek gerekirse; öğretide kolluk alanında düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip olanlar için "kolluk makamı" denilmektedir[173]. Sonuç olarak ekonomik kolluk makamlarına; kısaca ekonomik kamu düzenini koruma, düzenleme ve denetleme yetkisine sahip birer özel idari kolluk birimleri diyebiliriz.

3. Özellikleri

Öncelikle belirtmek gerekir ki bütün ekonomik kolluk makamları için geçerli, uyulması zorunlu kurallar yoktur. Söz konusu makamların bir kısmı ortak özellikler göstermekle birlikte bir kısmı ise tamamen farklı yapıdadır. İleride ayrıntılı olarak incelenecek bu ekonomik kolluk makamlarını iki ana guruba ayırarak inceleyebiliriz: Birinci gurup, Özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarıdır. Diğer gurup ise bir bakanlık bünyesinde vazife gören Ekonomik Kolluk Makamları'dır.

Bu her iki guruptaki ekonomik kolluk makamlarının temel fonksiyonları; ilgili oldukları faaliyet alanını düzenlemek ve denetlemektir. Ayrıca bu yetki, münhasıran bu makamlara ait olmayıp, Bakanlar Kurulunun ilgili Bakanlıkların da belli konularda düzenleme yetkileri vardır.

Söz konusu ekonomik kolluk makamları kendi ilgili oldukları alanda ekonomik kamu düzeninin korunması amacını gütmelerinin yanısıra bütünüyle ülke çapındaki ekonomik kamu düzenin sağlanmasına da katkıda bulunmaktadırlar. Örneğin hazırlanacak olan mevzuatla ilgili, bankacılık sektörüne ilişkin bilgiler ve istatistikler hazine müsteşarlığınca BDDK'dan istenir ya da hazırlanacak mevzuata ilişkin görüş ve önerilerini BDDK, müsteşarlığa iletir. Ayrıca ekonomik kolluk makamlarının bazıları, birbirlerinin yönetim organı üyelerinin atanması için aday göstererek, diğer

[172] E. Forsthoff, **Droit administratif allemnad**, Bruylant,1969, s.125-126'dan Aktaran Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku** s. 130,131
[173] Duran, a.g.e., s.276; Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, s.605

makamın yetki alanına da dolaylı bir müdahalede bulunur. Örneğin SPK ve Hazine Müsteşarlığı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruluna üye aday gösterebilirken, BDDK'da Sermaye Piyasası Kurulunun Yönetim Organına üye aday gösterir. Ayrıca söz konusu ekonomik kolluk makamları zaman zaman ortak üst kurullar oluşturarak, kararlar aldıkları gibi aynı zamanda bir bilgi alış verişi içindedirler.

Son olarak belirtmek gerekir ki, ekonomik kolluk makamları birer idari otoritedirler. Bu husus daha sonra ayrıntılı olarak incelenecektir.

A. Özerk Yapılı Ekonomik Kolluk Makamları

Bu makamların doğrudan ekonomik kolluk faaliyeti gösterenleri; Kamu İhale Kurumu, BDDK, SPK ve RPK'dır. Bu özerk yapılı kurumların dışında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Piyasası Üst Kurulu ekonomi kavramına geniş anlamda bakıldığında ekonomik alanda faaliyet gösteren kurumlar olarak görülebilecekse de, doğrudan olmayan, dolaylı bir ekonomik kolluk faaliyeti yürütmemeleri sebebiyle çalışmamın kapsamı dışında tutulacaktır.

Tüzel kişiliğe sahip, özerk yapılı ekonomik kolluk makamları, idari yapılanma içerisinde birer hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup ekonomik kolluk faaliyeti yürütmektedirler. Bu makamların görev ve yetilerinin bir kısmı ekonomik kolluk yetkileridir. Bu yetkileri daha sonra ayrıntılı bir biçimde inceleyeceğiz.

Bu makamların bir diğer ortak özelliği ise, özerk olmalarıdır. Özerklik, genellikle yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında kısmi bağımsızlığını ifade etmek için kullanılır[174]. Özerklik, merkezi idareden tamamen bağımsızlık anlamına gelmeyip; kendi görevlerini merkezi idarenin müdahalesi olmadan kendi olanaklarıyla yerine getirmesidir[175].

Danıştay bir kararında; "Özerklik, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden biri aleyhine bozulmasını önlemeye yöneliktir.

[174] Yasin, a.g.e., s. 158
[175] Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara: Turhan Kitapevi, 1989, 2.Baskı, s.20

Anayasa yerel yönetimlere özerklik tanımak suretiyle bu dengeyi korumaya çalışmıştır. Ancak, bu ilke tümüyle, kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceği sonucunu doğurmaz"[176] diyerek özerklik kavramını tanımlamıştır.

Özerkliği kısaca; "kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluşun yürüttüğü faaliyetler ve hizmetlerle ilgili olarak alacağı kararlarında emir ve yönlendirmeye tabi olmadan, mevzuat çerçevesinde görevlerini yerine getirmesi ve harcamalarını karşılamak üzere kendi bütçesine sahip olması olarak tanımlayabiliriz"[177].

Özerk yapılı ekonomik kolluk makamları diğer bir ortak özelliği ise ekonomiye müdahalede bulunmalarıdır. Zira ekonomik kolluk makamlarını diğer özel idari kolluk makamlarından ayıran en büyük özellikleri; çeşitli yöntemlerle ekonomiye müdahalelerde bulunmasıdır. Bu müdahale yöntemleri daha önce incelediği için tekrar incelenmeyecektir. Ancak, tekrar belirtmek gerekirse, bu müdahaleleri kolluk makamları ekonomik kamu düzenini korumak amacına yönelik olarak gerçekleştirmektedir.

Söz konusu kolluk makamlarının başka bir ortak özellikleri ise, biraz önce de belirttilen ekonomik kamu düzenini korumayı amaçlamış olmalarıdır. Diğer bir değişle ekonomik kolluk faaliyeti yürütmeleridir. Söz konusu kolluk makamları tek başına ekonomik kolluk faaliyeti yürüttükleri gibi, bu kolluk faaliyetleri yanında ekonomik kamu hizmeti de görebilirler. Ancak, bu iki kavram birbirinden farklıdır ve karıştırılmaması gerekmektedir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında ekonomik kamu hizmeti ile ekonomik kolluk faaliyetlerini ve bunların farkları incelenecektir.

Son olarak belirtmek gerekirse, Özerk yapılı ekonomik kolluk makamları idari yapılanma içerisinde hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır ve yetki ve görevlerini kendi kanunlarından alarak, yine kendi kanunlarında öngörülen hükümlerle kamu tüzel kişiliğine bürünmüşlerdir. Dolayısıyla bu makamlar belirli bir kamusal faaliyeti yerine getirmek üzere oluşturulmuş kamu kurumu niteliğinde makamlardır.

[176] Danıştay 10. Dairesi, 1996/5391 E. 1998/6116 K.'dan aktaran Yasin, s.158
[177] Çolak, **BDDK**, s.97, 98

B. Bakanlık Bünyesinde Vazife Gören Ekonomik Kolluk Makamları

Bu makamların başında Hazine Müsteşarlığı ve Mali Suçlar Araştırma Kurulu sayılabilir. Bu guruptaki ekonomik kolluk makamları, bir bakanlık bünyesinde müsteşarlık olarak veya bir hizmet birimi şeklinde genel müdürlük seviyesinde yer almaktadır.

Bu makamlar, idarenin düzenleyici kolluk faaliyetlerini yerine getirmektedirler. Ekonomik kamu hizmetleri ile ekonomik kolluk faaliyeti ayrımında da inceleneceği üzere idarenin düzenleme faaliyetlerinin bir kısmı ekonomik kamu hizmeti, bir kısmı ise ekonomik kolluk faaliyetidir. Bu hususu aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelemekle birlikte şu hususu belirtmek gerekir ki; idarenin düzenleme faaliyetinin içerisinde belirli bir oranda politika belirleme bulunduğu zaman, bu faaliyetler kamu hizmeti içerisinde ele alınmalı, politika belirlemeden çok yürütülen hizmetin türüne göre özel, ihtisaslaşmış düzenlemeler öngörülmekte ise kolluk faaliyeti olarak ele alınmalıdır[178]. İncelenen bakanlık bünyesinde vazife gören ekonomik kolluk makamları, politika belirlemekten çok bağlı bulunduğu bakanlıkça belirlenen düzenleyici politikalara uygun olarak yürütülen hizmetin türüne göre özel, ihtisaslaşmış düzenlemeler öngördüklerinden kolluk faaliyeti görmektedirler.

Söz konusu ekonomik kolluk makamlarının bir diğer ortak yönleri ise; düzenleyici işlemleriyle ekonomiye müdahalede bulunmalarıdır. Ayrıca bu ekonomik kolluk makamları başka ekonomik kolluk makamları ile sıkı ilişkiler içerisinde görevlerini yerine getirmektedirler.

3. Ekonomik Kolluk Faaliyetleri, Ekonomik Kamu Hizmetleri Ayrımı

Kanuni düzenlemelerde kamu hizmeti tanımı olmadığı gibi, terimin tutarlı ve tek düze şekilde kullanılması bir yana, farklı anlamlarda ve kimi yerlerde de özensiz bir şekilde kullanıldığı,[179] hatta giderek kullanılamaz hale geldiği gözlemlenmektedir.

---

[178] Ender Özeke, Ekonomik Nitelikli Kamu Hizmetlerinin İdari Düzenlemesi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2004, s.116, 117

[179] Aydın Gülan, "Kamu Hizmeti Kavramı"**, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yıl: 5 Sayı: 1-3, 1984, s.35-48

Anayasa Mahkemesi, pozitif hukuk açısından 09.12.1994 tarihli kararında kamu hizmetinin bir tanımını vermiştir. Sözü geçen kararda kamu hizmetinin tanımı şu şekilde yapılmıştır: "Kamu hizmeti kavramının belirsizliği konusunda görüş birliği vardır. Bununla birlikte kamu hizmeti çeşitli biçimlerde tanımlanmaya çalışılmıştır. En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimi altında genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı veya çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli etkinliklerdir"[180].

İdarenin, kamu hizmetleri yanında yürüttüğü diğer bir faaliyeti olarak sınıflandırılan kolluk kavramı daha önce de değinildiği üzere genel olarak kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacını içinde barındırmaktadır.

İdarenin kolluk faaliyeti; önleyici, düzenleyici ve koruyucudur. İdari kolluk, bu özellikleri ile cezalandırıcı suçluları kovuşturucu ve belirleyici olan adli kolluktan ayrılmaktadır.

Sadece organik kamu hizmeti tanımı açısından bakıldığında; kamu hizmeti ve kolluk ayrımını yapmanın kolay olacağı düşünülebilir. Bu durumda, kamu hizmetinin idarenin genel ihtiyaçları gidermek için bizzat yürüttüğü faaliyetler olduğu, özel hukuk kişilerin yürüttüğü faaliyetler ile ilgili olarak idarenin her türlü denetiminin de kolluk faaliyeti kapsamına girdiğini söylemek, gerekli ve yeterli olurdu. Özel teşebbüs tarafından yürütülen ekonomik nitelikli faaliyetler açısından, idarenin rolünün sadece rekabetin ve tüketicinin korunması için gerekli kolluk faaliyetleri ile sınırlı olduğu düşünülebilirdi.

Ekonomik alanlarda düzenleme faaliyetinin, bireysel faaliyetlerin (ekonomik) kamu düzeni amacıyla kayıtlanmasını içeren ekonomik kolluk hizmetinin yanı sıra, bireysel ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesi ve bu yolla ekonomik ilişkilere belli bir yön verilmesi, ekonomik kamu hizmeti olarak adlandırılmaktadır ki; bu ikinci kavramın kullandığımız idari düzenleme kavramı ile örtüştüğü düşünülebilir. Dolayısıyla, idari düzenleme kavramının konu aldığı alanda diğer kolluk faaliyetini

[180] Anayasa Mahkemesi**,** 24.01.1995, E. 1994/43, K.1994/42-2, RG; Sayı: 22181, s.3 vd.

de içine aldığı ancak, kolluk faaliyetinin ötesine geçen bir düzenleme, kural koyma, yönlendirme ve müdahale etkisini de içerdiği söylenebilir.

Nitekim, idarenin düzenleyicilik görevi ilk bakışta kolluk yanı ağır basan bir görev gibi görünmektedir. Ancak, idarenin düzenleme faaliyetinin içerisinde belirli bir oranda politika belirleme bulunduğu zaman, bu faaliyetler kamu hizmeti içerisinde ele alınmalı, politika belirlemeden çok, yürütülen hizmetin türüne göre özel, ihtisaslaşmış düzenlemeler öngörülmekte ise kolluk faaliyeti olarak ele alınmalıdır[181].

Bu sebeple bakanlık ve Bakanlar Kurulunun ekonomik alandaki idari faaliyetleri, ekonomik kamu hizmetidir. Zira bu idari birimler siyasal iktidarın politik düşüncelerine yönelik idari düzenlemeler meydana getirmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada bakanlar kurulunu ve bakanlıkları ekonomik kolluk makamları arasında incelemek yerinde olmayacaktır.

4. Ekonomik Kolluk Makamlarının İdari Otorite Özelliği ve Yetkileri

Ekonomik kolluk makamları, ekonomik alanda kamu düzenini sağlamak amacıyla bir takım yetkiler kullanmaktadır. Bu yetkileri birer idari otorite olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu makamların yetkileri aynı zamanda faaliyet alanlarını ve faaliyetlerini oluşturur. Ekonomik kolluk makamları idari birer otoritedir. İdari otoriteyi kısaca; hukuk sınırları içerisinde toplumun yaşamını sürdürmesi için kamusal etkinlikler yürüten makamlar olarak tanımlamak mümkündür[182]. Kavram olarak otorite; "emretme ve başkasını itaate zorlama yetkisi ve bu yetkinin kullanılması veya hukuksal güç ve yetki emretme ve işlem yapma hakkı, kamusal görev alanında bir kamu ajanının hukuka uygun olarak verdiği emirlere itaat ettirme iktidarı biçiminde"[183] tanımlanabilir.

Ekonomik kolluk makamları ister bağımsız idari otorite olarak, isterse hizmet

[181] Özeke, a.g.e., s.116, 117
[182] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.4
[183] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s.112, 113

yerinden yönetim kuruluşu olarak tanımlansın, idari makamlar olduklarına dair herhangi şüphe yoktur; zira idari yargısal denetime tabi olmaları bunun en açık delilidir. Bunun yanı sıra ekonomik kolluk makamları, etkili ve yürütülebilir nitelikte kararlar alıp, bu kararları başka bir kuruluşun izni ya da onayına gerek kalmaksızın uygulayabilme kudretine sahip olmaları sebebiyle birer idari otoritedirler.

Ekonomik kolluk makamlarının birer idari otorite olarak değerlendirilmesindeki en temel neden ise; bunların temel hak ve özgürlükler ve ekonomik yaşamın duyarlı alanlarında kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak, düzenleme, denetleme ve yaptırım, yani yürütülebilir (icrai) işlemler yapabilmeleridir[184].

Yukarıda değinilen ekonomik kolluk makamlarının bu yetkilerini üç gurup altında toplamak mümkündür: Bunlar; Düzenleme, Denetleme ile İzleme ve Yaptırım yetkileridir. Ekonomik kolluk makamları bu yetkilerini devlet gücünün zorlama özelliği sebebiyle kullanabilirler ve yine bu yetkilerinin kullanımı, devletin koyduğu hukuk kuralları ile sınırlıdır. Bu yetkiler kolluk makamlarını incelerken ayrıntılı bir şekilde inceleneceğinden burada kısaca değinmekle yetinilecektir.

A. Düzenleme Yetkisi

İdare, üstlendiği görevleri yerine getirebilmek için, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla genel ve soyut düzenlemeler yapabilme, genel ve soyut nitelikte normlar koyabilme yetkisine sahiptir[185].

Ekonomik kolluk makamları, düzenleme yetkilerini kendi mevzuatlarından alabilecekleri gibi bağlı bulundukları bakanlığın görev bölüşümü çerçevesinde de bu yetkiye sahip olabilirler. Ekonomik kolluk makamlarının faaliyet alanını oluşturan ekonomi piyasalarının çok değişken ve esnek olması sebebiyle bu makamlara bazı düzenleme yetkileri getirilmiş, bu yetkiler yukarıda da değinildiği üzere kamu hizmeti niteliğinde değil, kolluk yetkisi niteliğindedir. Böylelikle ekonomik kolluk

[184] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s.113
[185] Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.193

makamları gerekli müdahaleleri zamanında yapabilecek ve başka bir kurum veya otoritenin onayını veya işlem yapmasını beklemek durumunda kalmayacaktır.

B. Denetleme ve İzleme Yetkisi

Denetleme, ekonomik kolluk makamlarının ekonomi piyasalarında, ekonomik kamu düzeninin korunması ve/veya bozulması halinde yeniden sağlanması amacına yönelik faaliyetlerindendir.

Ayrıca, ekonomik kolluk makamlarının denetim ve önleme işlevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla bazı durumlarda bu kolluk makamlarının denetimine tabi bulunan, ekonomik alanda faaliyette bulunacak kurumların izin almaları zorunlu kılınmıştır.

C. Yaptırım Yetkisi

Hukuk normları, belirli bir düzeni kurma ve koruma amaçlı kurallardır. Bu sebeple hukuk normları sadece düzenlemekle yetinmez, öngördüğü düzenlemeleri uygulatmak ve düzenlenen alanı korumak için yaptırımlar içerir.[186] Kamusal alanın ve kamu düzeninin korunması amacıyla konulan ceza normları da, esas olarak, kamu gücü ile donatılmış otoriteler tarafından tatbik edilir.[187]

Özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının sahip olduğu yetkilerin çoğu, özel kolluk yetkileri niteliğindedir. Genel idari kolluk yetkisi kullanılarak verilen kararlara uyulmamasının yaptırımının Türk Ceza Kanunu'nda öngörülmesi gibi, söz konusu özerk yapılı ekonomik kolluk makamların özel kolluk yetkilerini kullanarak aldığı kararlara uyulmaması durumunda, bizzat bu otoritelerce uygulanacak yaptırımlar yanında bazen ceza yaptırımları da öngörülmektedir[188] .

Kısacası ekonomik kolluk makamları, ekonomik kamu düzeninin bozulmasını önlemek ve bozulduğunda geri getirmek için düzenleme ve denetleme yetkilerinin

[186] Selahattin Keyman, **Hukuka giriş ve Metodoloji**, Ankara: Doruk Yayınları, 1981, s.42
[187] Artuk Ardıçoğlu, **Rekabet Kurumunun İdari Yapısı, İşlemleri ve Yargısal Denetimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002, s.80
[188] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s. 300

yanı sıra yaptırım yetkileriyle de donatılmıştır.

4. Ekonomik Kolluk Makamlarının Faaliyet Alanı

Ekonomik kolluk makamlarının faaliyet alanını kısaca; ülkedeki ekonomik hayat olarak tanımlayabiliriz. Söz konusu kolluk makamları ülke çapında kendi uzmanlık alanlarına giren ve kanunla yetkili kılındıkları ekonomik hayatı düzenlemek ve ülke ekonomisinin düzenini sağlamakla yükümlüdür. Dolayısıyla ekonomik kamu düzenini oluşturan bütün unsurlar, kendi görev alanları çerçevesinde ekonomik kolluk makamlarının faaliyet alanını oluşturmaktadır.

Ancak, belirtmek gerekir ki; ekonominin bir bütün olması ve bütün unsurlarının birbirleri ile etkileşim içerisinde olması sebebiyle ekonomik kolluk makamları birbirleriyle yardımlaşma ve görüş alışverişinde bulunmaktadır. Bu sebeple genel olarak bu kolluk makamları her ne kadar kendi görev ve yetki alanlarında faaliyet gösterseler de ekonominin, dolayısıyla ekonomik kamu düzeninin bir bütün olması sebebiyle bazı durumlarda ortak kurullar oluşturarak tüm ekonomik kamu düzeninin korunmasına dair faaliyetler yürütmektedirler.

Son olarak belirtmek gerekir ki ekonomik kolluk makamları yetkileri ve görevleri doğrultusunda faaliyette bulunabileceklerdir. Zira idari makamların faaliyet alanını yetki ve görevleri belirlemekte bu makamların yetkileri aynı zamanda faaliyetlerini oluşturmaktadır. Dolayısıyla İdari bir makam denetleme yetkisini kullanırken aynı zamanda düzenleme faaliyetinde bulunmaktadır. Kısaca belirtmek gerekirse bu yetki ve görevler ekonomik kolluk makamlarının faaliyet konusunu belirlerken faaliyet alanının sınırlarını da belirlemektedir.

III- ÜST KURULLAR VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE KAVRAMI

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[189]. Çağdaş devlet mantığı çerçevesinde devletin küçültülmesi, ağır ve hantal yapısının kaldırılması devlet teşkilatının yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır.

Bazı temel hak ve özgürlükler ile ekonomik faaliyetlerle ilgili duyarlı sayılan konularda etkili ve önemli yetkiler kullanarak, bu işlevlerin günlük politika ve politikacıların etkisinden ve baskısından kurtarılması amacıyla bu tür kuruluşlara ihtiyaç duyulması, ortaya çıkışın diğer sebepleri arasında sayılabilir. Teknolojinin de yardımıyla çok hızlı gelişen ve gittikçe karmaşıklaşan iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların önem ve hassasiyeti nedeniyle siyasî iktidarın etkisinden arındırılması ihtiyacı, bu tür kurumların doğmasının başka temel sebepleri arasında sayılabilir[190]. Ayrıca, BİO'ların kurulmalarında en önemli gerekçelerin uzmanlık ve hesap verilebilirlik olduğu da ileri sürülmektedir[191].

Bağımsız idari otoritelere ihtiyaç duyulmasının bir diğer nedeni ise; devletin klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkin bir şekilde organize edilmemesi ve denetlenmesinin zorlaşmasıdır. Ayrıca politikacılara olan güvensizlik de bağımsız idari otoritelere olan ihtiyacı arttırmıştır.

İletişim, enerji, telekomünikasyon ve finans sektörler gibi kamusal yaşamın duyarlı olduğu alanlarda, siyasi iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık ve objektiflik açısından sorun yarattığından dolayı BİO'ler ortaya çıkmıştır[192].

İdari kuruluşların bugüne kadar bilinen hiçbir türüne girmeyen BİO'ların, kendilerine özgü bir yapı sergilemeleri, tek bir modele sahip olmamaları ve her ülkede farklı uygulamalar nedeniyle tek tip tanımı ve ortak kriterlerini belirlemek güçtür [193].

---

[189] Gülseba Bahran, **Özerk Kurumlar Hakkında Rapor**, Araştırma ve Tasnif Grubu, 2002,s.4, http://www.sayistay.gov.tr, erişim tarihi 05.04.2006; Yasin, s.164

[190] Ali Ulusoy, "Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumu'nun Yeri", **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Kasım 1999, s.4 http://www.rekabet.gov.tr, erişim tarihi 05.04.2006

[191] Ali İhsan Karacan, "Özerk Kurumların Özerkliği", **Rekabet Kurumu Dergisi**, Sayı:8 Ekim-Kasım-Aralık, 2001, s.13

[192] Ali Ulusoy, "Bağımsız İdari Kurumlar", **Danıştay Dergisi**, s. 100, s.4; Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınları, İstanbul 1997, s. 185

[193] Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, s. 187

Doktrinde Akıncı; "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[194].

Bir başka tanıma göre ise; BİO'ler, temel hak ve özgürlüklerle ilgili alanlarda önemli düzenleme ve denetleme yetkilerini kullanan özerk statüdeki idari yapılardır[195].

Bağımsız İdari Otorite şeklindeki bir örgütlenmenin Türk idari teşkilatı açısından mümkün olup olamadığı tartışmalıdır. Duran; Türk idari sisteminin temel yapısı ve anayasal ilkeler sebebiyle Türkiye'de BİO'lardan söz etmenin "fantezist bir girişim" olduğunu ifade etmiş. Yine Tan 1982 Anayasasının öngördüğü idari sistem açısından BİO kavramının kabul edilemeyeceğini ifade etmiş,[196] Gözübüyük ise; bu kurumları hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak tanımlamakla birlikte birer bağımsız idari otorite olduklarını ayrıca bağımsız idari otoritelerin anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmasının, bunların varlığını ve yetkilerini engellemeyeceğini savunmuştur[197]. Akıncı ve Ulusoy, BİO'ların varlığını kabul etmekte[198], Sancakdar, SPK, Rekabet Kurumu, RTÜK ve BDDK'yı bağımsız idari otorite olarak nitelemektedir[199]. Çolak ise BDDK'yı incelediği eserinde; Türk idare sistemi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre teşkilatlanmış olup, idare hukuku açısından bu yapılanmanın dışındaki bir yapılanmanın tartışılmasını anlamsız görmektedir. Yine BDDK'nın yasama ve yürütmeye karşı bağımsız sayılamayacağını ifade etmiştir[200]. Giritli, Bilgen ve Akgüner'e göre; Anayasamızda BİO için dayanak bulmak zordur ve ülkemizde faaliyette bulunan kamu kurumları BİO olarak kabul edilemezler[201]. Yıldırım ise; merkezin denetimine tabi olmayan kamu kurumlarının kurulabileceğini ve bu nedenle kamu kurumlarının merkezi idareden bağımsız

---

[194] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s. 100
[195] Ebru Öztürk, **Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması**, http://www.rekabet.gov.tr, erişim tarihi 13.03.2006
[196] Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otorite Olarak SPK", Ankara: **Prof. Dr. İsmail Türker'e Armağan**, SPK Yayınları, 1996, S.15, 131
[197] Gözübüyük ve Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku,** C.1, ss.288-291
[198] Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s.5, 6
[199] Oğuz Sancaktar, "İdare Hukuku Yönüyle BDDK'nın Kısa Bir Değerlendirmesi", **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 37, 2001 s.115 vd.
[200] Çolak, **BDDK**, ss.91-94
[201] Giritli,Bilgen ve Akgüner, a.g.e., s.318,319

olması, herhangi bir denetime tabi olmaması, bir başka kategoriye sokulmasını gerektirmez demektedir. Ayrıca BDDK, SPK ve RTÜK gibi kurumların hizmet bakımından yerinden yönetim idaresi olarak kabul edilmelerini zorlaştıran bir hukuki sebep olmadığını savunmaktadır[202].

Son olarak Yasin, SPK'yı incelediği eserinde; doktrindeki farklı görüşlere rağmen, yargı kararlarında SPK'nın niteliğinin açık olduğunu ve Türk İdare Sistemi'nde BİO'lara yer olmadığını ve bunların ileri derecede özerk kurumlar olduğunu belirtmiştir[203].

Öncelikle belirtmek gerekir ki; Türk İdare Hukuku'nda ve sisteminde incelenen özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının ve herhangi bir başka kuruluşun bağımsız idari otorite olduğuna dair hiçbir düzenleme olmadığı gibi konunun Anayasal dayanağı da yoktur. Ayrıca yargı kararlarında da Türk İdare Sistemi'nde bağımsız idari otorite olduğuna dair bir hüküm yoktur. "Bağımsız İdari Otorite" terimi ülkemiz idari sistemine bazı kurumların yurtdışı örnekleri ile kıyaslama yapılması sonucunda doktrin tarafından getirilmiştir.

"Bağımsızlık" ve "özerklik" farklı kavramlardır. Bağımsızlığı, özerkliğin bir ileri derecesi olarak düşünebiliriz. Bağımsızlık; yasama ve yürütmeye karşı bağımsız olmayı ifade eder. Ancak, Türkiye'deki özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının nın yasama ve yürütmeye karşı tam anlamıyla bağımsız olduğunu söyleyemeyiz. Zira yasama meclisinde soru, genel görüşme gibi usullerle özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının kararları mecliste tartışılabilir. Ayrıca dolaylı da olsa hükümet, kamu kesiminde yer alan kurumlar açısından bağlayıcı olan kalkınma planlarıyla özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının kararlarını etkileyebilir[204]. Ayrıca özerk yapılı ekonomik kolluk makamları ile merkezi idare arasındaki ilişkinin, idari vesayet ilişkisi olarak nitelendirilmesini engelleyecek bir husus söz konusu değildir.

Bu hususlara ek olarak belirtmek gerekir ki; 1982 Anayasası'nda öngörülen "idarenin bütünlüğü" ilkesiyle, Bağımsız İdari Otorite kavramı birbirlerine zıt kavramlardır. Dolayısıyla, ülkemizde bazı kurumların Bağımsız İdari Otorite olarak tanımlanması Anayasa'ya da aykırılık oluşturacaktır. Ayrıca BİO'lar, Türk İdari

---

[202] Turan Yıldırım, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", Ankara: **Danıştay Sempozyumuna Sunulan Tebliğ**, 11-12 Mayıs 2000, s.4

[203] Yasin, a.g.e., s.168 vd.

[204] Çolak, **BDDK**, s.92

Sistemi yapılanmasına da aykırı olacaktır.

Bu sebeplerle ülkemiz açısından BİO olarak tanımlanacak kamu kurumlarının varlığından söz etmek olanaksızdır. Ayrıca Danıştay'ın SPK'ya ilişkin kararlarında bu kurum, BİO olarak tanımlanmamış ve niteliği açıkça belirtilmiştir. Danıştay bu kararında SPK'yı; " kanunun kendisine verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde idari işlemler tesis etmeye yetkili kamu tüzel kişisi"[205] olarak tanımlamıştır. Tüm bu açıklamalardan sonra özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilmesi gerektiği kanaatindeyim.

IV- EKONOMİK KOLLUK MAKAMLARININ İDARİ YAPILANMA İÇERİSİNDEKİ YERİ

Yukarıda da belirtildiği üzere Türk İdare Sistemi'nde, "Bağımsız İdari Otorite" kavramının yeri yoktur. Bununla birlikte çok çeşitlilik gösteren ekonomik kolluk makamlarının, idari yapılanma içerisindeki yerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca Türkiye'nin yönetim anlayışı; merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Yerinden yönetim teşkilatı ise yer bakımından, yerinden yönetim teşkilatı ve hizmet bakımından yerinden yönetim teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılır. Dolayısıyla ekonomik kolluk makamlarının idari teşkilatlanma içerisindeki yeri de bu ayrıma göre saptanacaktır.

1. Merkez İdari Teşkilatı İçerisindeki Ekonomik Kolluk Makamları

Merkezi idare teşkilatı, idari hizmetlere ilişkin yetki ve sorumlulukların toplandığı bir başkent teşkilatı ile bu hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yürütülmesini sağlayan bölge, il ve diğer kademeli bölümlerin meydana getirdiği bir taşra teşkilatından oluşmaktadır. Ayrıca merkezi idarenin başkent teşkilatında, aktif olarak idari faaliyet gösteren ve belli bir hizmeti doğrudan doğruya yürüten idare organlarının yanı sıra, bu idare organlarına öneri ve tavsiyelerde bulunmak suretiyle yardımcı olan kurullar da mevcuttur.

[205] Danıştay, 10. Dairesi, 1986/1763 E. 1987/1746 K.'dan aktaran Yasin, s.170

İleride ayrıntılı bir biçimde incelenecek olan ekonomik kolluk vazifesi gören müsteşarlıklar ve bağlı bulunduğu maliye bakanlığının ana hizmet birimi olan Mali suçlar araştırma kurulu (MASAK), merkez idari teşkilatı içerisinde yer almaktadır.

Merkez teşkilatı da başkent ve taşra teşkilatlarından oluşmaktadır. Bakanlıklar ve ona bağlı ana hizmet birimleri ile müsteşarlıkları da başkent teşkilatında yer almaktadırlar.

MASAK'ın da içerisinde bulunduğu ana hizmet birimleri, bakanlıkların görev alanına giren belli hizmetleri ve bu hizmetlere ilişkin faaliyetleri yürüten ve bu hizmet alanlarında uzmanlaşmış birimlerdir. Bakanlıkların ana hizmet birimleri genellikle genel müdürlük biçiminde düzenlenmiştir. Genel müdürlüklerin altında şube müdürlükleri ve şeflikler yer almaktadır. Ana hizmet birimlerinin ne mali, ne de hukuki bir varlığı vardır. Bunlar bakanlık teşkilatının bir bürosundan ibaret olup, bağımsız bir bütçeye veya yetkiye sahip değillerdir.

Daha önce de değinildiği üzere bir kısım ekonomik kolluk makamları da müsteşarlık düzeyindedir. Her bakanlıkta, bütün hizmet birimlerinin de üstünde bir müsteşarlık bulunur. Müsteşar, bakanın en yakın yardımcısı ve danışmanıdır. Müsteşarlığın başlıca görevi; bakanlığın çeşitli bölüm ve birimleri arasında işbirliğini sağlamak ve bakana yardımcı olmaktır. Ancak, müsteşar, yetki devri yolu ile bakandan yetki almadıkça bakanın yetkilerini kullanamaz.

2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşu Olan Ekonomik Kolluk Makamları

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet tüzel kişiliği ve merkezi idare teşkilatı dışında örgütlenmesi ve tüzel kişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen kimi hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesi halinde ortaya çıkabilecek sakınca ve güçlükleri önleme düşüncesiyle meydana getirilmişlerdir.

Bu kuruluşların en büyük özelliği; ülke çapında veya belirli bir coğrafi sınırla sınırlı bir yerde, herhangi bir hizmeti yürütmek için kurulmuş olmalarıdır.

Bu kuruluşlar kamu kurumudur ve kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu tüzel kişiliklerini kanundan veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak idari bir işlemden alırlar. Ayrıca bu kuruluşlar özerkliğe, yani kendi iradelerine göre hareket etme imkanına sahiptirler. Bu özerkliğin derecesi, görünen hizmetin türüne göre değişmektedir ki, bu ekonomik kolluk faaliyeti gören kamu kurumlarında en üst seviyededir. Son olarak belirtmek gerekir ki; bu kuruluşlar ayrı bir malvarlığı ve bütçeye sahiptir. Bu hususu ekonomik açıdan özerklik olarak görmek mümkündür.

Dolayısıyla tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali açıdan özerk, kamu kuruluşu olan ekonomik kolluk makamlarından BDDK, SPK, Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşudur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
EKONOMİK KOLLUK YETKİSİNE SAHİP MAKAMLAR VE EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİ

I- Ekonomik Kolluk Makamları ve Faaliyetleri

Daha önce de incelediği üzere ekonomik kamu düzenini koruma, düzenleme ve denetleme yetkisine sahip özel idari kolluk birimlerine ekonomik kolluk makamları denilmektedir. Bu makamların faaliyetleri ise ekonomik kolluk faaliyetleri olarak nitelendirilir.

Bu makamların faaliyet konularını yetki ve görevleri oluşturmaktadır. İdari teşkilatlanmamız içerisinde doğrudan ekonomik kolluk görevi gören söz konusu makamları ve bu makamların yetkileri doğrultusunda faaliyetleri, bu bölümde yakından incelenecektir. Bu makamlar; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Mali Suçlar Araştırma Kurulu ve son olarak Hazine Müsteşarlığı'dır.

II- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

1. Genel Olarak

A- Bankanın Devlet Ekonomisindeki Rolü ve Devletin Bankalara Müdahalesinin Nedenleri

Bankalar, ekonomik hayatta çok önemli ve vazgeçilmez bir konuma sahiptirler. Devletin para politikalarının uygulanmasında, bankaların büyük bir rolü vardır. Bir devlet ekonomisinde, hükümetler para politikasını belirlemekte, merkez bankaları bu politikayı yürütmekte ve bankalar da para politikasının yürütülmesinde gerekli araçları oluşturmaktadırlar[206]. Bu sebeple, bankaların ekonomik durumu, devletin politik gündeminin belirlenmesinde rol oynamaktadır[207].

---

[206] Öztin Aküç, **100 Soruda Türkiye'de Bankacılık**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1992, s.8

[207] Y. Selim SarıİbrahimoğIu, **Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet**, Ankara, Sarıibrahimoğlu Hukuk Bürosu Yayını, 2002, s.89

Bankaların esas fonksiyonu; kaynak fazlası olan kişilerle, kaynak ihtiyacı olan yatırımcıları karşılaştırmaktadır. Bankalar halkın tasarruflarını mevduat adı altında toplayarak, büyük miktarda paraların birikmesini sağlamaktadırlar. Topladıkları bu mevduatları da, işletmelerin kredi taleplerini karşılamak için kullanarak ülke ekonomisinin hizmetine sunmaktadırlar. Böylelikle, parasını yatırana verdiği faizle, kredi verdiği kişiden aldığı faiz arasındaki farktan kazanç sağlayan banka; hem tasarruf edilen paranın atıl kalmayarak piyasaya akmasını, hem de işletmelerin sermaye ihtiyaçlarını karşılayarak yatırım yapmalarını sağlamış olmaktadır. Bunların sonucunda da, ekonomik faaliyetlerin sürekliliği ve gelişmesi mümkün olmaktadır[208].

Bankaların olmadığı bir ekonomide, yatırım için ihtiyaç duyulan kaynakların sağlanması neredeyse mümkün değildir. Çünkü bankalar, işetmelerin para gereksinmelerini karşılayarak, ödeme işlemlerine ve yatırımlarına destek olmaktadır. Aksi takdirde, yeterli kaynağa sahip olmayan işletmeleri yatırım ve üretim yapamayacak; dolayısıyla ekonominin mal üretim ve dağıtım koşulları sağlıklı bir şekilde oluşamayacaktır. Bunun sonucunda da; ekonomide kalkınma sağlanamayacaktır. Kısacası, bankalar topladıkları kaynakları, toplumsal açıdan öncelikli, karlı ve verimli alanlara aktararak, ekonomide kaynak kullanımını etkilemekte ve böylece ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmaktadır.

Ayrıca, bankalar ekonomideki para hacminin belirlenmesinde önemli bir rol oynamakla birlikte, kaydi para yaratmak[209] ve dış finansman ihtiyaçlarının karşılanmasında da aracı rolü oynamaktadırlar.

Bankaların devlet ekonomisinde oynadığı önemli rol göz önüne alındığında, bankacılık sektörünün aşırı hassas bir yapıya sahip olduğu kolayca fark edilebilir. Dolayısıyla, bankacılık işlemleri, ülke ekonomisine fayda sağlayabileceği gibi, dünyadaki her türlü olumsuz gelişmeden çok çabuk etkilenebileceği için, büyük zararların doğmasına da sebep olabilecektir.

---

[208] Servet Eyüpgiller, **Banka İşletmeciliği Bilgisi**, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, 2000, s.11,12; Osman Oy, **Bankalar Kanunu'na Göre Yönetim Kurulu**, **Yönetici ve Ortakların Hukuki ve Cezai Sorumlulukları ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu**, İstanbul: Beta Yayınları, 2000, s.3; Avni Zarakoğlu, **Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi**, Ankara: T. İş Bankası A.Ş Yayını, 1989, s.56,57; Mehmet Günal, T**ürk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği**, Ankara: ATO Yayını, 2001, s.1

[209] Akgüç, a.g.e., s.7

Kısacası, günümüzde bankacılık işlemleri, devlet ekonomisini ve bireylerin çıkarlarını ilgilendirdiği, yani kamu düzeni ve kamu yararıyla yakından ilgili olduğu için, bankaların bir çeşit kamu hizmeti gördükleri kabul edilmektedir. Bundan dolayı, bankalara devletin müdahalesi, devlete ait bir hak ve görev olarak görülmekte ve devletin bu konuda yetkili olduğu doğal olarak kabul edilmektedir[210]. Bu sebeple, artık hemen hemen tüm devletler, hangi ekonomi politikasını benimserlerse benimsesinler, bankalara devletin müdahalesini bir zorunluluk olarak görmektedirler.

Diğer taraftan, bankalara devlet müdahalesinin diğer önemli nedenlerinden biri de; bankaların devlet ekonomisine hakim olan büyük güçler haline gelme ihtimallerini yok etmektir. Çünkü bankaların, toplamış oldukları büyük miktarlardaki mevduat ile güç kazanmaları ve ekonomide kaynakların yönlendirilmesinde söz sahibi olmaları mümkündür[211]. Başka bir ifadeyle, bankalar, verecekleri krediler ile hem bazı kişi veya firmalara büyük imkanlar sağlayabilirler, hem de bazı firmaların büyümelerine engel olabilirler. Bunun sonucunda da, ekonomide önemli derecede dengesizliklerin meydana gelmesi kaçınılmaz olur.

Bankalar, birer güven kurumu niteliğindedirler. Çünkü bankalar, kendileri için belirlenmiş özel ilkelere uymak şartıyla faaliyet gösterebilen kuruluşlar olup, halkın parasını mevduat adı altında toplayarak, krediye dönüştürmekte ve devlet ekonomisinin hizmetine sunmaktadırlar. Halkın, bankalara duyduğu bu güven sarsılırsa ekonomik hayatta istikrarsızlık doğar ve kamu düzeni ciddi anlamda bozulmaya başlar. Dolayısıyla ekonomik bir krizin yaşanması kaçınılmaz olur[212]. Zira bir bankanın geçireceği kriz, sadece bankanın kendi sermayesini ve mevduat sahiplerinin paralarını kaybetmelerine neden olmakla kalmayıp, genel bir bankacılık krizine yol açabilir. Bunun sonucunda, ülke ekonomisi de büyük ölçüde sarsılır. Dünyada birçok bankacılık krizi yaşanmıştır ve bundan sonra da yaşanmaya devam edecektir[213]. Çünkü, bankacılık sektörü, riskin çok fazla olduğu bir sektördür ve

---

[210] Turgut Akpınar, **Bankalar ve Devlet**, Ankara: Banka ve Ticaret Enstitüsü Yayını, 1966, s.1

[211] Akgüç, a.g.e., s.200

[212] İsmail Doğanay, **Bankalardaki Mevduat Hesabından Kısmen Para Çekilirken veya Hesap Kapatılırken Bankaların Göstermek Yükümlülüğünde Oldukları Özen Borcu**, Ankara: Batıder Yayını, Aralık 1994, C.17, ss.4-29; Ahmet Battal, **Güven Kurumu Nitelendirmesi Işığında Bankaların Hukuki Sorumluluğu**, Ankara: Bankacılık Enstitüsü Yayınları, 2000, s.26,27

[213] Günal, a.g.e., s.57,58

küreselleşmenin de etkisiyle sorunlar büyümekte ve çok hızlı bir şekilde yayılmaktadır. Riskin ortaya çıktığı sırada, gerekli ve yeterli önlemler alınmazsa, kriz kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle devlet, bankacılık işlemleriyle ilgili yaptığı düzenlemeler yoluyla bu riskleri ortadan kaldırmaya veya en azından azaltmaya ve sistemin sağlıklı işlemesini sağlamaya yönelik tedbirleri almak zorundadır.

Kısacası bankaların kendi sermayelerinden çok, halktan topladıkları mevduatı kullanmaları ve dolayısıyla halkın parasının her zaman risk altında olması[214]; piyasadaki para hacminin belirlenmesinde önemli bir rol oynamaları; kaydi para yaratmaları, ekonomide gelir ve servet dağılımını etkilemeleri, ekonomik istikrarı etkileyerek enflasyonist baskıların şiddetlenmesine ve ekonomik krizlerin yaşanmasına neden olabilmeleri, işleyişlerindeki başarısızlığın devlet ekonomisini etkileyerek toplumun her kesiminde hissedilmesi gibi nedenlerle, devletin bankalara müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır[215].

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 1/1. maddesinde, bu kanunun amacı; "tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek" olarak ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sosyal bir hukuk devletinde, devletin bankalara müdahalesi kaçınılmazdır. Anayasal düzenlemelere baktığımızda da devletin bankalara müdahalesinin kabul edildiği görülmektedir. Buna göre, Anayasa'nın 48. maddesinin 2. fıkrasında "Devlet özel teşebbüslerin, milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır" şeklinde bir düzenleme yer almaktadır. Bankalar da, birer özel teşebbüs olduğuna göre, bu kapsamda ele alınıp denetlenebilecektir.

İkinci olarak, Anayasa'nın "Planlama" başlığını taşıyan 166.maddesinin 1. ve 2. fıkrası ise şöyledir:

---

[214] Mathias Dewatripont ve Jean Tirole, **The Prudential Regulation of Banks**, London: Blackwell Publishing, 1999, s.31,32

[215] Akgüç, a.g.e., s.198

"Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir."

Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür, yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir, kaynakları verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir."

Buna göre; 166. maddenin bu fıkraları, özel sektördeki işletmeler içinde en çok bankalar hakkında uygulama alanı bulmaktadır. Maddede düzenlenen "planlama" kavramı, özel sektördeki diğer kuruluşlar için emredici hüküm taşımadığı halde, hem özel, hem de kamu bankaları için emredici etkiye sahiptir. Çünkü, Anayasa'nın 166/2. maddesindeki planın hedeflerini gösteren bütün unsurlar, doğrudan doğruya bankacılık işlemleriyle ilgilidir[216]. Dolayısıyla bankacılık işlemleri; milli tasarrufu ve üretimi artıran, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayan, yatırım ve istihdamı geliştiren tedbirlere uygunluk, yatırımlarda toplum yararının gözetilip gözetilmediği, kaynakların verimli bir şekilde kullanıp kullanılmadığı bakımından da denetlenecektir.

Son olarak daha öncede değinildiği üzere; Anayasa'nın "Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi" başlıklı 167. maddesinin 1. fıkrasında da, "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler." denilmek suretiyle bankacılık sektörünün ve işlemlerinin sağlıklı ve düzenli işlemesi ve aynı zamanda, bankaların ekonomiye hakim güç olmalarının engellenmesi için gerekli müdahalelerin yapılacağı belirtilmek istenmektedir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında; para ikrazı işleriyle meşgul olan, mevduat kabul eden, sermaye teşekkülüne hizmet eden bankaların, ülke ekonomisinin en hassas kesimi olan kredi piyasasında faaliyet gösteren mali kuruluşlar olmaları nedeniyle, devletçe yakından izlenmeleri ve denetlenmeleri gerektiğini belirtmiştir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi, bankalara müdahale yetkisi

[216] Ünal Tekinalp, **Bankacılık Hukukunun Esasları**, İstanbul: Beta Yayınevi Yayını, 1988, C.1, s,239

veren kanun hükümlerini Anayasa'ya uygun bulmuştur"[217].

B- Tarihi Gelişim

a- BDDK öncesi dönem

Cumhuriyet tarihinde bankacılık alanında ilk çıkarılan düzenleme; 30.05.1933 tarih ve 2243 Sayılı Mevduatı Koruma Kanunudur.[218] Adı Bankalar Kanunu olmamakla birlikte hükümleri incelendiğinde doğrudan bir Bankalar Kanunu gibi görülmüştür[219].

2243 Sayılı Kanuna göre; banka denetim mercii Maliye Bakanlığı'dır. Ayrıca Maliye Bakanlığı İktisat Bakanlığı, ile müştereken yeminli banka murakıpları tayin ederek bankaları denetleyecektir. Böylelikle denetim için ilk defa yeminli banka murakıpları ihdas edilmiştir. Ayrıca bankanın mevduat kabul edebilmesi Maliye Bakanlığı'nın iznine tabi idi[220]. Bununla birlikte, daha öncesinde, ilk defa 30.06.1930 tarih ve 1715 Sayılı TCMB kanunu çıkarılmıştır. Böylelikle TCMB, bankaları para politikaları yönünden denetleme mercii olmuştur.

1983 yılında da 70 Sayılı KHK[221] ile 2243 sayılı kanunda birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden biri; Banka Hukukunda ilk defa Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun kurulmuş olmasıdır. Tasarruf mevduatlarının korunmasına yönelik olarak aynı zamanda iyi bir teşvik yöntemi geliştirerek banka, banka sahipleri, iştirakler ve bunlara verilen kredilerle olan ilişkilerin, adil ve saydam görülmesi sağlanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır.

1985 yılında da 3182 Sayılı Bankalar Kanunu[222] çıkarılmıştır. Bu kanunda da tasarruf sahiplerinin haklarına yönelik hükümler korunmuştur. Banka kuruluşuna izin verecek makam, madde 4'e göre Bakanlar Kurulu'dur. Madde 8'e göre, banka kurma

[217] Anayasa Mahkemesi, 04.03.1986, E. 1985/16, K. 1986/5, RG: 09.05.1986 ve Sayı: 19102
[218] Oğuz İmregün, Mevduatı Koruma Bakımından Bankalara Devlet Müdahalesi, İstanbul : Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1957, s.8,20 – Tekinalp, s.39
[219] RG;05.06.1933, Sayı:2419
[220] Fahrettin Mehmet Önder, Türk Hukukunda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Bankaları Denetimi ve Hukuki Sonuçları, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002, s.54
[221] RG;22.07.1983, Sayı: 18112 2. Mük.
[222] RG;02.05.1985, Sayı: 18742

başvurusu, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na yapılacaktır.

4389 Sayılı Bankalar Kanunu öncesi tüm yasal düzenlemeler incelendiğinde, banka denetimiyle ilgili birden fazla yetkili mercinin bulunduğu görülmektedir. Bunların başında Bakanlar Kurulu gelmektedir. Siyasi bir makam olmakla birlikte, ülke ekonomisinin gidişatından sorumlu olmasından, banka denetimiyle ilgili olarak 3182 Sayılı Kanunda geniş çapta yetkilerle donatılmış bir mercii görünümündedir.

Bakanlar Kurulu, 3182 Sayılı Kanun madde 4 uyarınca banka kuruluşuna izin verir ve madde 9 uyarınca da şartları oluştuğunda kuruluş izninin iptaline karar verir. 32. maddeye göre karşılık ayrılması ve buna ilişkin esasları belirler.

Bir diğer yetkili mercii; Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlıktır. Bu bakanlık; Hazineden Sorumlu Devlet Bakanlığı'dır. Bazı hallerde Bakanlık adına yetki doğrudan Bakan'dadır. Bu bakanlık, bankaların denetiminde merkezi bir yere sahiptir. Banka kuruluşunda veya kuruluş izninin iptalinde Bakanlar Kurulu'na öneride bulunur. Kamu bankalarının şube açmasına izin vermeye yetkilidir. Özellikle bankanın mali bünyesinin güçlendirilmesine yönelik olarak madde 64 uyarınca geniş yetkileri bulunmaktadır. Sermaye arttırımına gidilmesi, karşılık ayrılması, kar dağıtılmaması, şube kapatma, iştirak ve sabit değerlerin elden çıkarılması, yönetim ve denetim kurulu üyelerini değiştirme gibi birtakım tedbirlerin bankada uygulanmasına yetkilidir.

b- BDDK Dönemi

Bakanlar Kurulu, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlık veya bakan ve Hazine Müsteşarlığı olarak birden fazla yetkili kurumla banka denetimlerinin sağlanmasının, zamanla istenilen sonucu vermediği anlaşılmıştır. Birden fazla yetkili merciinin, siyasi niteliğinin ağır basması da önemli bir kaygı oluşturmuştur. Çünkü yetki bölüşümü, siyasi nitelik arz eden makamlarda istenilen koordinasyonu sağlamamış ve böylelikle de denetimden beklenen gaye sonuçsuz kalmıştır.

3182 Sayılı Kanunun ve KHK'lerle yapılan değişikliklerin akıbeti iptalle sonuçlanması üzerine, hem uluslararası yeni gelişmeler dikkate alınarak, hem de

oluşan hukuki boşlukları doldurmak amacıyla 1999 yılında 4389 Sayılı Bankalar Kanunu çıkarılmıştır. Böylece 3182 Sayılı Kanun da mülga olmuştur. Bu kanunda yakın aralıklarla 4491[223], 4672[224] ve 4743[225] Sayılı Kanun değişiklikleri yapılmıştır.

4389 Sayılı Kanunla, ilk defa Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuştur. Kurum ile; banka denetimlerinin her türlü etkiden uzak ve daha etkin bir biçimde sağlanması amaçlanmıştır. Etkin bir denetim içine düzenleme yapmak da dahil edilmiştir. Bununla uluslararası standartların da gereği olarak idari ve mali özerkliğe haiz bir kamu tüzel kişiliği oluşturulmuştur.

C- BDDK'nın Özellikleri

4389 Sayılı Bankalar Kanunu ve ilgili diğer mevzuatla düzenlenen Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, "Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip BDDK kurulmuştur."[226]

Belirtildiği üzere Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca Türkiye'nin yönetim anlayışı; merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Yerinden yönetim teşkilatı ise yer bakımından, yerinden yönetim teşkilatı ve hizmet bakımından, yerinden yönetim teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılır. BDDK'da, genel idare teşkilatının dışında, bir kamusal görevi yerine getiren bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan kamu kurumudur.

Karar organı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu olan BDDK, para piyasalarına ilişkin düzenleme, gözetim ve denetim uygulamalarını yapmak üzere kurulmuş bir kamu kurumu olup para ve piyasaların güven ve istikrar içerisinde faaliyetlerini sürdürmesini sağlamakla görevlidir. Daha önceden de belirtildiği üzere BDDK kısaca; ekonomik alanda kolluk yetkileriyle donatılmış hizmet yerinden

[223] RG;19.12.1999, Sayı: 23911
[224] RG;29.05.2001, Sayı: 24416
[225] RG;31.01.2002, Sayı: 24657 Mük.
[226] Nusret İlker Çolak, **"**Mali Piyasaların Denetimi, Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları**"**, Ankara: **Prof. Dr. Özer Seliçi'ye Armağan**, Seçkin Yayıncılık, 2006, s.766

yönetim kuruluşudur.[227]

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun temel amacı; bankaların piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya standartlarında rekabet edebilir bir şekilde işlemesini sağlamaktır. BDDK, bunun için uygun ortamı yaratmaya çalışmaktadır. Böylece, devlet ekonomisinin uzun vadede ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktadır.

2.BDDK'nın Temel Amaçları

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun amacı; tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak ve bankacılık sektörünün sağlıklı bir şekilde işlemesini sağlamaktadır. Bu doğrultuda BDDK; tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini ve bankacılık sektörünün güvenilir ve sağlıklı bir şekilde işlemesini tehlikeye sokacak her türlü işlem ve uygulamaları önlemeye çalışacaktır. Elbette ki, BDDK'nın tek amacı, bankacılık sektöründeki tasarruf sahiplerini korumak değildir. Aynı zamanda, bankacılık sektörünün işleyişinden çok fazla etkilenen devlet ekonomisinin istikrarlı bir şekilde işlemesini ve zarar görmemesini sağlamak için, ekonomiye zarar verebilecek her türlü işlem ve uygulamayı önlemeye çalışmak ve bunun için gerekli tedbiri almak, BDDK'nın amaçları arasındadır.

BDDK, üstlendiği bu amaçları gerçekleştirmek için, gerekli her türlü düzenleyici ve denetleyici görevleri üstlenecek ve bu görevleri en iyi şekilde yerine getirmeye çalışacaktır. Bu suretçe BDDK'nın amaçlarına ulaşmak için edindiği temel hedefleri; bankacılık sektörünün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini artırmak, bankacılık sektörüne duyulan güveni kalıcı kılmak, bankacılık sektörünün ekonomi üzerinde yaratabileceği zararları en aza indirmek, bankacılık sektörünün risklere karşı dayanıklılığını arttırmak olarak sayılabilir[228].

[227] Çolak, "Mali Piyasaların Denetimi, Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları", s.766
[228] Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, BDDK Yapılandırma Programı Raporu, http://www.bddk.org.tr, erişim tarihi 12.04.2005

3. BDDK'nın Yapısı

A- Kurum-Kurul Ayrımı

Ülkemizde Rekabet Kurumu ile "kurum" ve "kurul" ayrımı yapılmaya başlanmıştır[229] ve böylece Sermaye Piyasası Kurulu nedeniyle yaşanan kavram kargaşası önlenmeye çalışılmıştır. Buna göre, daha önce de belirtmiş olduğumuz gibi, "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu" ile "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu" farklı kavramlıdır. "Kurum", Bankalar Kanunu ile kurulan kamu tüzel kişiliğini, "kurul" ise Kurum'un en üst organı olan karar organını ifade etmektedir. Örneğin, Bankalar Kanunu'nun 3. maddesinin 3. fıkrasında, bu ayrımı ortaya koymak için "Kurumun karar organı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Kurul başkanı, Kurum'un da başkanıdır." denilmektedir. Ancak, hem Bankalar Kanunu'nda, hem de BDDK'nın yönetmeliklerinde görev ve yetkiler bakımından "Kurum" ve "Kurul" kavramları birbirine karıştırılacak çok ciddi kurumsal sorunlar yaşandığı ileri sürülmektedir[230]. Çünkü Kanun'da Kurum'un karar organının Kurul olduğu belirtildiği halde, Kanun'un bazı yerlerinde görev ve yetkilerin Kurum'a, bazı yerlerinde Kurul'a ait olduğu düzenlenmektedir.

Bu durumda karşımıza başka bir sorun çıkmaktadır. O da, Kurul başkanının aynı zamanda Kurum'un da başkanı olarak Kurum'u idare ve temsil etmesidir. Bu durum uygulamada bazı yetkilerin kullanılmasında duraksamalara yol açmaktadır. Diğer bir deyişle; kanunda "Kurum" ifadesi geçen her yerde, Kurum'u temsil edenin başkan olduğunu ileri sürerek, başkanın karar alabileceğini söylemek mümkün müdür? Taşdelen'e göre; karar verilmesini gerektiren bir konuda, kanundaki "Kurum" veya "Kurul" kavramlarına bakılmaksızın Kurul'un yetkili olması gerekmektedir[231]. Aynı şekilde Tan da; kanunda Kurum'a verilmiş olan görev ve yetkilerin de, karar organı olan Kurul tarafından kullanılması gerektiğini ileri sürmektedir[232]. Dolayısıyla, başkanın Kurum'u temsilen de olsa, kanunda açıkça öngörülmüş bir yetki devrine dayanmaksızın, icrai karar alma yetkisine sahip olması

[229] Karacan, a.g.e., s.8
[230] Karacan, a.g.e., s.8
[231] Servet Taşdelen, **Bankalar Kanunu Şerhi**, Ankara: Ülke Politikaları Vakfı Yayını, 2002, s.95
[232] Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", **AİD**, Haziran 2002, C.35/2, s.18

mümkün değildir[233]. Aynı şekilde, kanunda açıkça öngörülmemiş yetki devrine dayanarak, başkanın Kurul yerine de karar vermesi hukuka aykırıdır. Kısacası, başkanın gerek Kurum adına, gerekse Kurul adına icrai bir karar alabilmesi için, kanunda açıkça öngörülmüş bir yetki devrine dayanması gerekmektedir.

BDDK, söz konusu eleştiriler üzerine yaptığı basın açıklamasında,[234] Bankalar Kanunu'nda "Kurum'dan söz edildiği hallerde tüzel kişi olarak Kurum'un yetkili olacağı, mutlaka Kurul kararı gerekmeyeceği; yani Kurum'un yetkili birimlerinin kararının yeterli olacağı belirtilmiş. "Kurul"dan söz edilen hallerde ise, mutlaka Kurul kararının gerekeceği ileri sürülmüştür. Ancak, bu açıklama biraz önce de değinilen, icrai karar alınmasını gerektiren durumlarda, kanunda açıkça öngörülmediği halde başkanın tek başına karar almasının oluşturacağı hukuka aykırılığa bir çözüm sunamamıştır.

B- Organları

a. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kurum'un karar organıdır ve yedi üyeden oluşmaktadır. Bu yedi üyeden biri başkan, biri de ikinci başkandır. Kurul başkanı, Kurum'unda başkanıdır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun karar organı olan Kurul'a, Kurum'un amaçlarını özümsemiş, bankacılıkla ilgili yeterli teknik bilgi ve deneyime sahip kişilerin atanması, Kurum'un amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için zorunludur.

Bu sebeple, Kurul'a atanacak olan kişilerde bazı nitelikler aranmaktadır. Örneğin; Bankalar Kanunu'nun 3. maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği üzere, Kurul'a atanacak üyelerin öğrenim durumu dikkate alınarak, belirli alanlarda yüksek öğrenim yapmış olmaları zorunlu tutulmaktadır.

---

[233] Tan, **Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar**, s.18

[234] BDDK Resmi Web Sitesi, bddk.org.tr/turkce/duyurular/basinaciklamasi/24102001_bddk.htm, erişim tarihi 12.04.2005

Bunların yanı sıra, Kurul üyelerinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinin (A) fıkrasının 1.,4.,5.,6.,7., bentlerinde belirtilen şartları taşımaları zorunludur (Bank. k. m. 6/6).

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 4491 sayılı Kanun ile değişik 3. maddesinin 3. fıkrasına göre Kurul üyeleri; yukarıda sayılan nitelikleri taşıyan adaylar arasından ilgili bakanın önerisi üzerine, Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, ayrıca üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirmektedir. Üyelerin atanması ile ilgili Bakanlar Kurulu kararı, maddi bakımdan birel işlemlerden koşul işlem, iradenin açıklanması bakımından da kollektif işlemdir. Ayrıca bu kararın Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gerekmektedir[235]. Kurulun Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır (Bank. k. m. 3/4 a). Görev süreleri biten üyelerin tekrar Kurul üyesi olabilmeleri mümkündür.

Kural olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan görevlerine son verilememektedir. (Bank. k. m. 3/4 b) Ancak, böyle bir kuralın varlığına rağmen, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'na 4672 sayılı Kanun'la[236] eklenen geçici bir madde[237] ile istisnai bir hüküm getirilmiş ve başkan dışındaki Kurul üyelerinin, görevlerinin daha birinci yılında, yani görev süreleri dolmadan görevlerine son verilmiştir. Dolayısıyla, Kurul üyelerinin bağımsızlıklarını sağlamak için getirilen bu güvence, bir kanun hükmüyle ihlal edilmiştir. Üstelik, idari bir işlem olan Bakanlar Kurulu kararıyla atanan üyelerin, yine aynı işlemle görevlerine son verilmesi gerekirken, yasama organı tarafından kanun hükmü ile son verilmiştir. Böylelikle, idari işlemle görevlerine son verilen üyelerin, idari yargı yoluna başvurmaları mümkünken, kanun hükmü ile görevlerine son verilen üyelerin hiçbir şekilde yargı yoluna başvurma imkanları kalmamaktadır. Üstelik bir kanun hükmünü, iptali için Anayasa Mahkemesi'ne götürmenin zorluğu da düşünülürse, politikacının, üyelerin sahip olduğu güvenceler ve BDDK'nın özerkliği üzerinde

[235] Sancakdar, a.g.e., s.104
[236] RG;09.05.2001, Sayı: 24416
[237] 4672 sayılı Kanun'la getirilen geçici 3. madde: " Başkan dışındaki Kurul üyelerinin görevleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sona erer. Yeni üyeler, yürürlük tarihinden itibaren onbeş gün içinde Bakanlar Kurulunca atanır ve bu süre içinde, mevcut üyelerin görevleri devam eder. Bu suretle atanan üyelerden, ikinci yılın sonunda kura sonucunda belirlenecek iki üyenin yerine, bu Kanunda belirtilen hükümlere uygun olarak yeni üye atanması yapılır"

istediği gibi değişiklik yapabilmesinin mümkün olduğu sonucuna varılabilecektir[238].

Diğer taraftan aynı geçici 3. maddeye göre, atanan yeni üyelerden, kurayla belirlenecek iki üyenin görevlerine ilk iki yılın sonunda, aynı şekilde geriye kalan üyelerden de kurayla belirlenecek iki üyenin görevlerine dördüncü yılın sonunda, son verilecektir. Boşalan üyeliklere yeni üye atanması yapılacaktır. Bu şekilde, her iki yılda bir, iki üyenin yeniden atanması ile Kurul'da bir yenileme, devirdaim meydana gelmekte ve böylelikle yeni hükümetlere atama yapma imkanı doğmaktadır[239]. Bu düzenleme BDDK'nın özerkliği için büyük tehlike oluşturmaktadır.

Diğer taraftan, üyelerin süreleri dolmadan görevden alınmama kuralının bazı istisnaları vardır. Bu istisnalar Bankalar Kanunu'nun 3/4 b bendinde düzenlenmiştir. Üyelerin görev süreleri sona ermeden görevden alınmalarının dışında, birde görevden çekilmiş sayıldıkları bazı durumlar vardır. Buna göre Başkan ve üyeler; Bankalar Kanunu'nun 3/5 a bendinde sayılan yasakları ihlal ettikleri takdirde, bu ihlalin tespit edilmesi üzerine, görevden çekilmiş sayılmaktadır.

Kurul kararları kesindir (Bank. k. m.3/7). Buradaki kesinlik, idari anlamda kesinliktir. Zira Kurul kararları icrai nitelikte olup, başka hiçbir mercii ya da makamın izin veya onayına gerek olmadan yürütülebilmektedir. Ancak, Anayasa'nın 125. maddesinde belirtildiği gibi; idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açık olduğuna göre, Kurul kararlarına karşı da yargı yolu açıktır. Zaten 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 20. maddesinin 5. fıkrasında; Kurul kararlarına karşı açılacak idari davaların ilk derece mahkemesi olan Danıştay'da görüleceğini açıkça belirtmektedir. Demek ki, Kurul kararlarının, idari işlem niteliğinde olmalarından dolayı idari yargı yoluna başvurulabilecektir.

Kurul kararları ile ilgili değinilmesi gereken çok önemli bir konu vardır; o da tüm Kurul kararlarının gerekçelerinin kamuoyuna açıklanmayışıdır. Bankacılık alanında düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi son derece önemli sonuçlar doğuracak görev ve yetkilere sahip olan Bankacılık Düzenleme ve

[238] Karacan, a.g.e., s.21
[239] Taşdelen, a.g.e., s.96

Denetleme Kurulu'nun sadece kararlarının yayımlanması, gerekçelerinin ise açıklanmaması, kamuoyunun Kurul'a duyduğu güvene gölge düşürmekte ve "hukuk devleti" ilkesiyle hiçbir şekilde bağdaşmamaktadır.

b. Kurum Başkanlığı

Kurum'un karar organı olan BDDKurulu; biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul başkanı Kurum'un da başkanıdır.(Bank. k. m. 3/3).

Kanun'da başkan ve ikinci başkanın üyelikleri vurgulandığına göre, bu kişilere açıkça verilen görev ve yetkiler dışında, başkan ve ikinci başkan da diğer üyelerle eşit hak ve yetkilere sahiptir[240]. Dolayısıyla, kurul üyeleri ile başkan arasında ast-üst ilişkisi, yani hiyerarşi ilişkisi mevcut değildir[241].

Başkan, Kurum'un genel yönetimden sorumlu olup, aynı zamanda Kurul tarafından alınan kararların yürütülmesini sağlamaktadır (Bank. k. m. 3/7). Aynı şekilde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği[242]'nin 7. maddesinde belirtildiği üzere; başkan, Kurum'un en üst yöneticisi olarak, Kurum'u temsil etme yetkisine sahiptir. Ayrıca başkan, Kurul tarafından alınan kararların ve mevzuatla verilen görevlerin yürütülmesini sağlamak için her türlü önlemi almakla görevlidir. Bunların dışında başkan, Kurum'un görev alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmakla görevlendirilmiştir.

BDDK Teşkilat Yönetmeliği'nde, yürütme organı için " Kurum Başkanlığı" ifadesine yer verilmektedir. Yürütme organına ikinci başkan da dahildir. Bankalar Kanunu'nun 3.maddesinin 7. fıkrasına göre Kurul; başkanın bulunmadığı hallerde ikinci başkanın başkanlığında toplanmaktadır.

[240] Taşdelen, a.g.e., s.92
[241] Karacan Ali İhsan**, Özerk Kurullar Eski Tarz Siyaset Yapmanın Yeni Araçları mı?, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002, s.105
[242] RG;22.06.2000, Sayı:24087

c. Hizmet Birimleri

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun merkezi Ankara'dadır. Teşkilat Yönetmeliği'ne göre Kurum; yurt içinde ve yurt dışında, gerekli gördüğü yerlerde geçici veya sürekli teşkilat kurabilmektedir Örneğin Kurum'un İstanbul'da bir birimleri vardır. Kısacası, Yönetmeliğe göre; Kurum'un hizmet birimleri, merkez ve İstanbul birimleri ile diğer şehirlerde ve yurt dışında ihtiyaca göre kurulacak birimlerden oluşmaktadır. Ancak, şu anda diğer kentlerde ve yurt dışında birimleri yoktur[243].

Özetlemek gerekirse; BDDK'nın hizmet birimleri esas olarak, Ankara'daki merkez hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Bunlar, Bankalar Kanunu'nun 4/2. fıkrasında ve BDDK Teşkilat Yönetmeliği'nin 11. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, kurum'un merkez hizmet birimleri, ana hizmet birimleri, Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu, Danışma Birimleri, Yardımcı Hizmet Birimleri'dir.

4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

Ekonomik alanda özel idari kolluk, diğer bir ifadeyle ekonomik kolluk hatta daha somut olarak "banka kolluğu" görevini yerine getiren BDDK bankalar ve bankacılık sektörü ile ilgili kuralları belirlemek için düzenlemeler yapmak, bu alandaki düzenin korunması ve bozulmaması için denetlemeler yapmak ve önlemler almak ve gerektiğinde yaptırım uygulamak gibi geniş kolluk yetkileriyle donatılmıştır[244]. Dolayısıyla BDDK; ekonomik kolluk, yani, banka kolluğu olarak bankacılık alanı ile sınırlı olmak üzere, ekonomik kamu düzenini sağlamak korumak ve bozulduğunda eski durumuna getirmek üzere önleyici ve batırıcı fonksiyonlara sahiptir.

Bankalar Kanunu'nun 3. maddesinin 1. fıkrasında; Bankacılık Düzenleme ve

[243] Taşdelen, a.g.e., s.121

[244] Meltem Kutlu Gürsel**,** "İdari Yargının Görev Alanı ve Borsa Uyuşmazlıkları", Ankara: **200**0 **Yılında İdari Yargı Sempozyumu** (Ankara, 11-12 Mayıs 2000), Danıştay Yayını, 2000, s.211

Denetleme Kurumu'nun temel görev ve yetkileri genel olarak belirtilmektedir. Bu temel görev ve yetkiler, bankacılık alanında kolluk faaliyetleri yürüten BDDK'nın fonksiyonel özelliklerini de ortaya koymaktadır. Bu özellikler, devletin üç erki olan yasama, yürütme ve yargının belli ölçüdeki niteliklerini yansıtmaktadır. Buna göre ekonomik kolluk olan BDDK'nın başlıca görev ve yetkileri; bankacılık alanında düzenleme, denetleme yapmak ve gerektiğinde yaptırım uygulamaktır.

Bankalar Kanunu'nun 3. maddesinde belirtildiği üzere, BDDK'nın görev ve yetkileri genel olarak şöyledir:

- Bankalar Kanunu'nun ve bankacılıkla ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak,
- Bankalar Kanunu'nda belirtilen yetkilerle sınırlı olmak üzere, bankacılık alanında düzenlemeler yapmak,
- Uygulamayı denetlemek ve denetleme sonucunda, Bankalar Kanunu'nun verdiği yetkiler çerçevesinde gerektiğinde yaptırım uygulamak.
- Tasarrufların güvence altına alınmasını sağlamak, kredi sisteminin etkin bir şekilde işlemesini sağlamak ve bunun için gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamak,
- Bankacılığın etkin ve sağlıklı bir şekilde işlenmesine ve bankalara güven duyulmasına ve dolayısıyla ekonominin istikrarlı bir şekilde ilerlemesine engel olacak her türlü işlem ve uygulamayı önlemeye çalışmak ve bunun için yetkisi çerçevesinde olmak koşuluyla gerekli olan her türlü karar ve tedbiri almak.
- Bankalar Kanunu ile verilen diğer görevleri yapmak,

Ayrıca BDDK, ekonomik kolluk olarak; bankacılık alanındaki görev ve yetkileriyle sınırlı olmak üzere, "izin" ve "bildirim" usullerini de kullanma yetkisine sahiptir. Örneğin; önceden başvurmak suretiyle, bir bankanın kurulmasına (kuruluş izni, mevduat kabul etmesine ve bankacılık işlemleri yapmasına (faaliyet izni) izin verme yetkisi, BDDK'ya ait olduğu gibi, verilen bu izinleri kaldırılma yetkisi de BDDK'ya aittir. BDDK'nın verdiği izin, idarenin tek yanlı bir işlemi olarak, maddi bakımdan birel işlemlerden koşul işlem olup, kolluk işlemi niteliğindedir İradenin açıklanması bakımından ise; izin, kurul kararıyla verildiği için kollektif bir işlemdir.

Bildirim usulünde ise; bankanın bir faaliyet için önceden izin alması söz konusu olmayıp, sadece belli konularda BDDK'ya önceden bilgi vermesi gerekmektedir. Böylelikle, ciddi sorunlar ortaya çıkmadan, önceden alınması gereken tedbirler varsa, bu tedbirlerin alınması mümkün olmaktadır. Örneğin; BDDK, bankaların denetlenmesi sonucunda, Bankalar Kanunu'na ve bu kanuna dayanılarak alınan kararlara ve yapılan düzenlemelere, bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın güvenilir bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte işlemlerle karşılaşılırsa, ilgili bankayı uyarmakla yükümlüdür. BDDK, uyarı üzerine vereceği süre içerisinde, bu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarlanmaması için gerekli tedbirlerin alınmasını isteyecektir. Banka, verilen süre içerisinde BDDK tarafından istenen tedbirleri almak ve aldığı tedbirleri BDDK'ya bildirmek zorundadır (Bank k. m. 14/1).

Görüldüğü üzere, izin ve bildirim, bankaların kuruluş aşamasında ve faaliyetleri sırasında ortaya çıkabilecek sorunların önceden fark edilmesi açısından etkin yöntemlerdir. Böylelikle, bankaların tasarruf sahiplerine ve ekonomiye ciddi zararlar vermesi ve ekonomik kamu düzeninin bozulması engellenmektedir. Kısacası izin ve bildirim; BDDK'ya verilen "önleyici" kolluk yetkilerinin bir gereği olarak ortaya çıkan kolluk işlemleridir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun tüm bu sayılanlar dışında da bazı görev ve yetkileri bulunmaktadır. Örneğin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliğinin[245] 7. maddesinde bunlardan bazıları sayılmıştır.[246]

[245] RG;22.06.2000, Sayı: 24087

[246] a) Düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu sektör veya alanla ilgili uluslararası ilke ve standartlarla uyumlu ikincil düzenlemeleri yapmak ve kararlar almak,

b) Kurumun stratejik planını, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak,

c) Kurumun stratejik planı ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçe teklifini görüşmek ve karara bağlamak,

d) Kurumun performansını ve malî durumunu gösteren raporları onaylamak,

e) Başkanın önerisi üzerine, başkan yardımcıları ve daire başkanlarını atamak,

f) İkinci Başkanın da bulunmadığı hallerde Kuruma ve Kurul görüşmelerine başkanlık edecek üyeyi seçmek,

Bunlar dışında BDDK, görevleri ile ilgili konularda bakanlıklardan, ilgili resmi ve özel kuruluşlardan ve kişilerden, gizli bile olsa her türlü bilgi ve belgeyi istemeye yetkilidir(Teşkilat Yönetmeliği m.34). Dolayısıyla, kendilerinden bilgi istenenler bu bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdürler; vermekten hiçbir şekilde kaçınamazlar. Ancak, banka sırrı oluşturacak durumlarda, bu zorunluluk önemli sakıncalar doğurabilecek niteliktedir. Dolayısıyla BDDK'nın bu bilgi ve belge isteme yetkisi sınırsız olmaması, bu yetkinin hangi esas ve usullere göre kullanılacağının, "oranlılık" ilkesine göre açıkça belirlenmesi gerekmektedir[247]. Diğer bir değişle çatışan menfaatler arasında bir denge olmalıdır. Sır niteliği taşıyan bilgi ve belgelerin verilmesinden doğacak fayda ile sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin verilmemesini gerektiren menfaat arasında bir oran bulunmalıdır[248].

Kısacası, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, amaçlarını gerçekleştirmek için "düzenleme, koruma, önlem alma, önlem alınması isteme, izleme, denetleme, bilgi alma, bilgi verme, izin verme, iptal etme, gerektiğinde yaptırım uygulama, kovuşturma açılmasını isteme, diğer kurumlarla işbirliği yapma, mevzuat değişiklikleri hakkında önerilerde bulunma" gibi görev ve yetkilerle diğer kamu kurumlarından çok daha ağır bir sorumluluk üstlenmiş olmaktadır.

---

g) Taşınmaz alımı, satımı, kiralanması konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak,

h) Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca Kanun kapsamındaki kuruluşların mensupları hakkında adlî ceza uygulanması için suç duyurusunda bulunulmasına ve/veya bu kuruluşlar hakkında Kanunda öngörülen idarî para cezalarının uygulanmasına karar vermek,

i) Kanunun ekinde yer alan (I) sayılı cetveldeki toplam kadro sayısı geçilmemek ve unvan değişikliklerinde meslek personeli dışında kalan Kurum personelinin unvan değişikliklerinin 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere, kadro unvan ve derecelerinin değiştirilmesi ile kadroların kullanılmasına ilişkin esas ve usûlleri belirlemek,

j) Kurumun kadro karşılığı sözleşmeli personelinin ücretleri, diğer malî ve sosyal hakları ile Kurum personeline verilecek fazla mesai ücreti ve performansa dayalı ödüle ilişkin usûl ve esasları belirlemek,

k) Kurum içi denetim ve soruşturma işlemlerini yürütecek hizmet birimini veya personeli belirlemek,

l) Kanunla ve ilgili mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak, ile görevli ve yetkilidir.

[247] Çolak, **BDDK**, s.107

[248] Sancaktar, s.114

5. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kolluk Faaliyetleri

Daha önce de belirtildiği üzere özel idari kolluk belirli bir alanda kamu düzenini sağlamayı amaçlar. Kurum da bankacılık alanında mudilerin halka açık bankalarda hisse senedi sahiplerinin ve kısaca geniş anlamda kamu ve milli servetin korunmasını da içeren "denetleyici, düzenleyici, önleyici ve bastırıcı" nitelikli idari faaliyette bulunmaktadır. Burada dikkati çeken husus; Kurumun ekonomik idari kolluk yetkisinin sadece genişliğinde değil aynı zamanda derinliğindedir. Örneğin bir bankanın kurulmasına veya yurt dışında kurulmuş bir bankanın Türkiye'de ilk şubesinin açılmasına, BDDK'nın en az beş üyesinin oyuyla "izin" verilmesi gibi. Buradaki izin, birel nitelikli idari kolluk işlemidir.

A- Düzenleme Yetkisi

4389 sayılı Bankalar Kanunu'yla, BDDK'ya görev alanına ilişkin geniş bir düzenleme yetkisi tanındığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle; BDDK, bankacılık sektörünü düzenlemek için yetki ve görevleri doğrultusunda kurallar koyma faaliyetini ifa eder.

Bankalar Kanunu'nun m. 3/11. fıkrasında, BDDK'nın sahip olduğu düzenleme yetkisinden şu şekilde bahsedilmektedir: "Kurum, Kurul kararıyla bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelik ve tebliğler çıkmaya yetkilidir. Kurul ve Kurum, yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanılır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler, Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulur. Özel nitelikli kararlardan gerekli görülenler, Kurum'un haftalık bülteni ile ilgili kişi ve kuruluşlara duyurulur."

Aslında, BDDK'nın düzenleyici faaliyette bulunma yetkisi Anayasa'dan kaynaklanmaktadır. Anayasa'nın 124. maddesinde, kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri düzenlenmektedir. Dolayısıyla BDDK da bir kamu tüzel kişisi olduğuna göre, yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir.

Ancak, Anayasa'da kamu tüzel kişilerinin sadece yönetmelik çıkarma yetkisinden bahsedilmiş olmak birlikte, BDDK uygulamasa, kamu tüzel kişisi olma niteliğinden kaynaklanan düzenleme yetkisini kullanarak, yönetmelik dışında karar, tebliğ, sirküler, genelge vb. gibi başka isimler altında genel düzenleyici işlemler de yapmaktadır. "Adsız düzenleyici işlemler" olarak anılan bu tür genel düzenleyici işlemlerle "yönetmelik benzeri" işlemler de denilmektedir[249]. Bunlar Anayasa'da sayılmamaktadır. Ancak, Anayasa'da sayılmamış olmaları önemli değildir. Çünkü bu tür genel düzenleyici işlemler, yönetmeliklerin biçimsel özelliklerini taşıdıkları sürece, isimleri ne olursa olsun yönetmelikle aynı anayasal temellere dayanmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında adsız düzenleyici işlemler kullanılarak düzenlemeler yapılabileceği belirtilmiştir. Şöyle ki; bu işlemler yönetmeliklerin biçimsel özelliklerini taşıdıkları sürece, yönetmeliklerin tabi oldukları esaslara tabi olacaktır[250]. Dolayısıyla, BDDK'nın, yönetmeliğin niteliklerini taşımak şartıyla yönetmelik dışında da, başka isimler altında genel düzenleyici işlemler yapmasına herhangi bir engel yoktur[251].

BDDK'nın sahip olduğu düzenleme yetkisinin kapsamı sınırsız değildir. Şöyle ki; düzenleme yetkisi, kanunlar çerçevesinde yerine getirilen ikincil bir yetkidir[252]. Dolayısıyla, idarenin düzenleme yetkisinin sınırını, kanunlar belirlemektedir. Diğer bir deyişle, yasama organının kanunlarda koyduğu temel kurallar, idarenin düzenleme yetkisinin sınırını oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında belirtildiği üzere; idarenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir[253].

---

[249] Özay, a.g.e., s.249,250

[250] Anayasa Mahkemesi, 25.05.1993, E. 1993/3, K.1993/20, http://www. anayasa.gov.tr; Aynı Karar için Bkz. RG;28.11.1995, Sayı: 22477

[251] Ancak Taşdelen, aynı görüşte değildir. Taşdelen'e göre, Bankalar Kanunu'nun m.3/11. fıkrasında, BDDK'nın sadece yönetmelik ve tebliğler çıkarabileceğinden bahsedildiği için, bunların dışında bir isimle bir düzenleyici işlem yapması mümkün değildir. Bkz. Taşdelen**,** s.114

[252] Gözübüyük ve Tan**,** a.g.e., C.1, s.348

[253] Anayasa Mahkemesi, 06.07.1993, E. 1993/5, K. 1993/25, RG: 25.02.1995 Sayı: 22213 bu karara göre idarenin düzenleme yetkisinin sınırı şu şekilde ele alınmıştır: "Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan bir Devlet olduğu vurgulanmış 176. maddesi ile Anayasa metni içinde olduğu içinde olduğu açıklanan "Başlangıç" bölümünde ise, güçler ayrılığı ilkesine yer verilmiştir. Bu ilke gereği yasama, yürütme ve yargı yetkileri kullanacak organlar Anayasa'nın 7. 8. ve 9. maddelerinde gösterilmiştir. Bu bağlamda, Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin TBMM'nce kullanılacağı ve devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır.

Sonuç olarak, BDDK'nın bir kamu tüzel kişisi olarak sahip olduğu düzenleme yetkisi sınırsız olmayıp, BDDK bu yetkisini sadece Bankalar Kanunu'nun uygulanmasına yönelik olarak ve görev alanıyla sınırlı kalmak üzere kullanabilecektir. Dolayısıyla BDDK, Bankalar Kanunu'na ve diğer kanunlara aykırılık teşkil edecek düzenlemeler yapamayacaktır. Kısacası, BDDK'nın yaptığı düzenlemelerin hukuka uygun olabilmesi için, normlar hiyerarşisinde kendilerinden önce gelen düzenlemelere, diğer bir ifadeyle; Anayasa, kanun ve tüzüklere aykırı olmamaları gerekmektedir[254].

Bankalar Kanunu'na göre BDDK, düzenleme yetkisini, yönetmelik, tebliğ gibi genel düzenleyici işlemler yaparak ve ayrıca özel nitelikli kararlar alarak kullanmaktadır. BDDK'nın genel düzenleyici işlemleri de, özel nitelikli kararları da, iradenin açıklanması bakımından kollektif işlem niteliğindedir.

Düzenleme yetkisine hem Kurum, hem de Kurul sahiptir. Kurum, sadece Kurul kararıyla yönetmelik ve tebliğ gibi düzenleyici işlemler yapmaya yetkilidir.(Bank. k. m. 3/11)

Genel düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler, Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir (Bank K. m.3/11). Diğer bir ifade ile; yönetmelik ve tebliğler şeklinde yapılan genel düzenleyici işlemlerin Resmi Gazete'de yayımlanması zorunludur.

Biraz önce de belirtmiş olduğumuz gibi BDDK, düzenleme yetkisini, özel nitelikli kararlar alarak da kullanabilmektedir. Ancak, yönetmelik ve tebliğlerin

---

Bu kural karşısında, Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.
Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerekir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırı çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırı düşer."

[254] Yasin, a.g.e., s.191

aksine, özel nitelikli kararlardan, sadece gerekli görülenler, Kurumun haftalık bülteni ile ilgili kişi ve kuruluşlara duyurulmaktadır (Bank. k. m.3/11). Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğlerin Resmi Gazete'de yayımlanma zorunluluğu olduğu halde, özel nitelikli kararlar için böyle bir zorunluluk getirilmemesi, özel nitelikteki kararların kanun koyucu tarafından, genel düzenleyici (kural) işlem niteliğinde kabul edilmediğini göstermektedir[255]. Dolayısıyla, özel nitelikli kararlar, "genel, soyut, kişisel olmayan ve uygulanmakla tükenmeyen"[256] bir niteliğe sahip genel düzenleyici (kural) işlemlerden ayrılmaktadır. Bu kararlar genel ve soyut olmayıp, belirli bir kişi veya kişileri ilgilendirdiğinden, birel işlem niteliğindedir.

B- Denetleme ve İzleme Yetkisi

Bankaların denetimi; tasarruf sahiplerini korumak, bankacılık alanındaki riskleri en aza indirmeye çalışmak ve bankaların düzenli ve güvenilir bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere, bankacılık faaliyetlerinin, bankacılıkla ilgili mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığının sürekli olarak izlenerek tespit edilmesi ve gerekli önlemlerin alınmasıdır. Dolayısıyla, bu denetim faaliyeti, sadece belirli dönemlerde veya bazı olaylarla karşılaşınca değil, her an yerine getirildiği için, denetimin yanında gözetimi de içermektedir[257].

Bankalar Kanunu'nun ve bankacılıkla ilgili diğer mevzuatın uygulamasını sağlamak ve bunun için düzenlemeler yapmakla yetkili olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun temel fonksiyonlarından biri de bankacılık sektörünün sağlıklı işlemesini ve dolayısıyla tasarrufların güvence altına alınmasını sağlamak amacıyla bankaları denetlemektedir. Bankalar Kanunu'nda da belirtildiği gibi; BDDK bu amaç doğrultusunda, bankaların Bankalar Kanunu'na ve bankacılıkla ilgili diğer mevzuata uygun hareket edip etmediğini denetlemek ve bunun sonucuna göre gereken tedbirleri almakla yükümlüdür (Bank. k. m.3/1).

BDDK tarafından, bankaların gerçek mali durumlarının ortaya çıkartılabilmesi

[255] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.348
[256] Özay, a.g.e., s.248
[257] Tekinalp, a.g.e., s.238

için üç aşamalı bir denetim sistemi uygulanmaktadır. Bu üçlü denetim sırasıyla şöyledir[258].

1- Bağımsız denetim Kuruluşlarının ilk denetimi
2- İkici bağımsız denetim şirketlerinin yaptığı uygunluk denetimi
3- Bankalar yeminli murakıplarının yerinde denetimi

BDDK'nın bankaların denetiminde, (Merkez Bankası, Türkiye Bankalar Birliği gibi sadece kendi görev alanlarıyla ilgili çok kısıtlı bir denetim yetkisine sahip olan kuruluşlar hariç) esas olarak tek söz sahibi olması nedeniyle bankacılık sektörünün işleyişinde çok önemli bir rolü vardır.

Aslında, ülkemizde sadece denetim fonksiyonu ile öne çıkan BDDK'nın, en önemli ve öncelikli fonksiyonu, "düzenleme" olmalıdır. Çünkü bankacılık sektöründeki sorunlara kalıcı çözümler bulunmasında, düzenlemenin rolü denetime göre çok daha büyüktür. Bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulabilmesi için; öncelikle bankacılık sektörünün aksayan ve eksik kalan yönleri tespit edilmeli, bunlar düzenleme yoluyla tamamlanmalıdır. Daha sonra, bu düzenlemelere uyması sağlanmalıdır. Böylelikle bankacılık sektörü, düzenlemeler yoluyla daha sağlam bir temele oturmuş olacaktır.

C- Yaptırım Uygulama Yetkisi

a) Genel Olarak

BDDK'nın yaptırım uygulama faaliyetleri, bankacılık alanında sahip olduğu düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısıdır. BDDK, bankacılık alanında, bankacılık mevzuatına, bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın sağlıklı ve güvenilir bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte işlemlerle karşılaşılırsa, öncelikle gerekli gördüğü tedbirleri alma ve bu yolla çözümleyemediği durumlarda da idari yaptırımla uygulama gibi geniş kamusal yetkilerle[259]

[258] Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı (Gelişme Raporu), http://www.bddk.gov.tr, s.3-4, erişim tarihi 21.05.2006
[259] Gürsel, a.g.m., s.211

donatılmıştır. Kısacası BDDK'ya ekonomik kamu düzeninin bozulmasını önlemek ve bozulduğunda geri getirmek için tanınan, tedbir alma ve yatırım uygulama yetkileri, daha önce de ifade etmiş olduğumuz gibi; BDDK'nın ekonomik kolluk, daha somut bir ifadeyle banka kolluğu olmasının bir gereğidir. Dolayısıyla BDDK, ekonomik kolluk olarak, yaptırım uygulama yetkisi de dahil olmak üzere, bankaların, tasarruf sahiplerine ve devlet ekonomisine zarar verecek nitelikteki tüm işlemlerini önleyici, çok geniş kolluk yetkilerine sahiptir.

İdari yaptırımlar, kanunların açık bir şekilde düzenlendiği veya yasaklandığı durumlarda, araya hiçbir yargısal karar girmeden, idare hukukuna özgü usullerle idare tarafından doğrudan doğruya yapılan, idari bir işlemle uygulanan cezai yaptırımlardır[260]. İdari yaptırımların amacı, kamu düzenini bozan işlem ve eylemleri engellemek ve tekrarlanmamasını sağlamaya çalışmaktır.

BDDK'nın sahip olduğu yaptırım yetkisini keyfi bir şekilde kullanması mümkün değildir. BDDK, Bankalar Kanunu'yla verilen bu yetkiyi kullanmadan önce, ilgili banka durumunu hukuka uygun hale getirilmesi için uyarılmalı, uyarıya uyulmaması durumunda yaptırımı gerektiren fiil ilgili bankaya bildirilerek yazılı ve sözlü savunma hakkı tanınmalıdır. Uygulanacak yaptırım ile ihlal arasında oranlılık olmalıdır. Ayrıca, yaptırım kararı gerekçeli olmalı ve ilgiliye bildirilmelidir. Yaptırım kararına karşı yargı yolu açık olmalıdır. Yaptırım yetkisinin kullanılması, Anayasa tarafından güvence altına alınan temel hak ve özgürlükleri ihlal etmemelidir[261]. Ayrıca, idari yaptırımın etkisi geriye yürütülmemeli, aynı fiilden dolayı iki kere idari yaptırım uygulanmamalıdır.

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun genel hükümet gerekçesinde[262], denetimin etkinliğinin, "caydırıcı ve zamanında uygulanabilen yaptırımlar" ın varlığına bağlı olduğu belirtilmektedir. Bu sebeple, Bankalar Kanunu'nda idari para cezası uygulamasına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmiştir. Adli cezaların ise izinsiz faaliyette bulunma ve kanun denetiminin etkinliğinin azalmasına yol açan eylemler yapma gibi önemli ve istisnai durumlarda uygulanması öngörülmüştür.

---

[260] İlhan Özay, **İdari Yaptırımlar Kurumsal Bir Deneme**, İstanbul: İÜHF yayınları, 1985, s.35
[261] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s.621
[262] **Bankalar Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu**, erişim tarihi 11.05.2006

Buna göre; Bankalar Kanunu'nun 21. maddesinde "idari suç ve cezalar" başlığı altında, idari para cezasının uygulanmasını gerektiren işlem ve eylemler ve bunlara uygulanacak para cezaları düzenlenmektedir. Ancak, idari suç ve cezalar, suç genel teorisi anlamındaki suç ve cezalar değildir[263]. Örneğin, BDDK'nın idari suçlara uygulama yetkisine sahip olduğu para cezası, bir idari yaptırımdır.

BDDK'ya ayrıca bazı durumlarda, bankacılık mevzuatına aykırı ve ekonomik kamu düzenini bozucu işlem ve eylemleri engellemek veya durdurmak için tedbirler alma yetkisi de verilmiştir. Bu tedbirlerin bazıları da idari yaptırımlar uygulanmasını gerektirmektedir. Bu tedbirler, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinde düzenlenmektedir.

b) Yaptırımların Çeşitleri

aa) Denetleme Sonucunda Alınan Tedbirler

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinde, bankaların denetlenmesi sonucunda alınması gereken tedbirler düzenlenmektedir. Bu maddeye göre; BDDK tarafından bankaların denetlenmesi sonucunda alınacak olan tedbirler, üç guruba ayrılabilir:

1. Grup tedbirler: Bankaların, Bankalar Kanunu'na, bu kanuna dayanılarak alınan kararlara ve yapılan düzenlemelere, bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve güvenilir bir şekilde çalışmalarını tehlikeye düşürecek nitelikteki işlemlerine karşı alınacak tedbirlerdir.

2. Grup tedbirler: Bankaların mali yapılarının zayıflaması veya zayıflama ihtimalinin bulunması durumunda alınacak tedbirlerdir.

3. Grup tedbirler: Banka yöneticilerinin, banka kaynaklarını kendi lehlerine kullanmaları veya bankayı zarara uğratmaları durumunda alınacak tedbirlerdir.

[263] Sancaktar, a.g.e., s.115

Buna göre ilk olarak, eğer bankaların denetlenmesi sonucunda, Bankalar Kanunu'na ve bu kanuna dayanılarak alınan kararlara ve yapılan düzenlemelere, bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı ve bankanın güvenilir bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte işlemlerle karşılaşırsa, BDDK, ilgili bankayı uyaracaktır. Bunun üzerine BDDK, vereceği süre içerisinde bu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarlanmaması için gerekli tedbirlerin alınmasını isteyecektir (Bank. k. m. 14/1). Bankalar Kanunu m. 14/1'deki bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere; BDDK'nın bir banka hakkında işlem yapabilmesi için, sadece kanuna veya bankacılık ilke ve teamüllerine aykırı bir işlemin tespit edilmesi yetmemekte, aynı zamanda bu işlemin bankanın güvenilir bir şekilde çalışmasını da tehlikeye düşürecek nitelikte olması gerekmektedir[264]. Bu düzenlemeye göre; BDDK'nın ilgili bankayı öncelikle uyarması gerekmektedir. Şayet, BDDK tarafından banka uyarılmazsa ya da uyarı eksik veya gereği gibi yapılmazsa veya uyarı geç yapılırsa, BDDK'nın, yani idarenin hizmet kusurundan söz etmek gerekecektir[265].

Banka, verilen süre içerisinde BDDK tarafından istenen tedbirleri almak ve aldığı tedbirleri BDDK'ya bildirmek zorundadır(Bank. k. m14/1). Ancak, BDDK'nın ilgili bankadan alınmasını istediği tedbirler yetersiz ise veya gereğinden fazla ağır koşulları içeriyorsa, banka ve ilgili diğer kişiler BDDK'nın bu kararına karşı, gerekçelerini de belirtmek suretiyle itiraz etme hakkına sahip olmalıdırlar. Bu hakkın kullanılması üzerine, BDDK bu itirazı reddederse, banka ve ilgili diğer kişiler, idari yargı yoluna başvurabilmelidirler.

Eğer ilgili banka, BDDK tarafından yapılan uyarıya rağmen, istenen tedbirleri almazsa veya bankanın güvenilir bir şekilde çalınmasını tehlikeye düşürecek nitelikteki işlemleri yapmaya devam ederse, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, işlemlerin mahiyet ve önemine göre, bankanın güvenilir bir şekilde çalışmasına ve mevduat sahiplerinin korunmasına yönelik her türlü tedbirleri almaya ve uygulamaya yetkilidir.

---

[264] Mehmet Emin Bilge, **"**Bankalar Kanunu'nun 14. maddesine Göre Bankalar Hakkında Tedbir Alınmasını Gerektiren Durumlar ve Öngörülen Tedbirler", Erzincan: **Atatürk. Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2000, C. 4, Sayı:1-2, s.383

[265] Sancaktar, s.117

Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinin birinci fıkrasında, bu tedbirlerden bazıları sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Buna göre; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, ilgili bankanın yönetim kurulu üyelerinin tamamını veya bir kısmını görevden alarak veya üye sayısını artırarak bu kurula üye atamaya, bankanın faaliyetlerini, faaliyet türleri itibariyle tüm teşkilatını veya gerekli görülecek şubelerini veya muhabir bankalarla ilişkilerini kapsayacak şekilde kısıtlamaya, bankanın mevduat sigortası primlerini yükseltmeye veya kabul ettiği mevduatı yüzde yüz oranına kadar karşılığa tabi tutmaya yetkilidir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, bu sayılan tedbirler haricinde uygun göreceği her türlü tedbiri almaya ve uygulamaya yetkilidir(Bank. k.m.14/1).

BDDK'ya Bankalar Kanunu'nun 14. maddesi ile verilen yetkilerin hepsi bu kadarla sınırlı değildir. İkinci olarak; BDDK, bir bankanın mali yapısının zayıfladığını, veya zayıflama ihtimalinin bulunduğunu tespit ederse, ilk önce gerekli tedbirlerin alınmasını ilgili bankadan isteyerek, bankanın mali yapısının güçlenmesini sağlamaya çalışacaktır.

Bunun yanı sıra BDDK, bir bankanın özkaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre yetersiz kaldığını ya da bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunu tespit ederse, onaylayacağı bir plan dahilinde, banka tarafından sermaye artırımına gidilerek bu durumun düzeltilmesini isteyebilecektir (Bank. k. m.14/2).

Tüm bu aşamaların sonucunda BDDK, bir bankanın, bankalar kanunu madde 14/2'de sayılan tüm bu tedbirleri almadığını veya kısmen aldığını, bu tedbirleri tamamen almış olsa bile bankanın mali yapısının güçlendirilmesinin mümkün olmadığını veya bu tedbirler alınsa bile mali yapının güçlendirilemeyecek derecede zayıflamış olduğunu, yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremediğini, 14. madde hükümlerinin uygulanmasında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından belirlenecek değerleme esasları çerçevesinde, yükümlülüklerinin toplam değerinin varlıklarının toplam değerini aştığını, faaliyetine devamının mevduat sahiplerinin hakları ve mali sistemin güven ve istikrarı bakımından tehlike oluşturduğunu tespit ederse, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, nitelikli

kararla, yani en az beş Kurul üyesinin aynı yöndeki oyuyla alınan kararla, ortaklık hakları ile bankanın yönetim ve denetimini, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devretmeye veya daha önce vermiş olduğu bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme iznini kaldırmaya yetkilidir.(Bank. k. m. 14/3)

Görüldüğü üzere, Bankalar Kanunu'nun 14. maddesi; bankaların mali yapılarında meydana gelen sorunların ağırlık ve önemine göre, bankanın yönetim ve denetimin TMSF'ye devri ile bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması da dahil olmak üzere, en uygun tedbirin alınması ve yaptırımın uygulanması konusunda, BDDK'ya geniş bir takdir yetkisi vermektedir. Ancak, Danıştay'ın bir kararında da belirttiği gibi; BDDK, bu takdir yetkisini kullanırken keyfilikten uzak olmalı ve kamu yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda hareket etmelidir[266].

Bir bankanın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devri veya bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme izninin kaldırılması, en son aşamada başvurulması gereken yollardır. BDDK'nın yukarıda bahsedilen tedbirleri almadan, doğrudan doğruya bu yollara başvurması mümkün olmamalıdır.

bb) İdari Para Cezası

İdari para cezası; bir ceza yaptırımı değildir ve idari para cezasının uygulandığı durumlar TCK bakımından suç sayılan durumların dışında kalmaktadır. Kanunlarda, idari para cezası gibi idari yaptırımların düzenlenmesinin nedeni; adli cezaların kesinleşme sürecinin uzun olması nedeniyle, etkinliklerinin azalmasının engellenmek istenmesidir[267]. Üstelik, idari yaptırımlar, adli cezalara göre daha az yoğunlukta olan yaptırımlardır[268]. İdari yaptırımlar, doğrudan doğruya idari bir işlemle uygulanırlarken, adli cezalar ise yargı kararıyla uygulamaya geçirilebilirler. Bu sebeple, idari para cezaları, adli sicile kaydedilmezken, adli para cezaları adli sicile kaydedilmek zorundadır[269].

---

[266] Danıştay 10. Dairesi, 17.05.2002, 2001/1787 E., 2002/1648 K., Yayınlanmamıştır
[267] Taşdelen, a.g.e., s.617
[268] Çolak, **BDDK**, s.230
[269] Taşdelen, a.g.e., s.618

İdari para cezası verilmesini gerektiren durumlar, Bankalar Kanunu'nun 21. maddesinde tahdidi olarak sayılmıştır. Örneğin, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun izni alınmadan pay devri yapılması, mevzuata aykırı olarak şube ve temsilcilik açılması, Bankalar Kanunu'nda belirlenen koşullara aykırı olarak bankalara yönetici atanması gibi durumlar, idari para cezası uygulanmasını gerektirmektedir.

Son olarak belirtmek gerekir ki; idari para cezası, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kararı ile verilmektedir. Kurul, kararın gerekçesini de açıklamak zorundadır (Bank. k. m.21/1).

II- Sermaye Piyasası Kurulu

1. Genel Olarak

Sermaye Piyasası Kurulu, Sermaye Piyasası Kanunu'nun verdiği görevleri yapmak üzere kurulmuş, tüzel kişiliğe haiz, idari bir kurumdur[270]. Kurum, idari ve mali özerkliğe sahiptir ve yetkilerini her hangi bir merciiden onaya ihtiyaç duymadan kullanır[271]. Kurulun ilgili olduğu bakanlık, başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanlığıdır. Bakanlık, kurulun yıllık hesaplarıyla her türlü işlemlerini denetlemeye ve gerekli gördüğü tedbirleri almaya yetkilidir. Denetim sonuçlarıyla bunlara ilişkin işlemler ve alınan tedbirleri gösteren rapor, kurulun yıllık sonuçlarıyla bunlara ilişkin işlemler ve alınan tedbirleri gösteren rapor, kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili bakanlık tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulur[272]. Ancak, ilgili Bakan, kuruma görev ve yetkilerinin kullanılmasıyla ilgili emir veremez.

Kurul, 13 Aralık 1987 tarih ve 19663 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan yönetmeliğe göre "şeffaflık" ilkesi gereğince kamunun aydınlatılmasını, sermaye piyasasına güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve

[270] Cevat Sarıkamış, **Sermaye Pazarları**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1995, s.122
[271] Serdar Karababa, **Hisse Senedi Yatırımcısının Korunması**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001, s.166
[272] Cemil Alver, **Şirketler Muhasebesi ve Şirketler Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1994, s.807

çıkarlarının gözetilmesini temel amaç edinmiştir[273].

Sermaye piyasalarının ekonomik öneminin anlaşılmasından sonra, 1962 yılında ilk defa Sermaye Piyasası Etüdü hazırlanmıştır. Bu etüdün başlıca amacı; sermaye piyasasının kurulması ve gelişmesi için gerekli olan düzenlemeleri saptamak ve ortaya koymaktı. 1964 yılında bu çalışmaların sonucu olarak "Sermaye Piyasasının Teşviki ve Tanzimi Hakkında Kanun Tasarısı" hazırlanmıştır. Söz konusu tasarı iki yıl alt komisyonlarda tartışıldıktan sonra gündemden düşmüş ve 1970 yılında 2. bir tasarı daha hazırlanmıştır. Bu ikinci tasarıda yapılan bazı değişiklikler sonrasında 28.07.1980 tarihinde 2499 sayılı yasa ile Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilerek yasallaşmıştır[274].

Sermaye Piyasası Kanunu yürürlüğe girdikten yaklaşık bir yıl sonra, 1982 Anayasası'nın 167. maddesiyle devlete sermaye piyasalarını düzenleme, denetleme ve geliştirme yetkisi verilmiş böylelikle mevcut yasal düzenlemeye Anayasal güvence getirilmiştir[275].

2. Kurul ve Kurum Kavramları Üzerine

Sermaye Piyasası Kanunu ile oluşturulan SPK için yine aynı kanunda "kurul" kavramı kullanılmıştır. Kurul; daha çok kurum, kuruluş, Tüzel kişilik gibi oluşumlar içerisinde yer alan bir organı ifade eder[276]. Disiplin Kurulu, Yönetim Kurulu, Danışma Kurulu,…vs gibi yedi üyeden oluşan Kurul da bir kurumun karar organı niteliğindedir. Ancak, Sermaye Piyasası Kanununda, bu tür kavramlar konusunda hassaslık göstermeyen kanun koyucu tarafından Sermaye Piyasası Kurumu kurul olarak kaleme alınmış ilgili yönetmeliklerde de Başkan ve yedi üyeden oluşan kurulu, "kurulun karar organı" şeklinde ifade etmiştir[277].

Bir başka ifadeyle; Rekabet Kurumundaki gibi kurum kurul ayrımına gidilmemiş, Sermaye Piyasası Kurumu olarak nitelendirilmesi gereken kuruma,

[273] Süleyman Yükçü, **Finansal Yönetim**, İzmir: Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1999, s.59
[274] Sermaye Piyasası Kurlu, Tarihçe, http://www.spk.gov.tr, erişim tarihi 27.06.2006; Yasin, s.56
[275] Yasin, a.g.e., s.55, 56
[276] Yasin, a.g.e., s.59
[277] Yasin, a.g.e., s.59

kurum organı için kullanılan kurul denilmiş, kurulun yönetim organı ise "karar organı" olarak tanımlanmıştır.

3. Sermaye Piyasası Kurulunun Amacı

Kurulun öncelikli amacı; ekonomideki önemi tartışılmaz olan sermaye piyasasının gelişmesini, ülke ekonomisine ve yatırımcılara zarar vermeden işlemesini sağlamaktır. Sermaye Piyasası Kurulu'nun amacı SerPK 1. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre kurulun amacı; "tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak, ve bu nedenle sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemektir."(serPK madde 1)

Genel olarak Kurulun amaçları ise; Sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını ve tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamak, sermaye piyasalarının işleyiş kurallarını belirlemek, piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak, sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak, piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamaktır.

4. Sermaye Piyasası Kurulunun Özellikleri

Sermaye Piyasası Kanunu'nun konusunu; tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunması oluşturmaktadır. Kanun, bir yandan getirdiği çeşitli tedbir ve hükümlerle sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını sağlamakta, diğer yandan da piyasaya yönelenlerin en geniş anlamda sermaye piyasası ile ilgili menfaatlerini gözetmekte ve korumaktadır.

2499 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre yetkilerini kendi sorumluluğu altında kullanan SPK, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Mali özerkliği olan Kurulun, bütün giderleri özel bir fondan karşılanmaktadır. Menkul kıymet ihraççıları (şirketler, yatırım fonları, yatırım ortaklıkları) bu fona ihraç ettikleri menkul kıymetlerin binde

ikisi tutarında ücret öderler. Fon gelirleri, Kurul giderlerini karşılayamayacak durumda ise açık, bütçeden alınan yardımla kapatılır[278]. Fonun gelir kaynakları, özerkliği güçlendirici yapıdadır.

Kurul, genel bütçeye tabi değildir; özerk bütçesi vardır. Zira kurul gelirlerini kendi sunduğu hizmet karşılığında ve diğer faaliyetlerden elde ettiği gelirlerden oluşturmaktadır[279]. Bütçesinin hazırlanması ve kabulünde merkezi idarenin herhangi bir etkisi yoktur[280].

Kurul SerPK'da belirtilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olan bir kamu kurumudur.

Sermaye Piyasası Kurulu sermaye piyasalarına ilişkin düzenleme, gözetim ve denetim uygulamalarını yapmak üzere kurulmuş bir kamu kurumu olup sermaye piyasalarının güven ve istikrar içerisinde faaliyetlerini sürdürmesini sağlamakla görevlidir. Kısaca Sermaye Piyasası ekonomik alanda kolluk yetkileriyle donatılmış, hizmet yerinden yönetim kuruluşudur.

Bireysel ve kurumsal düzeydeki tasarrufların menkul değerlere yatırılarak, iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamayı amaçlayan düzenlemeler, devletin ekonomik kamu düzenini güvence altına alma yükümlüğünün yerine getirmesi olarak anlaşılmaktadır. Bu nedenle sermaye piyasasının düzgün işleyişinin sağlanabilmesi için SPK'ya özerk yapılı, tarafsız bir kimlik verme zorunluluğu, kamu düzeni ve kamu yararının doğal bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır[281].

5. Sermaye Piyasası Kurulunun Organları

Sermaye Piyasası Kurulu, Kurul başkanı ve üyeleri ile başkana bağlı olarak Kurul faaliyetlerini yürüten teşkilattan oluşur. Kurul çalışmaları Kurul başkanına bağlı başkan yardımcılıkları altında çalışan hizmet birimleri tarafından

[278] Sermaye Piyasası Kurulu, Mali Özerklik, http://www.spk.gov.tr, erişim tarihi, 27.06.2006
[279] Yasin, a.g.e., s.162
[280] Yasin, a.g.e., s.162
[281] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s. 215

hazırlanmaktadır.

Teşkilatın en üst kademesinde Kurul karar organı yer almaktadır. Karar organın altında Başkanlık ve Başkanlığa bağlı idari hizmet birimleri yer almaktadır.

A- Karar Organı

SPK, biri başkan biri de ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul Üyeleri'nin, ikisi ilgili Bakanlığın aday gösterdiği 4 kişi arasından, biri Maliye Bakanlığı'nın aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin aday gösterdiği iki kişi arasından atanır. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının üyeler için yasaklamalar öngören 20. maddeye aykırı düştüğü tespit edilen ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinleşen üyeler, süreleri dolmadan başbakanın onayı ile görevden alınabilirler.

Toplam yedi üyeden dört tanesinin atanmasında hükümetin yetkili olması, onun kurul üzerindeki etkisini göstermektedir[282]. Kurulun gerçek anlamda bağımsızlığının sağlanması için, Kurul üyelerinin sermaye piyasası alanında faaliyet gösteren kuruluşlarca seçilmesi usulü getirilebilir[283].

B- Kurul Başkanlığı

Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atar. Kurul, Başkan'ın teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Kurul başkanı ve üyeleri resmi ve özel başka hiç bir görev alamazlar.

[282] Yasin, a.g.e., s.64
[283] Yasin, a.g.e., s.66

Kurul başkanı ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Süresi bitenlerin tekrar atanmaları mümkündür. Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir.

Başkanın görev ve yetkileri SPK yönetmenliğinin 26. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre, SPK'nın en üst amiri olup, kurulun genel yönetim ve temsilinden sorumludur.

C- Kurulun Hizmet Birimleri

Kurulun faaliyetlerini yürütmek amacıyla hizmet birimleri oluşturulmuştur. Hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde örgütlenmiştir. Bu birimler; Denetleme Dairesi, Ortaklıklar Finansmanı Dairesi, Aracılık Faaliyetleri Dairesi, Kurumsal Yatırımcılar Dairesi, Araştırma Dairesi, Muhasebe Standartları Dairesi, Piyasa Gözetim ve Düzenleme Dairesi, Hukuk İşleri Dairesi, Bilgi İşlem İstatistik ve Enformasyon Dairesi ve İdari ve Mali İşler Dairesi'dir.

1. Sermaye Piyasası Kurulunun Yetki ve Görevleri

Tasarrufa yönelen tüketicilerle, borçlanmak isteyen üreticilerin sermaye piyasasındaki ekonomik ilişkilerini belli bir güvene oturtmak amacıyla SerPK ile Sermaye Piyasası Kurulu'na çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu yetki ve görevler özellikle SerPK madde 22'de düzenlenmiştir.

Sermaye Piyasası Kurulu bir çok durumda ön izin mercii olarak düşünülmüş ve yetkilendirilmiştir[284]. Kurul, düzenleme görevlerini ise SPK'nın temel prensipleri içinde yönetmelikler, tebliğler, sirküler çıkarmak suretiyle yapar. Kurulun çıkardığı bu tebliğler hukuken yönetmelik hükmündedir.

Kurul, gelir ortaklığı veya kamu hisse senedi çıkarılması hakkında karar alabileceği gibi gerekli görülen durumlarda piyasaya arz edilmiş bulunan gelir ortaklığı senetleri ile diğer menkul kıymetlerin geri alınması kararı da alabilir ve

[284] Haydar Kazgan, **Tarih Boyunca İstanbul Borsası**, İstanbul: İMKB Yayınları, 1999, s.131

fonlar arasında gerekli görülen aktarımları yapabilir.

SPK, çıkardığı tebliğlerle, ön izinde esas alınan ilkeleri belirlemekte ve bu ilkelerin halk açısından verimlilik ve güven, şirketler açısından ise gereklilik ve yeterlilik arasında bir denge oluşturmasını hedeflemektedir[285].

Ayrıca SPK, düzenleyici görevlerini yerine getirebilmek için çeşitli tebliğler çıkarır. Halka arz işlemi için gerekli izahatnamede yer alacak konuları, ilan ve reklam esaslarını ve olabilecek değişikliklerin Kurul'a bildirim esaslarını belirler ve yine izin taleplerini inceleyerek, menkul kıymetlerin halka satış süresini belirler[286].

Yine Kurul, yetiştireceği uzman ve araştırmacıları aracılığıyla yurt ve dünya ekonomisinin gidişi ve eğilimlerinin sermaye piyasası üzerine etkileri, sermaye piyasası uygulamasında ortaya çıkan sorunlar ve ilgili bakanlıkça istenecek diğer konularda araştırma yaparak, alınması gereken mali ve ekonomik önlemler ile mevzuatta yapılması gereken değişiklikler konusunda ilgili bakanlığa öneride bulunmak ile görevli ve yetkilidir(SPK Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği m. 9).

Son olarak belirtmek gerekir ki; Menkul Kıymetler Borsaları hakkında 91 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 13. maddesine göre, borsa üyeleri arasında borsa işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarla, borsa üyeleri ile müşterileri arasındaki uyuşmazlıkların borsa yönetim kurullarınca çözümlenebileceğini öngörmektedir. Aynı hükme göre, borsa yönetim kurulu kararlarına karşı SPK'ya başvurulabilir; SPK'nın bu konudaki kararları nihaidir. Uyuşmazlık çözme yetkisi yargı organlarının işleyişinden kaynaklanan bazı aksaklıklara bir çözüm olarak görülmektedir[287].

---

[285] Muharrem Karslı, **Sermaye Piyasası**, İstanbul: Borsa Menkul Kıymetler, Alfa Basım Yayım, 1989, s.469

[286] Çapanoğlu Mustafa Birol, **Türkiye ve Dış Ülkelerde Sermaye Piyasası Özelleştirme Uygulamaları ve Menkul Kıymet Borsaları**, İstanbul: Beta Yayınevi, 1993, s.59

[287] Tan, **Bağımsız İdari Otorite Olarak SPK**, s. 14

2. Sermaye Piyasası Kurulunun Kolluk Faaliyetleri

A- Düzenleme Yetkisi

Sermaye Piyasası mevzuatına gereken esnekliğin kazandırılması için, SerPK oldukça geniş ve esnek tutulmuş, teferruatın zamana, şartlara ve ihtiyaçlara göre kurul tarafından çıkarılacak tebliğlerle düzenlenmesi ve gerektiğinde gerekli değişikliklerin yapılması yoluna gidilmiştir.

Kurul, bu görevi yerine getirmek amacıyla, SerPK'da açıkça Kurulun düzenlenmesine bırakılan hususlarda gerekli tebliğler çıkararak boşlukların doldurulmasını sağlar, ayrıca kanunda açıkça zikredilmese bile düzenleme ihtiyacı duyulan konularda tebliğler yayınlar. [288]

Kurulun düzenleyici görevleri SerPK' 22. maddede şöyle sıralanmaktadır: Bunlar; sermaye piyasası araçlarının ihracının, halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek, bağımsız dış denetim kurumlarının kuruluş ve faaliyet esaslarını düzenlemek, halka açık şirketlerin genel kurullarında vekaleten oy kullanma esaslarını belirlemek, finansal göstergelere, sermaye piyasası araçlarına, mal ve kıymetli madenlere dayalı vadeli işlem borsaları ile bu borsalarda faaliyet gösterecek kurumların kuruluş ve faaliyet esaslarını düzenlemek, repo işlemleriyle ilgili esasları belirlemek, dışarıda yerleşik kişilerin Türkiye'de sermaye piyasası araçlarının halka arzıyla ilgili düzenlemeler yapmak, takas, saklama, derecelendirme işlerine ait düzenlemeleri yapmak, sermaye piyasası kurumlarına ait düzenlemeleri yapmak (aracı kurumlar, yatırım ortaklıkları, risk sermayesi yatırım ortaklıkları vb.)

B- Denetleme ve İzleme Yetkisi

Denetleme, Kurul'un sermaye piyasalarında ekonomik kamu düzeninin korunması ve/veya bozulması halinde yeniden sağlanması amacına yönelik faaliyetlerindendir. SerPK''un 1. maddesi, kurula denetleme yetkisini vermektedir. Buna göre; "Bu kanunun konusu, tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın

[288] Karslı, a.g.e., s.169

iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacıyla sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemektir." Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği'ne göre SPK'nın denetleme yetkisi genel olarak, "menkul kıymetleri halka arz edilen ve sermaye piyasasında faaliyet gösteren kuruluşlar nezdinde ya da bu kuruluşlardan gelen periyodik bildirimler üzerinden merkezde, bu kuruluşların faaliyetlerini mevzuat ve mali bünye açısından denetlemeyi" kapsamaktadır.

SPK'nın denetim yetkileri özellikle SerPK 22. maddede (22/a, f, n, o) sayılmakla birlikte, diğer hükümlerde de denetlemeye ilişkin yetkiler yer almaktadır. Kanunun 40. maddesine göre kurul; borsaların, piyasaların ve diğer teşkilatlanmış piyasaların izleme ve denetim merciidir. Kanundaki "izleme" kavramının gözetim anlamında kullanılmaktadır. Sermaye piyasası ile ilgili hükümlerin uygulanmasının ve her türlü sermaye piyasası faaliyet ve işlemlerinin denetimi, kurul uzman ve uzman yardımcıları tarafından yapılır. Kurul uzman ve uzman yardımcıları ihraççılar, sermaye piyasası kurumları, bunların iştirak ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden bilgi istemeye, bunların tüm defter, kayıt ve belgelerini ve sair bilgi ihtiva eden vasıtalarını incelemeye, işlem ve hesaplarını denetlemeye yetkilidir (SerPK 45. m.). SerPK'da 1999 yılında yapılan değişiklikle, aynı maddede uzmanların arama yapma yetkisi de düzenlenmiştir. Buna göre; istenen defter, evrak, kayıt ve diğer belgelerin ibraz veya teslim edilmemesi halinde ihraççılar, sermaye piyasası kurumları, bunların iştirak ve kuruluşları nezrinde sulh ceza hakiminden alınacak bir kararla arama yapılabilecektir.

Kurul Başkanı herhangi bir anda denetleme başlatılmasını isteyebilir. Genellikle bir denetim piyasa gözetimi sonucunda ortaya çıkan konularda veya şirket aktivitelerinin takibi sonucunda veya şikayetler sonucunda başlatılır.

Kurul'un denetleme ve inceleme yapan uzmanları, işlemlerin yapıldığı yerde inceleme yapma, istedikleri bütün dokümanları kendilerine sunulmasını isteme, istenen dokümanlardan bir kopyasını alma ve bilgi verecek kişileri çağırarak görüşme yapma yetkilerine sahiptir. Kurul, denetim için işbirliği içinde bulunduğu yabancı kuruluşlardan ve diğer ülke içi kurumlardan bilgi isteyebilir.

Denetleme sonucunda Kurul, iki yönde karar verebilir. Kurul hukuksal bir eksikliğin bulunmadığından dolayı denetleme işlemini bitirebileceği gibi bir yaptırım uygulama yoluna gidebilir. Kurul, yaptırım olarak konuyu kanuni takibat yapılmak üzere mahkemeye verebilir, uyarıda bulunabilir veya koruyucu önlemler alabilir. Bu önlemler Kurul'un verdiği izinlerin kaldırılması yani geri çekilmesi, zararın tazmininin istenmesi, mahkemeden, varlıkların dondurulmasının istenmesi ve yapılan sermaye piyasası faaliyetini durdurulması olabilir.

Ayrıca Kurul, piyasaya verilen bilgilerin doğruluğunu gözetir ve kamuyu aydınlatma amacıyla verilen bilgilerin doğruluğunu izler. Eğer görünürde yanlış, yanıltıcı bilgilendirme varsa Kurul bazı yöntemler kullanarak idari veya cezai yaptırımlar uygular. Bu yöntemler şirketlerden düzeltme yayınlamasını istemek, şirketlerin piyasaya verdiği bilgilerin tebliğlere aykırı olduğunu bildirerek dava açmak, özel durumlarda şirketlerin doğru bilgileri yayınlamasına kadar borsada işlem görmelerinin durdurulmasını borsadan istemek şeklinde sıralanabilir.

Sermaye piyasası ile ilgili bütün uygulamalarda menkul kıymet yatırımcısına zarar verecek davranışların incelenmesi Kurul tarafından icra edilir. Özellikle borsalardaki fiyat hareketliliği, kamuya açıklanmamış bilgilerin kullanılarak yapıldığı işlemler (içerden öğrenenlerin ticareti), kanuna aykırı olarak zamanında yapılamayan kamu açıklamaları, hisse senetleri fiyatları üzerinde manipülasyon yapılması veya yanıltıcı veya yanlış bilgiler yayılması, Kurul düzenlemelerine aykırı uygulamalara girişilmesi, Sermaye Piyasası Kanunu ihlalleri, yetkisiz halka arzlar, yanlış bilanço açıklanması bu konular arasında sayılabilir.

Son olarak değinmek gerekir ki; Kurulun denetim ve önleme işlevlerini yerine getirmesini kolaylaştırmak amacıyla sermaye piyasası faaliyetinde bulunacak kurumların Kuruldan izin almaları zorunlu kılınmıştır.

Kurul, yatırım ortaklıkları ve yatırım fonları, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, portföy yönetim şirketleri, yatırım danışmanlığı şirketleri, aracı kurumları derecelendirme şirketleri, genel finans ortaklıkları bağımsız denetleme kuruluşları, risk sermayesi yatırım fonu ve ortaklıklarının kuruluşuna ve faaliyete geçmesine izin

verir. Ayrıca SerPK madde 11/2de, belirtilen faaliyetlerin kamu düzenini bozucu bir nitelik kazanırsa, müdahale olanağının kolaylaşması için bildirim usulü getirilmiştir.

C- Yaptırım Uygulama Yetkisi

Kurulun yaptırım yetkileri, doğrudan yaptırım yetkileri ve yaptırım uygulanması amacıyla yargı organını harekete geçirme yetkilerinden oluşmaktadır. Bilindiği gibi özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının sahip olduğu yetkilerin çoğu özel kolluk yetkileri niteliğindedir. Genel idari kolluk yetkisi kullanılarak verilen kararlara uyulmamasının yaptırımının Türk Ceza Kanunu'nda öngörülmesi gibi, söz konusu özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının özel kolluk yetkilerini kullanarak aldığı kararlara uyulmaması durumunda bizzat bu otoritelerce uygulanacak yaptırımlar yanında bazen ceza yaptırımları da öngörülmektedir[289] .

Kurulun doğrudan yaptırım niteliğinde olmamakla beraber, yaptırım uygulamasının bir ön aşaması olarak düşünülebilecek olan, hukuka aykırılığın giderilmesini isteme yetkisi de vardır. Bu, kurulun emir verme yetkisi olarak da nitelendirilebilir. Kurula tanınan bu tür yetkiler kanunda (SerPK 46. m.) "tedbirler" başlığı altında, yaptırımlarla iç içe geçmiş biçimde düzenlenmiştir. Örneğin Kurul'a, anonim ortaklık ve sermaye piyasası kurumlarının kanuna, esas sözleşme hükümlerine veya işletme amaç ve konusuna aykırı durum ve işlemleri ile sermayenin azalmasına veya kaybına yol açan işlemlerinin hukuka aykırılıklarının giderilmesi için tedbir alınmasını ve öngörülen işlemleri yapmasını isteme, mali yapılarının ciddi surette zayıfladığı tespit edilen sermaye piyasası kurumlarından mali durumlarının güçlendirilmesini isteme yetkileri tanınmıştır. Kanunda bu yetkilerin bir ön koşul gibi düzenlendiği, aykırılıkların giderilmesi istendiği halde giderilmemesi veya giderilemeyecek aykırılıkların saptanması durumunda kurulun her türlü tedbiri almaya yetkili olduğunun öngörülmesinden anlaşılmaktadır[290].

Anonim ortaklıkları, kayıtlı sermaye sisteminden çıkartmak, kamu yararının gerektirdiği hallerde sermaye piyasası araçlarının ihracını, halka arz ve satışını geçici

[289] Gözübüyük ve Tan, a.g.e., C.1, s. 300
[290] Tan, **Bağımsız İdari Otorite Olarak SPK**, s. 12

olarak durdurmak sermaye piyasası kurumlarının mevzuat, esas sözleşme aykırılıkları gidermemeleri veya mali durumlarının taahhütlerini karşılayamayacak kadar zayıflaması halinde bu kurumların faaliyetlerini geçici veya sürekli olarak durdurmak ve yetkilerini kaldırmak (SerPK, 46/g ve h) kurulun doğrudan yaptırım yetkilerinden bazılarıdır.

2499 sayılı Kanun'un 47. maddesinde "cezai sorumluluk" başlığı altında suç oluşturan fiiller ve bunların cezaları düzenlenmiştir. Burada sayılı suçların kovuşturulması, kurul tarafından Cumhuriyet Savcılığı'na yazılı başvuruda bulunulması koşuluna bağlanmıştır. Kurul, bu başvuru ile müdahil sıfatını kazanmaktadır. Kanuna aykırı fiillerin işlendiğine dair bilgi edinen cumhuriyet savcıları da Kurulu haberdar ederek durumun incelenmesini isteyebilir.

SerPK 47/a maddesinde kurula doğrudan idari para cezası verme yetkisi verilmiştir. Buna göre yapılan düzenlemelere, belirlenen standart ve formlara ve kurulca alınan genel ve özel nitelikli kararlara aykırı hareket ettiği tespit edilen gerçek ve tüzel kişiler hakkında gerekçesi belirtilmek suretiyle kurul tarafından para cezası verilir. Bunun dışındaki para cezaları, adli cezalar kapsamındadır. Sermaye piyasası gibi parasal değere dayalı bir sistemde Kurul'un doğrudan idari para cezası verme yetkisinin bulunmaması eleştirilmekte, bu piyasada bozulan dengelerin ekonomik kamu düzenini ciddi biçimde sarsıcı etkiler yarattığı, Kurul'un yetki alanındaki işlerle ilgili aykırı eylem ve işlemlerde yaptırım uygulama yetkisinin adli otoriteye verilmiş olmasının etkili olmaktan uzak olduğu belirtilmektedir[291].

III-REKABET KURUMU

1. Genel Olarak

7 Aralık 1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile düzenlenip, kurulması öngörülen ve Şubat 1997'de fiilen göreve başlayan Rekabet Kurumu, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya egemen olan girişimcilerin bu güçlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri

[291] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s. 208

yaparak rekabetin korunmasını sağlamak amacını gütmektedir. Bu amaçlarıyla Rekabet Kurumu'nun bir ekonomik kolluk birimi olduğu aşikardır[292].

Liberal ekonomik anlayışın başlıca temel prensibi, devlet müdahalelerinden arındırılmış piyasa ekonomisidir. Bu anlayış doğrultusunda, piyasa, özellikle rekabet koşulları içerisinde, kendi dengelerini oluşturarak maksimum arz ve talep dengelerini kuracak ve kaynak israfının önlendiği, verimliliğin ön planda olduğu ekonomik bir sistem gerçekleşmiş olacaktır. Yine bu anlayışa göre devlet piyasa müdahaleleri ile, bu ahenkli kurguyu ancak sekteye uğratabilir. Rekabetin sağlıklı işlemesine dayalı bu saf liberal anlayış, (ekonomik gerçeklikteki yönelimler yani rekabet yerine rakiplerin karşılık anlaşma yolunu tercih etmeleri, kartelleşme ve tekelleşmelerin artması üzerine) değişmek zorunda kalmıştır. Bunun sonucu olarak rekabetin sağlıklı işleyebilesi için belirli hukuki kural ve yaptırımlara gereksinim olduğu ve bu hükümlerin uygulanmasını sağlamak içinde kamusal yetkilerle donatılmış bir idari organa ihtiyaç olduğu görüşü ortaya çıkmıştır. Ancak, ekonomi alanında devlete ilişkin endişelerini muhafaza eden liberal anlayış, kamusal yetkilerin kullanımında, mümkün olduğunca klasik idari yapılanmanın dışında yer alacak birimlere bu misyonu vermek istemiştir.

İlk örnekleri ABD'de gözlemlenen bu nitelikteki kurumlar, II. Dünya savaşından sonra siyasi ve ekonomik alanda yeniden yapılanmaya başlayan Avrupa ülkeleri sistemlerinde yer almaya başladı.

Türkiye de eksik rekabet uygulamalarının ortadan kaldırılması amacıyla yasal düzenleme yapılması 1970'lerden beri gündemde olduğu halde bu konuda ancak Avrupa Birliği'nin baskısıyla 1970'lerin ortalarında yasal bir düzenleme yapılabilmiş ve uygulamalar ancak 1990'ların sonlarında başlamıştır[293].

1982 Anayasasının 167. maddesi ile, devlete "para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi" önleme görev ve sorumluluğu yüklenmiştir[294].

---

[292] Ardıçoğlu, a.g.e., s.31
[293] Ahmet Şahinöz, **Türkiye Ekonomisi Sektörü Analizi**, Ankara: Turhan Kitapevi, 1998, s.128
[294] Kurum Hakkında,Rekabet Kurumu Resmi Web Sitesi, erişim tarihi 12.02.2006

Anayasanın bu hükmü dolayısı ile, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, kara ve uygulamalar ile piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek amacıyla hazırlanan 4054 sayılı RKHK TBMM.'nce 07.12.1994 tarihinde kabul edilmiş, 12.12 1994 tarihli ve 22140 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir[295].

Kanunu uygulamaktan sorumlu Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurul ise, 27.02.1997 tarihinde atanabilmiştir.

Rekabet Kurumuna ilişkin bu düzenlemeler Türkiye'nin AB ile uyum sürecini de ilgilendirmektedir. Zira 6 Mart 1995 tarihli 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararının 39. maddesi, "Gümrük Birliği tarafından öngörülen iktisadi entegrasyonun gerçekleşmesi amacıyla Türkiye, rekabet alanındaki kurallarını Avrupa Topluluğunda geçerli olanlarla uyumlu hale getirir ve etkin şekilde uygular" demektedir[296].

2. Kurumun Organları

Kısaca değinmek gerekirse, Rekabet Kurumu'nun iç teşkilatı RKHK 21 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre kurumun üç esas birimi vardır; Rekabet Kurulu (RKHK m.22 ile 28), Başkanlık (RKHK m.29 ile 31) ve Hizmet Birimleri (RKHK m.32).

A. Rekabet Kurulu

Rekabet kurulu (kurul), RKHK m.22 uyarınca, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere toplam on bir üyeden oluşur. Üyeleri seçme ve atama yetkisi Bakanlar Kurulundadır. Ancak, bu üyeleri çeşitli kurumların gösterdiği ikişer adaylar

[295] Kurum Hakkında,Rekabet Kurumu Resmi Web Sitesi, erişim tarihi 12.02.2006
[296] Zehreddin Aslan ve Berk Kahraman, **Rekabet Kurumunun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi**, İstanbul: Alfa Yayınevi, 2000, s.74

arasından seçebilmektedir.

Kurul Rekabet Kurumu'nun ana organı niteliğindedir. Hatta çoğu halde kurul, Kurumun önüne geçmektedir. Kanunun öngördüğü rekabet düzenini koruma işlevinin asıl olarak Kurulun aldığı kararlarla sağlanması, ve çoğu durumda muhatabın Kurul olması, bu algılayışı kuvvetlendirmektedir. Zira Kurul üyesi olarak atanabilmek için RKHK m.23'de gösterilen niteliklere uymak zorundadır.

Kurul üyelerinin görev süreleri altı yıldır. (RKHK m.24). Altı yıl sonunda tekrar seçilmeleri mümkündür.

Son olarak değinmek gerekirse Kurul üyeleri, Anayasanın 128/1'de yer alan "… kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmü uyarınca kamu görevlisi sayılmak durumundadır[297].

B. Başkanlık

Rekabet kurumu başkanlığı, rekabet kurulu başkanı, ikinci başkanı ve kurul başkan yardımcılarından oluşur.

Başkanlığın görev ve yetkileri RKHK m.30'da düzenlenmiştir. Bunlar kısaca; kurumun karar organı olan Rekabet Kurulu ile hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli bir biçimde çalışmasının en üst düzeyde organizasyonu ve koordinasyonu sağlamak, Kurum hizmet birimleri arasında çıkabilecek görev ve yetki sorunlarını çözmek, Kurul kararlarının gereğinin yerine getirilmesini sağlamak, rekabet politikası ile ilgili olarak alınacak kararlar ve ilgili mevzuat hakkında görüş bildirmek, Kurumun Bakanlık ve diğer kuruluşlarla ilişkilerini düzenlemek ve yürütmek ve son olarak kurumu resmi ve özel kuruluşlar nezrinde temsil etmektir.

[297] Ardıçoğlu, a.g.e., s. 21

C. Hizmet Birimleri

Rekabet Kurumu'nun hizmet birimleri RKHK m.32'de genel olarak belirtilmiştir. Madde uyarınca, kurumun hizmet birimleri; daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı birimlerdir. RKHK m. 34/2'de belirtildiği üzere "kurul ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir." Bu hüküm, klasik kamu kurumlarından Rekabet Kurumu'nun ne kadar farklı olduğunu bir kez daha ortaya koymaktadır. Zira Anayasa 123/1'de yer alan "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü doğrultusunda kanunla veya kanun açıkça yetki verdiği hallerde idari bir işlemle kurulabilen kamu kurumları, kendi iradeleri ile kuruluş ve biçimlerini etkileme imkanına sahip değillerdir[298].

2. Genel Olarak Kurumun Görev ve Yetkileri

Rekabet Kurumuna RKHK uyarınca, rekabeti bozucu her türlü anlaşma, karar ve uyumlu davranışları etkin biçimde denetleme, rekabeti ortadan kaldırıcı tekelleşmeleri ve hakim durumun kötüye kullanılmasının önleme, piyasada çalışan tüm teşebbüsler arasındaki fırsat eşitliğini koruma, güçsüz işletmelerin ekonomik güçlerini arttırıcı önlemleri alma, tüketicilerin hak ve menfaatlerini koruma görevine yönelik olarak geniş kamusal yetkiler verilmiştir[299].

Kurum RKHK madde 27'e göre "yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler" hakkında başvuru olması durumunda veya kendiliğinden harekete geçerek inceleme, araştırma ve soruşturma yapar[300].

Bir mal ve hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri, RKHK madde 4'de yasaklanan faaliyetlerdir.

---

[298] Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.456
[299] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s.229
[300] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s.229

Bu maddede bahsi geçen uyumlu eylemler, işletmeler arası bir anlaşma olup olmadığı belli olmasa dahi söz konusu işletmeler aralarında rekabeti sınırlayıcı etki yaratan üstü örtülü işbirliğine yönelik davranışlar olarak tanımlanabilir.[301]

Rekabet ortamını bozucu eylemler ise RKHK madde 4/II' de,

- Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, f,yatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi,

- Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,

- Mal ve hizmetlerin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi,

- Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışarısına çıkartılması veya piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,

- Münhasır bayilik hariç olmak üzere, eşit hak, yükümlülük ve edimler için eşit durumlardaki kişilere farklı şartların uygulanması,

- Anlaşmanın niteliği veya ticari teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal ve hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın ya da hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesi, şeklinde belirlenmiştir.

RKHK 6. maddeye göre, "Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanılması hukuka aykırıdır." Hakim durum, işletmenin üretim, dağıtım ve satış sürecindeki ekonomik gücünü ifade eder[302].

[301] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s.230

[302] Yılmaz Aslan, **Avrupa Topluluğu Rekabet Hukuku**, Ankara: Bankacılık ve Ticaret Hukuku Enstitüsü Yayınları, 1992, s.232

Yine RKHK madde 7'de, bir ya da birden fazla teşebbüsün hakim durum yaratmaya veya hakim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü veya bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azalması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün mal varlığını veya ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olmak üzere, devralması'nı hukuka aykırı görmekte ve yasaklamaktadır.

Rekabet Kurumunun bir diğer görevi ve yetkisi ise, rekabet düzenine zarar vermeyen işlem ve eylemleri belirlemek ve gelişmeleri sürekli izleyerek gerekli önlemleri almaktır. Rekabet kurumu geniş değerlendirme yetkisiyle, rekabeti bozan veya bozmayan eylem ve işlemleri belirler.

Ayrıca Rekabet Kurumuna kendi görev alanına giren konulara ilişkin düzenleyici işlem yapma ve bu yetkiyle bağlantılı olarak yönlendirici önerilerde bulunma yetkisi verilmiştir. Rekabet Kurumunun düzenleyici işlemleri ayrıca inceleneceğinden burada kurumun yönlendirici önerilerde bulunma yetki ve görevine değineceğiz. Kurum bu görevini yerine getirmek için belirli dönemlerde faaliyet raporları yayınlamaktadır. Ekonomik kolluk olan kurum deneyimlerini, örneklemelerini ve bunlar sonucundaki çıkarımlarını dönemsel olarak kamuoyuna aktarması, hem ilgili sektörün kurumun kriterlerini kavrayarak bunlara uygun hareket etmesini, hem de ortaya bir ölçü konulması açısından önem arz etmektedir. Böylelikle kolluğun faaliyetlerinde kamu yararı güdüldüğü açıkça görülebilir[303].

Son olarak Rekabet Kurumunun diğer bir yetkisi yaptırım uygulama yetkisidir. Kuşkusuz ekonomik kolluk olan Rekabet Kurumu kolluk faaliyetlerinin gereği olarak gerektiği zaman kullanabilmesi için cezalandırma yetkileriyle donatılmıştır. Bu yetkiyi de Kurumunun yaptırımları başlığı altında aşağıda incelenecektir.

[303] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s.241

3. Kurumun Kolluk Faaliyetleri

A. Kurumun Düzenleyici Faaliyetleri

a- Genel Olarak

İdare üstlendiği görevleri yerine getirebilmek için, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla genel ve soyut düzenlemeler yapabilme, genel ve soyut nitelikte normlar koyabilme yetkisine sahiptir[304].

İdarenin düzenleyici işlemleri Anayasa madde 115'te düzenlenen tüzük, madde 124'te düzenlenen yönetmelikler ve bunlara ek olarak tebliğ, kararname, genelge, genel emir, ilan, duyuru, sirküler, tamim vs. adları altında yapılabilmektedir[305].

İdare düzenleyici işlemler yaparken çoğu zaman takdir yetkisini kullanır. İdarenin bu takdir yetkisini kullanırken hukuka uygunluk sağlayabilmek için eşitlik ilkesini gözetmek zorundadır. Başka bir deyişle benzer veya aynı durumlar karşısında benzer ya da aynı işlemler yapmak durumundadır. İşte bu sebeple idare bunları düzenleyici işlemleri ile önceden belirlemek durumundadır[306]. Anayasa mahkemesi de bir kararında Anayasanın 167/2. maddesi uyarınca yürütmeye doğrudan düzenleme yapma yetkisinin tanındığını belirtmiştir[307]. Yine belirtmek gerekir ki sürekli değişen ve gelişen toplumsal ihtiyaçların yasama sürecinin doğası gereği süratle karşılanamaması, teknik ve uzmanlık gerektiren tüm ayrıntıların kanunla düzenlenememesi sebepleriyle; kanunun ana çerçeveyi belirlediği alanlarda, idarenin ayrıntıya ilişkin düzenlemeleri yapabileceği kabul edilmektedir[308].

Anayasa madde 124/1 de düzenlenen ve tüm kamu tüzelkişileri için geçerli olan "…kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler" hükmü çerçevesinde RKHK 27. maddesinin "f" bendi düzenlenmiştir. Bu bende göre , Rekabet Kurulu RKHK'nın " uygulanması ile ilgili

[304] Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.193
[305] Özay, **Gün Işığında Yönetim**, s.248
[306] Tahsin B. Balta, **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1970, s. 133
[307] Anayasa Mahkemesi, 11.01.1995, E. 1984/6, K. 1985/1, AMKD, Sayı: 21, s.1
[308] Anayasa Mahkemesi, 05.04.1977, E. 1977/1, K. 1977/20, AMKD, Sayı: 15, s.261

olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemek" yetkisine sahiptir. Söz konusu düzenleyici işlemleri kısaca incelemek gerekmektedir.

b. Yönetmelik

Kamu tüzel kişiliğine sahip olan Rekabet Kurumu, yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. RKHK'da yetkili makamlar akımından iki tür yönetmelik öngörülmüştür. Kanunun muhtelif maddelerinde sayılan yönetmeliklerde doğrudan Kurum organları yetkili iken, bir kısım yönetmelikler ise Rekabet Kurulu tarafından hazırlanacak ancak, Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulacaktır.

Bu ikinci tür yönetmeliklerle hangi konuların düzenleneceği RKHK madde 62'de düzenlenmiştir. Madde uyarınca, Kurumun yetkilerini kullanışı, yönetim ve çalışma esasları, aylık ücretlerde yapılacak değişikliklerin esasları, yabancı uzman çalıştırılmasına ilişkin esaslar, Kurumun satın alacağı menkul ve gayrimenkullerin alımına ve ihale usulüne ilişkin düzenlemeler, gelirlerinin tahsili, giderlerinin yapılması ve bu işlemlerin denetlenmesinde uygulanacak usul ve esaslar ve Kurumun muhasebe sistemine ilişkin hükümler Kurulca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulacak yönetmeliklerde düzenlenir.

İlk tür yönetmeliklere örnek ise RKHK 34 ile 38/3 maddeleri örnek verilebilir. Buna göre Kurul Başkanı, Kurul Üyeleri ve Daire Başkaları dışındaki personelin emeklilik açısından durumlarının, Başkanlığın hazırlayacağı, Kurulun onayı ile yürürlüğe konacak yönetmeliklerle gösterilmesinin öngörüldüğü ve bunlar dışında bir düzenlemeye yer verilmediği görülmektedir.

c. Tebliğ

Kanunda adı ile yer alan bir diğer düzenleyici işlem gurubu da tebliğlerdir. RKHK madde 27/f ye göre bu kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak, Rekabet Kurumunun görev ve yetkileri arasındadır. Kurumun belirli konularda çıkaracağı tebliğler RKHK'da özel olarak düzenlenmiştir.

Buna göre, RKHK m.5/3'te, Kurulun, aynı maddenin birinci fıkrasında

gösterilen bireysel muafiyete ilişkin şartların gerçekleşmesi halinde, belirli konulardaki anlaşma türlerini bir gurup olarak muafiyet tanınmasını sağlayan ve bunların şartlarını gösteren tebliğler çıkarabileceği belirtilmiştir.

Yine RKHK madde 7/1 uyarınca, bir ya da birden fazla teşebbüsün hakim durum yaratmaya veya hakim durumları daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü veya bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün mal varlığını veya ortaklık paylarının tümünü ya da bir kısmını yahut kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları, miras yoluyla iktisap durumu hariç olmak üzere, devralması hukuka aykırı ve yasaktır[309]. RKHK madde 7/2'de, hangi tür birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kuruma bildirilerek izin alınması gerektiğinin Kurumun çıkaracağı tebliğlerle ilan edileceği düzenlenmiştir.

Son olarak RKHK madde 10 uyarınca, Kanun 4. maddesi kapsamına giren anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarının yapıldıkları tarihten itibaren bir ay içinde Kurula bildirilmesi gereklidir. Kurul bu bildirimin ne şekilde yapılacağına ilişkin olarak 1997/2 sayılı "Anlaşmaların, Uyumlu Eylemler ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Kanun 10. maddesine göre Bildirimin Usul ve Esasları Hakkında Rekabet Kurulu Tebliği"ni çıkarmıştır[310].

B. Kurumun Yaptırımları

a. Genel Olarak

Hukuk normları belirli bir düzeni kurma ve koruma amaçlı kurallardır. Bu sebeple hukuk normları sadece düzenlemekle yetinmez, öngördüğü düzenlemeleri uygulatmak ve düzenlenen alanı korumak için yaptırımlar içerir[311]. Kamusal alanın ve kamu düzeninin korunması amacıyla konulan ceza normları da, esas olarak, kamu gücü ile donatılmış otoriteler tarafından tatbik edilir[312].

---

[309] A. Gamze Öz, **Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukukunda Hakim Durumun Kötüye Kullanılması,** Ankara: Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, 2000, s.158,159
[310] RG;12.08.1997, Sayı: 23078
[311] Keyman, a.g.e., s.42
[312] Ardıçoğlu, a.g.e., s.80

Kamu düzeni kavramının genişlemesiyle yani çevre, imar, ekonomini gibi kavramlarında kamu düzenini ilgilendirir hale gelmesiyle, idari yaptırımlarda da genişleme ve çeşitlenme meydana gelmiştir. İdari yaptırımların bu genişlemesi "idari ceza hukuku" tartışmalarını başlatmıştır[313]. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, kimi idari yaptırımları Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi madde 6 kapsamında ceza olarak değerlendirmiştir[314].

Ayrıca Anayasa mahkemesi de, 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun bazı maddelerinin iptali istemi ile ilgili kararında, Anayasanın 38. maddesi yönünden inceleyip iptal etmiştir. Bu karara göre "Yönetim, yönetim ilişkisi nedeniyle yönetmelikler hakkında yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Disiplin hukukunun kaynağını oluşturan bu yetki, Anayasa çerçevesi içinde yasalarda düzenlenen alanlarda, yine yasalarla belirlenen koşullarda kullanılır… Yönetim, yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir edip kendi yetkisiyle bu konuda kural koyamaz… Suç ve cezalar, Anayasa'ya uygun olarak yasayla konulabilir. Yönetim kendiliğinden suç ve ceza yaratmaz" demektedir. Ve disiplin cezalarını Anayasa'nın 38. maddesi kapsamında görmektedir.

Anayasa mahkemesi idari cezaları Anayasanın 38. maddesi kapsamında değerlendirmektedir. Söz konusu maddenin 3. fıkrasında "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur" demektedir.

Görüldüğü üzere ekonominin rekabet ayağını düzenleme işlevinin gereği olarak yaptırım uygulama yetkisi tanınan Rekabet Kurumunun bu yetkisi yönetsel bir yetkidir[315]. Yönetsel yaptırımlar, yasaların açıkça yetki verdiği veya yasaklamadığı durumlarda, araya yargı erki girmeden, yönetimin doğrudan doğruya bir işlemi ile ve yönetim hukukuna özgü yöntemlerle vermiş olduğu cezalardır[316].

Bu tespitler ışığında RKHK'da yer alan cezaları (ki bunlar para cezalarıdır)

[313] Ardıçoğlu, a.g.e., s.85
[314] AİHM, 08.06.1976 tarihli Engel and Others kararı'ndan Aktaran Ardıçoğlu, s.85
[315] Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s.237
[316] Özay, **İdari Yaptırımlar Kurumsal Bir Deneme**, s.35

incelenecektir.

b. İdari Para Cezaları

RKHK'nın 16. ile 19. maddelerinde, Rekabet kurumunun organı olan Rekabet Kurulu tarafından verilecek para cezaları düzenlenmiştir. RKHK madde 18/1'de, bu kanunda düzenlenen her türlü para cezasının idari nitelikte para cezası olduğu belirtilmiştir.

Kanunla düzenlenen para cezalarını; maktu, nispi ve süreli olmak üzere üç guruba ayırabiliriz[317]. Maktu para cezalarını gerektiren fiiller ve bunlara uygulanacak para cezası miktarı RKHK m.16/1'de sabit olarak belirlenmiştir. Ancak, Kanunda yer alan bu miktarlar TCK'nın ek 2. maddesi uyarınca arttırılacaktır. Bu üç gurup ceza şöyledir.

Kurul, teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişiler ile teşebbüs birlikleri ve/ veya bu birliklerin üyelerine;

- Muafiyet, menfi tespit ve birleşme veya devralma için izin başvurusu ile bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce yapılmış olan anlaşmalara ilişkin bildirim ve başvurularda yanıltıcı veya yanlış bilgi verilmesi,

- Kurul kararı ile bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde eksik veya yanıltıcı bilgi verilmesi,

- Birleşme veya devralmanın ya da RKHK m. 4 kapsamına giren anlaşma, uyumlu eylem ve kararların süresi içinde bildirilmemesi,

- RKHK m.5/3 uyarınca kurulun verdiği muafiyet karalarındaki yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, hallerinde maktu para cezası verecektir.

Kurul şu hallerde de nispi para cezası verecektir;

-Rekabetin sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar ile Kanunun 4. maddesinde yasaklanmış olan davranışları gerçekleştirdiği Kurul kararı ile sabit

[317] Ardıçoğlu, a.g.e., s.86

olanlara,

- Hakim durumunu kötüye kullandığı Kurul kararı ile sabit olanlara,

- Kanuna aykırılığı tespit edilen birleşme ve devralma hallerinde.

Süreli para cezaları da aslında bir tür maktu para cezası olup, bu cezalar Kurul kararında belirtilecek tarihten başlayarak teşebbüs birliklerine ihlali sürdürdükleri her gün için uygulanır. Bu fiiller m.17 de şu şekilde düzenlenmiştir.

- RKHK madde 9 uyarınca verilen ihlale son verilmesine ve diğer tedbirlere ilişkin karara uyulmaması,

- RKHK madde 11/b bendinde öngörülen Kurul kararlarının ve tedbirlerinin yerine getirilmemesi,

- RKHK madde 13/1 uyarınca yasaklanan davranışların yapılması,

- RKHK madde 15 uyarınca Kurul uzmanlarının yerinde inceleme yapmalarının engellenmesi.

Rekabet Kurumunu kısaca inceledikten sonra bir diğer ekonomik kolluk makamı olan Sermaye Piyasası Kurumunu incelemek yerinde olacaktır.

IV- KAMU İHALE KURUMU

1. Genel Olarak

İdarenin daha doğrusu kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yerine getirebilmesi için çeşitli ihtiyaçları olacağı aşikardır. İdarenin bu ihtiyaçları kimi zaman mal veya eşya kimi zaman ise hizmet alımı için olabilir. Söz konusu bu ihtiyaçları idare bazen kendi imkanları ile karşılayabileceği gibi kimi zaman kamu sektörü dışarısından yani özel sektörden karşılama yolunu tercih edebilir. İdarenin bu ihtiyaçları özel sektör açısından büyük bir pazar oluşturmakta ve bu pazarın

paylaşımı özel teşebbüsler arasında rekabet oluşumuna sebep olmaktadır. Zira bu pazarın ele geçirilmesi bazen bir özel teşebbüsün rakiplerinin yok olmasına bile sebep olabilecek önemdedir. Bazı durumlarda idare ekonomide pozitif sirkülasyon oluşturmak için dahi söz konusu ihtiyaçlarını özel teşebbüslerden sağlama yoluna gitmektedir.

İdarenin özel teşebbüslerden ücreti karşılığı satın aldığı bu mal ve hizmetler serbest ticaret koşullarına uyulduğu müddetçe hem idare hem ekonomi hem de özel teşebbüslerin yararına sonuçlar doğurmaktadır. Zira idare kendisinin üretemediği veyahut da üretmek istemediği mal ve hizmetleri daha ucuza mal edebilecek ayrıca kendi asli görevinin yanında birde uzmanlık alanı ve iştigal konusu olmayan işlerle uğraşmak zorunda kalmayacak ayrıca özel sektör de zaten ürettiği malı satıp karlılığını artırarak ekonomide yeni istihdamların doğmasına yol açabilecektir.

Ancak, bu faydalar sadece idarenin mal veya hizmet alımlarının serbest piyasa ekonomisine uygun olması ve rekabet koşullarının sağlanması durumunda söz konusu olacaktır. İdarenin yaptığı mal veya hizmet alımlarının özel sektör açısından arz ettiği önem sebebiyle kamu kesiminin alımlarına çeşitli hile ve hukuk dışı müdahaleler meydana gelmektedir. Tarih boyunca kamu kesiminin yaptığı alımlara gerek siyasi müdahaleler gerekse diğer şahsi menfaatler dolayısıyla müdahaleler yapılmış yapılacak alımlarda kamu kesiminin çıkarları böylelikle göz ardı edilmiştir. Alınacak hizmeti veya malı sağlayacak özel teşebbüsler çoğu zaman siyasi ve dostluk ilişkilerini kullanarak veya rüşvet gibi yöntemlerle rekabet dengesini kendi lehlerine bozmuşlardır. Bu devletin zarar etmesine sebebiyet verdiği gibi ekonomideki ve özel sektördeki rekabet dengesinin devlet eliyle haksız yere bozulmasına yol açmaktadır. İşte bu durumun engellenebilmesi için tarihi süreç içersinde idare çeşitli yöntemler geliştirmiştir. Bu yöntemlerin günümüzde en etkin denetlenebilir ve güvenilir olanı ise ihale sistemidir. Buna göre idare ihtiyacı olan mal veya hizmetleri usulüne uygun olarak önceden duyurarak gelecek taleplerin içerisinde daha önceden belirlenmiş kriterlere en uygun teklifi değerlendirecektir.

Kamu İhale Kurumu ise önceden 4735[318] sayılı kanunla belirlenmiş ihale sürecinin işleyişini denetlemek ve düzenlemek amacıyla kurulmuştur. Kurum ihale

[318] RG;22.01.2002, Sayı:24648

sürecinin doğru işleyişini sağlayarak kamu kesiminin ve devlet ekonomisinin zarar görmesini engeller ve özel sektörün rekabet dengesinin bozulmamasını sağlar. Kurum bu görev ve yetkileri ile ekonomik kamu düzeninin kurulup korunmasını amaçlayan bir ekonomik kolluk makamıdır[319].

Kamu İhale Kurumu 4734 sayılı kamu ihale kanunu ve 4735 sayılı kamu ihale sözleşmeleri kanunu ile ön görülen görevleri yerine getirmek üzere kurulan idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği olan bir kurumdur. Kamu ihale kurumu bu kanunlarda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. Merkezi Ankara'da olan kurumun ilişkili olduğu bakanlık Maliye Bakanlığıdır[320].

Kamu ihale kurumu'nu diğer Kurumlardan ayıran, O'nun özel kişilerin değil, idarenin işlemlerini denetliyor olmasıdır. Dolayısıyla, Kamu İhale Kurumunun, Kanun'la öngörülen usul çerçevesinde idari uyuşmazlıkları çözümleyerek idari yargının yükünü azaltacak bir fonksiyona haiz olduğu söylenebilir.[321]

2. Kamu İhale Kurumunun Yapısı

Kamu İhale Kurumu; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurumda bir başkan üç tane başkan yardımcısı görev alır.

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kurul 4734[322] sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve diğer mevzuat ile kendisine verilen görevleri yapmakla yükümlü ve yetkili organdır. Aynı Kanunun 53/c maddesine göre, Kurul başkanı kurumunda başkanıdır. Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir. Kurul üyeleri; en az dört yıllık eğitim veren belirli fakültelerden mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında en az on iki yıl hizmeti bulunan kamu ihale

[319] Zorlu, a.g.e., s.42
[320] Zorlu, a.g.e., s.43
[321] Halit Eyüp Özdemir, Kamu İhale Kanunu'nda Düzenlenen İhale İşlemleri, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2005, s. 142
[322] RG;22.01.2002, Sayı:24648

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 aday gösterilme dahil üyelik ve görev alma ilişkileri bulunmayan kişiler arasından Kamu İhale Kanununda belirtilen kurumlarca önerilen kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar kurulu Kurul Başkanını da görevlendirir[323].

3. Genel Olarak Kamu İhale Kurumunun Görev ve Yetkileri

4734 sayılı Kanun'un 53/b-2 maddesine göre, Kamu İhale Kurumu ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içersinde idarece yapılan işlemlerin kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmakla görevlidir. Ayrıca Kurum Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, ihale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak, yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak, araştırma geliştirme faaliyetlerinde bulunmak, ihale ilanlarıyla ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda kamu ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak görev ve yetkilerine haizdir.

Kurumun diğer yetki ve görevleri ise yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak, Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak, kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğuna ilişkin iddiaları incelemek ve sonuçlandırmak olarak sayılabilir.

[323] Özdemir, s.128

Kurumun görevlerinin yerine getirilmesinde resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilir. Belge, bilgi ve görüşlerin istenilen süre içinde verilmesi zorunludur. Son olarak değinmem gerekirse kurum, kurul kararıyla kanun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Kurul ve Kurum yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe konulur.

A- Kamu İhale Kurumu'nun Denetleme Yetkisi

Kurum'un denetleme alanındaki faaliyetleriyle, görev ve yetkileri, itirazen şikayet ve iddiaların incelenmesidir.

4734 sayılı Kanun'un 56/1. maddesine göre, ihalelere ilişkin olarak yapım müteahhidi, tedarikçi yada hizmet sunucu tarafından, Kurumun nihai kararları üzerine bu Kanun hükümlerine uygun olmadığı iddia edilen ve düzeltilmesi istenilen durumların bildirilmesi kaydıyla, Kuruma sözleşme imzalamadan önce itirazen şikayet başvurusunda bulunabilir. Bu düzenlemede, yapılacak başvurularda, yargıya başvurma hakkının da saklı olduğunun belirtileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, başvurularda böyle bir kayıt ye almasa dahi, Kurumun nihai kararlarına karşı Anayasa'nın 125. maddesi gereği yargı yoluna başvurmak mümkündür.[324]

Kurum'a itirazen şikayet başvurusunda bulunabilmek için sözleşme imzalanmamış olması gerekmektedir. İhalelere karşı yapılacak itirazen şikayet başvurularında şikayete konu ihale aşama veya aşamaları bu aşamalarla bağlantılı işlemlerin kamu ihale mevzuatına uygun olup olmadığının incelemesi yapılır. Kurum, bu incelemeler sırasında ihale sürecinin ihale mevzuatına açıkça aykırı olduğunu tespit ederse ihale sürecini durdurur.

4734 sayılı kanun'un 56/2. maddesine göre, Kurul, Kuruma gelen itirazen

[324] Özdemir, s.132

şikayet başvurularıyla ilgili olarak gerekçesini belirlemek suretiyle, idare tarafından düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayacak durumlarda, bir düzeltici işlem belirleyebilir. Ayrıca Kurul, ihale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemle giderilemeyecek ihale mevzuatına aykırı bir durum tespit etmesi halinde ihale işlemini iptal edebilir.[325]

Kamu ihale kurumunun diğer bir denetleme yetkisi ise Kamu İhale Kurumu'nca iddiaların incelenmesidir.

4734 sayılı Kanun'un 53. maddesine göre, Kurum gerekli gördüğü takdirde, bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğuna ilişkin iddiaları inceler ve sonuçlandırır. Kurul, ya Başkanlık istemi ile ya da iddiaların İncelenmesi için yapılan yazılı başvurular neticesinde bu denetim yolunu işletecektir. Başkanlık, ihlallere ilişkin olarak kamuoyuna yansıyan ciddi ve somut nitelikteki ihale mevzuatına aykırılık iddiası varsa bunu daire başkanlığına havale eder. Daire başkanlığınca önerilen Başkan Yardımcılığı tarafından bir uzman iddiaları araştırmak üzere görevlendirilir.[326]

Kurum iddiaları inceledikten sonra bu iddiaların yerinde olmadığına karar verebileceği gibi iddiaları yerinde bulduysa mevzuata aykırılığı tespit edilen ihale işleminin ilgili idareye ve/veya Cumhuriyet savcılığına bildirilmesi kararını verir.

B- Kamu İhale Kurumu'nun Yaptırım Yetkisi

Kurum yukarıda belirtilen incelemelerinin sonucunda idare tarafından yapılan ihaleleri iptal yetkisine sahiptir. Bu iptal kararları bağlayıcılık niteliği taşımaktadır. Yani hem ihaleye teklif veren tarafları hem de idareyi bağlamaktadır. Kurulun bu iptal kararları bağlayıcı olduğu gibi iptal kararlarının gerekçeleri de bağlayıcıdır.[327]

Kamu İhale kurulu'nun vermiş olduğu kararların uygulanmaması halinde Kamu

[325] Özdemir, s.138
[326] Özdemir, s.155
[327] Özdemir, s.156

ihale Kanunu'nun 60. maddesi gereği görevlilerin cezai sorumluluğuna gidilmesi de mümkündür. Bu düzenlemeye göre; ihale yetkilisi, ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ve ihale sürecindeki, her aşamada görev alan diğer ilgililerin görevlerini kanuni gereklere uygun ve tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmali veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde haklarında ilgili mevzuat gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışların özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir.[328]

V- MALİ SUÇLAR ARAŞTIRMA KURULU (MASAK)

1. Genel Olarak

A- KaraParanın Tanımı

Karaparanın bir tanımını bir tanımını yapmak zor olsa da hukuki anlamda karaparayı, yasa dışı yollardan elde edilen yani bir suçtan kaynaklanan para şeklinde tanımlayabiliriz. Avustralya, Belçika, Fransa, Norveç, Hon Kong, İrlanda, İzlanda gibi bazı ülkelerde[329] ve bizde ise ilgili kanunda tek tek sayılan öncü suçlardan elde edilen kazançlar karapara sayılmış bunun haricinde kalanlar karapara olarak kabul edilmemiştir. Avustralya, İngiltere, İspanya, İsviçre ve Yeni Zelanda gibi bir kısım ülkeler ise öncü suçun belirlenmesinde iki yöntemin dışında üçüncü bir yöntem geliştirmiştir. Karma bir yöntem olan bu düzenlemede belli bir sürenin üstünde ceza öngörülen tüm suçlar karaparanın öncü suçu olarak kabul edilmiştir[330].

Karaparanın bu hukuki anlamının haricinde ekonomik, ahlaki ve sosyal anlamda karapara kavramları ile de karşılaşırız. Ekonomik anlamda karapara kanunlar tarafından suç sayılan fiillerin haricinde ekonomik hayata yön veren kuralların ihlali neticesi elde edilen kazançlardır. Mesela vergi kaçakçılığı sonucunda elde edile meblağ ekonomik anlamda karapara olmasına rağmen sadece bazı

[328] Özdemir, s.157
[329] Kuntay Çelik, Selen Işıl Koçağra ve Kadir Güler, **Karapara Aklama**, Ankara: Masak Yayın, 2000, s.51-60
[330] Çelik, Koçağra ve Güler, a.g.e., s.49-62

ülkelerde hukuki anlamda karapara olarak kabul edilmiştir. Sosyal anlamda karapara, doğrudan veya dolaylı olarak sosyal yaşama zarar veren her türlü faaliyetten elde edilen kazançtır. Ahlaki anlamda karapara ise ceza kanunlarında düzenlenmiş olsun veya olmasın toplumun nazarında suç sayılan her türlü hareket sonucu elde edilen kazançtır[331].

Son olarak belirtmek gerekir ki kayıtdışı ekonomi kavramı ile karapara kavramı bir birlerinden farklı iki kavramdır. Kayıtdışı ekonomi, "ekonomiyi düzenleyen yasalara ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen, belgeye bağlanmamış, kanuni defterlere işlenmemiş ekonomik"[332] işlemlerdir. Yani görüldüğü üzere kayıtdışı ekonomi kavramı geniş anlamıyla karaparayı da kapsamakta fakat ondan daha geniş bir anlam içermektedir.

B- Karaparanın Tarihçesi

İşlenen pek çok suçun temelinde yatan amaç ekonomik çıkar sağlamaktadır. Suç sonucu elde edilen gelirler doğal olarak fail tarafından harcanmak istenecektir. Ama bu durum suçun ve suçlunun ortaya çıkarılması riskini taşır. Bunu önlemek için suç işleyenler yasadışı yollardan elde ettikleri geliri herhangi bir şüphe uyandırmadan ekonomiye sokmak zorunda kalmaktadır. Çok eski çağlardan bu yana, gayri meşru yollardan elde edilen gelirlerin devletten saklanılmasına yönelik faaliyetlerde bulunulmaktadır[333].

Tarihi kayıtlarda Asur'lu tüccarların Anadolu'ya ihraç edilecek malların vergilerinden kurtulmak için sahte beyanda bulundukları belirtilir. Yine orta çağda kilise hukukunun faiz yasağından kurtulmak isteyen tefeciler kambiyo fiyatlarını faizi de kapsayacak derecede şişirmekteydi. Faiz yasağını dolanmak isteyenlerin başvurduğu bir başka yöntem de borçlu ve alacaklının borcun vadesinde ödenmemesi noktasında önceden anlaşarak faiz gelirini cezai şarttan elde edilmiş bir gelir kılıfına büründürmekti. Öte yandan Avrupalı ticaret gemilerine saldıran korsanlar elde

[331] Abdullah Ok, Mali Hukuk Boyutuyla Karapara Aklama Suçu, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2003, s.3
[332] Osman Altuğ**, Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul, Türkmen Kitabevi, 1999, s.3
[333] Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, MASAK Vizyonu ve Misyonu, http://www.masak.gov.tr/, erişim tarihi 03.03.2006

ettikleri ganimeti Akdeniz şehir devletlerinde harcayıp, korsanlığı bırakmak istedikleri zamanda yine bu şehir devletlerine yerleşiyorlardı. Korsanların ganimetleri büyük bir gelir kaynağı olduğundan söz konusu şehirler arasında rekabet bile yaşanmıştır[334].

Karapara aklama teriminin İngilizce karşılığı "Money laundering"tir. "Laundering" tabirinin Türkçe karşılığı "çamaşır yıkama"dır. Kökeninin Al Copone'un karaparasını aklamak için kendisine ait olan çamaşırhaneleri'nin gelirini kullanmasından kaynaklandığı savunulmaktadır. Bu terim ilk defa Amerikan basını tarafından "Watergate" skandalında kullanılmıştır. En son olarak 11 Eylül saldırılarının ardından ABD, kara para ile mücadeleyi terörizmle mücadele kapsamında değerlendirmeye başlamıştır[335].

2- Mali Suçlar Araştırma Kurulu'nun Özellikleri

Mali Suçları Araştırma Kurulu, Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur. Maliye Bakanlığının diğer ana hizmet birimleri gibi, yani hiyerarşik olarak genel müdürlük düzeyindedir. Şubat 1997 yılında fiilen çalışmalarına başlamıştır. Direkt Maliye Bakanlığına bağlı olarak görev yapar. 4208 sayılı yasa ile karapara ile mücadele ve mali istihbarat alanında kurulmuş olan bir idari birimdir. Karapara aklama suçunun araştırılması ve incelenmesi görevlerini maliye müfettişleri, hesap uzmanları, gelirler kontrolörleri, bankalar yeminli murakıpları, hazine kontrolörleri ve Sermaye Piyasası Kurumu uzmanlarıyla yerine getirir.

Mali Suçları Araştırma Kurulunda bir başkan, üç başkan yardımcısı, yirmi beş uzman ve yirmi beş uzman yardımcısı görevlendirilmiştir. Başkanlığın görevleri 4208 sayılı kanunun 3. maddesinde çok özet olarak sayılmıştır. Buna göre Mali Suçları Araştırma Kurulunun (MASAK) esas görevi karapara aklanmasının önlenmesine ilişkin çalışmalar yapmaktır. Bu amaçla karapara ile ilgili olarak ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla sürekli olarak bilgi alışverişinde bulunur, inceleme ve araştırmalar yapar. Bilgi alış verişinden bahsetmişken belirtmek gerekir

[334] Ergül Ergin, **Karapara Endüstrisi ve Aklama Suçu**, Ankara: Yargı Yayınevi, 2001, s.2-5
[335] Ok, a.g.e., s.6

ki MASAK çalışmalarını büyük bir gizlilik içinde yürütür, inceleme konusuna giren hususlarda hiçbir kamu kuruma veya gerçek ve tüzel kişilere bilgi veremez. Bu anlamda bilgi genel itibariyle tek taraflı bilgi alışı söz konusudur.

3- Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun Teşkilat Yapısı

Mali Suçları Araştırma Kurulunda bir başkan, üç başkan yardımcısı, yirmi beş uzman ve yirmi beş uzman yardımcısı görevlendirilmiştir. MASAK bünyesine bağlı olarak üç şube faaliyet göstermektedir. Bunlardan birincisi Personel ve idari mali işler şubesidir. Şubenin görevleri arasında özlük işlerini düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme yazışmaları yapmak, kütüphane dokümantasyon ve arşiv hizmetlerinde bulunmak ayrıca kurulun bütçesini hazırlamak yer alır[336].

Diğer bir şube ise uygulama şubesidir. Uygulama şubesinin görevleri bilgi toplama, değerlendirme ve izleme ile ön inceleme diye üç başlık altında toplanır. Şubenin bilgi toplama, değerlendirme ve izleme görevi; şüpheli işlem bildirimlerinin kaydı, değerlendirilmesi, savcılıktan gelen taleplerin kaydı, değerlendirilmesi ve izlenmesi, ihbarların kaydı değerlendirilmesi ve izlenmesi, diğer bildirimlerin kaydı, değerlendirilmesi ve izlenmesi şeklinde sıralanabilir. Şubenin ön inceleme görevleri ise; Ön inceleme onaylarının ve görevlendirme yazılarının hazırlanması, ön inceleme raporlarının işleme konulması, 4422 sayılı Kanuna göre yapılan mal varlığı araştırması ile ilgili görevlendirme yazılarının hazırlanmasıdır. Diğer bir görevi ise inceleme takip görevidir. Buna göre; inceleme elemanlarına verilen işlerin ve inceleme dosyalarının takibi, araştırma ve inceleme raporlarının işleme konulması, tedbir konulmasına ilişkin işlemlerin yürütülmesi, yargıya intikal eden dosyaların takibi kurulun görevlerindendir[337].

Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun son olarak değinilecek şubesi ise Mevzuatı takip ve uluslararası ilişkiler şubesidir. Şubenin görevlerini dört başlık altında incelemek yerinde olacaktır. Şubenin mevzuatı takip ve geliştirme görevleri; 4208

[336] Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, Organizasyon, http://www.masak.gov.tr/, erişim tarihi 03.03.2006
[337] Ayfer Aksu, **Karapara Aklanması ile Mücadele Semineri**, www.tbb.org.tr, s.11, erişim tarihi 14.05.2006

sayılı Kanun kapsamında tanzim olunan raporlar ile diğer çalışma sonuçlarının değerlendirilmesi, mevzuatın takibi, uzman ve uzman yardımcılarının eğitim hizmetleri, kanun tasarısı, yönetmelik, tebliğ ve genelge çalışmaları, mevzuat ve uygulamaya ilişkin görüş ve önerilerin hazırlanması, koordinasyon kurulu çalışmalarının hazırlığı ve takibi, mütercimlik hizmetleridir. Karapara Aklamayla mücadeleye ilişkin uluslararası gelişmelerin takibi görevleri ise; Mali Eylem Gurubunun (FATF) çalışma ve toplantılarının takibi, Türkiye ilişkileri ve değerlendirmeleri, tavsiyelerinin takibi ve değerlendirilmesi, tavsiyelerine uyumun takibi, üyesi ülkelerin mevzuatlarının takibi ve değerlendirilmesidir.

Son olarak şubenin diğer iki görevi de yolsuzlukla mücadeleye ilişkin uluslararası gelişmelerin takibi ve terörün finansmanıyla mücadeleye ilişkin uluslararası gelişmelerin takibidir.

4- Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun Görev ve Yetkileri

MASAK, öncelikle karapara aklanmasının önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak, bu konuda alınması gereken önlemleri almakla yükümlüdür. Bu amacını yerine getirebilmek için kurul'a (MASAK) önemli yetkiler tanınmıştır. Buna göre MASAK gerekli gördüğü durumlarda olarak kara para aklanmasına ilişkin işlemlerle ilgili her türlü belge ve bilgiyi kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden istemek yetkisine haizdir. Kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler kurulun ve kurulun incelemelerde görevlendirdiği inceleme elemanlarının istediği bilgi ve belgeleri vermek, gerekli her türlü kolaylığı sağlamak zorundadırlar. İstenen belge ve bilgilerle ilgili olarak özel kanunlarda bulunan hükümler ileri sürülerek bilgi ve belge vermekten imtina edilemez. Bu husus 4208 sayılı kanunda özellikle düzenlenmiştir. Zaten bu hususta diğer mevzuatımızda da MASAK'a bilgi verilmesine engel teşkil eden bir hüküm yoktur[338]. Ancak, ceza yargılamasının kimse kendisi aleyhine sonuç doğuracak ifade vermeye zorlanamaz ilkesi bura dada geçerliliğini korumakta ve bu durumda kişi bilgi vermeme ya da susma hakkını kullanabilir.

[338] Aksu, a.g.e., s.12

MASAK'ın diğer bir görevi Cumhuriyet Savcıları ya da Cumhuriyet Savcıları adına hareket eden zabıta makamlarınca intikal ettirilen konuları incelemek ve bu makamların kara paranın aklanması suçunun tespitine ilişkin taleplerini yerine getirmektir. Kara paranın aklanması suçunun işlenip işlenmediği konusunda ön inceleme yapmak ki bu ön inceleme kurulun uzmanları marifetiyle yapılır ve suçun işlendiğine dair ciddi emarelerin varlığı halinde zabıta makamları ile işbirliği yaparak, bu kanuna ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun zapt ve aramaya ilişkin hükümleri işletilmesini talep edebilir.

Yine belirtmek gerekir ki inceleme gizlilik içinde yürütülmesine karşın örneğin karapara aklayıcısının bir servet transferine girişmesi ya da parasını ya da varlıklarını herhangi bir şekilde, harekete tabi tutması durumunda kurul zapt ve aramaya ilişkin hükümlerin yanında, karapara aklayıcının mal varlıklarına kısıtlama, tedbir konulmasını talep edebilir. Böyle durumlarda kurul ön incelemeye ilişkin işlemler hakkında Cumhuriyet Savcılığına bilgi verir. Kurul yine araştırma ve incelemeler sırasında kara paranın aklanmasına yönelik ciddi bulgu ve emarelerin varlığı tespit edilmişse ilgilinin hak ve alacaklarına tedbir konulması için Cumhuriyet Savcılığına durumu intikal ettirir.

Ayrıca kurul karapara aklanması suçlarının tespit ve önlenmesi için alınacak tedbirlerle, bankalara ve diğer mali kurumlara ve ilgili gerçek ve tüzel kişilere müşterilerinin kimliklerini tespit zorunluluğu getirilmesi hususlarında Bakanlar Kurulunca karar alınmak üzere teklifte bulunmak ve yapılan işlemler hakkında Hazine müsteşarlığına bilgi vermek, Karapara aklanması suçlarına ilişkin istatistik ve diğer bilgileri toplamak, değerlendirmek ve bu bilgileri Türkiye'nin taraf olduğu ikili ve çok taraflı anlaşmalar çerçevesinde ilgili taraf ve mercilere bildirmek görev ve yetkilerine sahiptir.

VI- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI

1. Genel Olarak

A- Tarihçe

Osmanlı Devletinde Hazine, çeşitli aşamalardan geçtikten sonra, 1863 yılında Maliye Nezareti bünyesinde Hazine-i Vezne'nin kurulmasıyla son şeklini almıştır. Hazine-i Vezne, hazinenin klasik fonksiyonlarından devlet gelir ve giderlerini denkleştirilmesi görevini yerine getirirdi.

Buna görevi yerine getirmek için Hazine-i Vezne, vilayete bağlı birimlerin nakit fazlası olan idari birimlerden nakit açığı olan birimlere nakit aktarırdı. Bu nakit aktarımlarından sonra ortaya çıkan sonuç vilayetin kendi hesaplarıyla birleştirilerek vilayetin nakit durumu tespit edilirdi. Vilayetin nakit fazlası varsa, bu fazlalık merkezdeki kasaya gönderilir, şayet nakit açığı varsa merkezden nakit istenirdi. Bu dönemde Hazine para nakillerini genellikle posta yoluyla gerçekleştiriyordu. Osmanlı Bankası'nın şubeleri olan yerlerde, bu işlem söz konusu banka tarafından yerine getiriliyordu. Osmanlı Bankası imtiyaz mukavelesi uyarınca Hazine için bir cari hesap da açmıştı. Vezne işlemleri ise mal sandıkları tarafından üstlenilmişti[339].

Cumhuriyet döneminde Hazine-i Vezne 1927 yılına kadar Maliye Vekaleti bünyesindeki konumunu korumuş, 1927 yılı Bütçe Kanunu ile 'Hazine-i Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti'ne dönüştürülmüştür. 18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı Kanun ile 'Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü'ne, 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile de 'Nakdiye Müdürlüğü'ne dönüştürülen Hazine, 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile de 'Nakit İşleri Genel Müdürlüğü' adını almış ve 10 Ağustos 1942 tarih ve 4286 sayılı Kanun ile de 'Hazine Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür.

Daha sonra genel müdürlük 6 Temmuz 1960 tarih ve 13 sayılı geçici Kanunla 'Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı'nı da bünyesine alarak 'Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği' adını almıştır. 13 Aralık 1983 tarih ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile

[339] T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Tarihçe, Resmi Web Sitesi, http://www.hazine.gov.tr, erişim tarihi 13.02.2006

Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı oluşturulmuştur. Müsteşarlık Bünyesindeki Kamu Finansmanı, Dış Ekonomik İlişkiler ve Banka ve Kambiyo Başkanlıkları Hazine fonksiyonlarını üstlenmiştir. Daha sonra, 8 Haziran 1984 tarih ve 232 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile bu birimler Genel Müdürlük olarak düzenlenmişlerdir. Bu KHK, bazı ufak değişikliklerle 4 Nisan 1986 tarih ve 3274 sayıyla Kanunlaşmıştır. Bu yapı da, bazı alt birimlerin görev ve işlevlerini genişleterek ana hizmet birimi haline getiren 4 Mayıs 1989 tarih ve 376 sayılı KHK ile bir kere daha değiştirilmiştir[340].

Müsteşarlık Merkez Teşkilatı 14 Ağustos 1991 tarih ve 436 sayılı KHK ile bir kez daha değişikliğe uğrayarak, Devlet Planlama Teşkilatı bünyesindeki, Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlıklarını Genel Müdürlüklerin olarak bünyesine almıştır.

Son olarak,16 Eylül 1993 tarih ve 508, sayılı KHK ile yeniden düzenlenen Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bir kez daha yapısal değişikliğe uğrayarak 9 Aralık 1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun ile Dış Ticaret'ten ayrılarak "Hazine Müsteşarlığı" adı ile bugünkü adı ve yapısına kavuşmuştur[341].

B- Hazine Müsteşarlığının Özellikleri

Başbakanlığa bağlı olarak görev yapan Hazine Müsteşarlığı, ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde bankacılık faaliyetlerini düzenlemek, uygulamak ve uygulamanın izlenmesi ile geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek amacını gütmektedir[342].

Hazine Müsteşarlığının ekonomi piyasalarındaki görevleri, mali piyasaların idare hukuku anlamında düzenlenmesi, gözetim ve denetim altında tutulması faaliyetlerinin özerk yapıdaki düzenleyici ve denetleyici kurum ve kurullara bırakılmasıyla sınırlandırılmıştır. Mali piyasaların düzenlenmesi, gözetim ve

[340] T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Tarihçe, Resmi Web Sitesi, http://www.hazine.gov.tr, erişim tarihi 13.02.2006
[341] T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Tarihçe, Resmi Web Sitesi, http://www.hazine.gov.tr, erişim tarihi 13.02.2006
[342] 09.12.1994 tarih 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun RG;20.12.1994, Sayı: 22147

denetimi özerk idari kurumlara bırakılmakla birlikte, bu piyasalara ilişkin temel düzenlemeler yasa koyucu tarafından gerçekleştirilmeye devam etmektedir.[343] "Yasama tarafından gerçekleştirilen düzenlemelerin yöntem sürecinde hükümetlerin yasa hazırlanması sürecine katkıları dikkate alındığında Hazine Müsteşarlığının mali piyasalar üzerinde etkinliğinin tamamen yok olduğu söylenemez"[344].

Hazine Müsteşarlığına yasada ekonomiyle ve bankacılık sektörüyle ilgili olarak verilen temel görevler düzenlemeye ait görevlerdir. Mevzuat hazırlamak gibi düzenleyici görevinin yanında müsteşarlık diğer kuruluşlarca mevzuatın uygulamasını izlemek böylece aksayan yönlerini görerek gerekli değişiklikleri yapmak görevine de sahiptir[345]. Yani müsteşarlık kolluk yetkilerinden düzenleme ve denetleme yetkilerini kullanmaktadır. Ayrıca Müsteşarlık, yurt dışı yatırımları ve yurt dışı müteahhitlik hizmetlerini değerlendirerek uygun görülenleri teşvik belgesine bağlamak, teşvik belgesi şart ve niteliklerine uygun olarak gerçekleşen yabancı sermayeli yatırımlarla ilgili kapatma işlemlerini yapmak, teşvik belgesi şart ve niteliklerine aykırı davranan yatırımcılara gerekli müeyyideleri uygulamak gibi yaptırım yetkilerine de haizdir. Bu yetkileriyle müsteşarlık kamu hizmeti vermekle birlikte doğrudan ekonomik kamu düzeninin bozulmasını engelleyici ve denetleyici faaliyetleri sebebiyle aynı zamanda bir ekonomik kolluk makamıdır. Müsteşarlık ekonomiye ilişkin düzenlemelerini siyasal ve politik tercihlerin yanı sıra ekonomik alanda yaptığı denetlemeler sonucunda gördüğü aksaklıkların düzeltilmesi için yapmaktadır. Bir başka ifadeyle Müsteşarlık ekonomik kamu düzenine dair aksaklıkları tespit ederek bu aksaklıkları giderici mevzuatı hazırlayıp ekonomik kamu düzeninin bozulmasını engellemeyi amaçlamaktır. Hazine Müsteşarlığının bu izleme görevini yerine getirmesinde başlıca önemli rolü diğer bir ekonomik kolluk makamı olan BDDK oynamaktadır. Zira hazırlanacak olan mevzuatla ilgili, bankacılık sektörüne ilişkin bilgiler ve istatistikler Müsteşarlıkça BDDK'dan istenir ya da hazırlanacak mevzuata ilişkin görüş ve önerilerini BDDK Müsteşarlığa iletir[346].

Görüldüğü üzere Müsteşarlık BDDK ile ilişki içerisinde bankacılık sektörünü

[343] Çolak, "Mali Piyasaların Denetimi, Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları", **Özer Seliçi'ye Armağan**, s.768
[344] Çolak, "Mali Piyasaların Denetimi", s.768
[345] Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, s.71
[346] Çolak, "Mali Piyasaların Denetimi", s.768

izlemekte ve aksayan hususları yine BDDK ile görüş alış verişinde bulunarak hukuksal düzenlemelerle (ekonomik kolluk makamı olmasının da gereği) düzeltmeye çalışmaktadır.

2. Hazine Müsteşarlığının Yetki ve Görevleri

Müsteşarlık, birimlerinin görev ve yetkilerinin yanısıra 4059 sayılı kanunda belirtilen görev ve yetkilerle donatılmıştır. Bunlar kısaca,

a. Hazine, para kredi nakit hareketleri ile Devletin iç ve dış borç işlemlerini yapmak,

b. Hazine işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak ve hazırlanmasına katılmak,

c. Kamu iktisadi kuruluşları ile İktisadi Devlet Teşekküllerinin genel yatırım ve finansman programlarını hazırlamak, uygulamasını izlemek,

d. Bankalar ve sermaye piyasasına ilişkin politikaları hazırlamak, uygulamasını izlemek ve denetlemek olarak sayılabilir.

Özet olarak belirtmek gerekir ki, Hazine Müsteşarlığı hükümete mali piyasaların işleyişi, işleyişte yaşanan sorunlar konusunda danışmanlık hizmeti vermekle görevlidir. Bu sebeple Müsteşarlık mali piyasalara ilişkin yasal düzenlemeler üzerinde etkin olmanın yanında, bakanlar kurulu tarafından mali piyasalara ilişkin olarak gerçekleştirilen düzenleyici işlemler konusunda da görüş bildirerek uygulamayı yönlendirme gücüne sahiptir[347].

Şüphesiz ki yukarıda sayılan bu görev ve yetkilerin yanısıra aşağıda incelenecek hizmet birimlerinin görev ve yetkileri de müsteşarlığın görevleri arasındadır.

[347] Tan**, Ekonomik Kamu Hukuku**, s.71

3. Hazine Müsteşarlığının Teşkilat Yapısı

Hazine Müsteşarlığı bir müsteşar, üç müsteşar yardımcısı ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Müsteşarlığın denetim ve ana hizmet birimlerini kısaca incelemek yerinde olacaktır.

A- Denetim Birimleri

a- Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı: Hazine Kontrolörü sıfatı, yetki ve haklarını haiz bir Başkan, yeterli sayıda Hazine Kontrolörü ve Stajyer hazine Kontrolörlerinden oluşur. Denetime tabi olan gerçek ve tüzel kişiler, gizli dahi olsa bütün belge, defter ve bilgileri ibraz etmek, para ve para hükmündeki evrakı ve ayniyatı ilk talep halinde Hazine Kontrolörlerine göstermek, saymasına ve incelemesine yardımcı olmak zorundadır. Müsteşara bağlı Hazine Kontrolörleri Kurulunun görevleri; 4059 sayılı kanun ve diğer kanun, kararname ve mevzuatla yürütülmesi Müsteşarlığa verilen işlerle, Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ve Kambiyo ile ilgili mevzuat ve Petrol Kanununun vergi dışında kalan hükümleri ile ilgili özel anlaşmalara dayalı olarak Müsteşarlığa verilmiş görevlere ilişkin konularda ilgili merciler, gerçek ve tüzel kişiler nezdinde inceleme, denetleme ve soruşturma yapmak, Müsteşarlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile Müsteşarlığa bağlı kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleri ile ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek, kanunların verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde Müsteşarın Kurul tarafından yürütülmesini uygun gördüğü diğer işlemleri yapmak, Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda mevzuat ve uygulama ile ilgili her türlü araştırma ve diğer çalışmaları yapmak, yürütmek, görüş bildirmek ve tekliflerde bulunmaktır.

b- Sigorta Denetleme Kurulu: Sigorta Denetleme uzmanı sıfat, yetki ve haklarını haiz bir başkan, yeterli sayıda uzman, uzman yardımcısı, aktüer ve aktüer yardımcılarından oluşur.

B- Ana Hizmet Birimleri

a- Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğünün: Genel Müdürlüğün çok kapsamlı olan görevlerinin belirli başlıları; hazine işlemlerini yürütmek, Devlet giderlerinin gerektirdiği nakdî sağlamak, Devletin genel bütçe ile ilgili yurt dışı ödemelerini yapmak, iç ödemeler ve dış ödemeler saymanlıkları kurmak ve yönetmek, Devlete ait para kıymetli maden ve değerleri muhafaza etmek, yönetmek ve nemalandırmak, ilgili diğer Müsteşarlık birimleriyle işbirliği içinde borçlanma politika, ilke ve stratejilerini belirlemek, uzun vadeli ve yıllık borçlanma programlarını hazırlamak, risk yönetimi kapsamında alınacak tedbirleri tespit etmek, uygulamayı değerlendirmek ve raporlamak, Türkiye'nin dış borç veri tabanını oluşturmak, bu amaçla dış borç kütüğü tutmak, muhtelif kanun ve diğer mevzuat çerçevesinde hazine garantisi verilmesi ile ilgili işlemleri yürütmek, gerekli kayıtları tutmak, garanti ve devir şartlarını belirlemek, Türk parasının dolaşımı ve istikrarını sağlamak, para politikası ile ilgili konularda Hazine ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ilişkisini kurmak, nakit yönetimini genel ve katma bütçeli idarelerle özel bütçeli kuruluşların, döner sermayeli kuruluşların ve fonların ihtiyaçları ve para politikasının genel hedefleri doğrultusunda yürütmek, ülkenin finansman politikaları çerçevesinde yerli ve yabancı özel sektörün yatırım ve sermaye faaliyetlerinin plan, hedef ve gayelerine uygun bir şekilde yürütülmesini teşvik ve tanzim edecek tedbirleri teklif etmek, Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu Kararı, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş fonlarla ilgili genel politikaları belirlemek, para ve bütçe politikalarını dikkate alarak fonlar arasında koordinasyonu temin etmek, fonlar arası aktarmaları koordine etmek, fonların makro ekonomik dengeler içindeki yeri ve önemi ile etkilerini değerlendirmek ve bu konuda önerilerde bulunmak, ve Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak şeklinde sıralanbilir.

b- Kamu İktisadî Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü: Müdürlük; Hazine pay sahipliğinin gerektirdiği her türlü işlemi yapmak, Hazine ile kamu iktisadî teşebbüsleri ilişkisini kurmak, bu kuruluşların Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşünü alarak yıllık genel yatırım ve finansman programlarını hazırlamak ve Bakanlar Kurulunun onayına sunmak, uygulamasını izlemek, kamu iktisadî teşebbüslerinin faaliyetlerini kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun

olarak yürütülmesini takip etmek, kamu iktisadî teşebbüslerinin etkin ve verimli çalışmasını sağlamak veya özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla küçültülmesini, bölünmesini veya birleştirilmesini, kısmen veya tamamen, sürekli veya süresiz olarak faaliyetlerinin durdurulmasını, kapatılmasını veya tasfiyesini, istihdam yapısının düzenlenmesini, organizasyon yapısının değiştirilmesini de kapsayan yeniden yapılandırmaya yönelik olarak Yüksek Planlama Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu ve diğer yetkili organlarca verilen görevlere ilişkin her türlü işlemleri yapmakla görevli ve yetkilidir.

c- Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü: Birimin görevleri; milletlerarası ekonomik işbirliğine taalluk eden her türlü dış kamu borçlanmalarının hazırlık, akit, kefalet ve garanti işlemlerini yürütmek ve dış kamu borçlarına müncer olacak müzakere ve muhaberatı yapmak, sağlanan dış kamu borçlarının ve kültür yardımları dışındaki dış yardımların kullanılmasına, bu borç ve dış yardımlara ait mukavele ve anlaşmaların uygulanmasına ilişkin olarak ülke içinde ve dışında yapılacak her türlü temas, müzakere ve gerekli işlemleri bu konularla ilgili olarak yabancı devlet ve milletlerarası ekonomik ve malî kuruluşlar ve bunların temsilcilik ve temsilcilileri ile malî ve ekonomik konularda temas ve müzakerelerde bulunmak, Avrupa Birliği ile ilişkilerin koordinasyonuna katılmak ve bu konuda Müsteşarlığın görev ve faaliyet alanına giren çalışmaları yapmak, ekonomik ve malî entegrasyona ilişkin politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, gümrük birliğinin ekonomik ve malî etkilerini değerlendirmek, ekonomik ve malî mevzuatın uyumlandırılması çalışmalarını yapmaktır.

d- Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü: Birimin görevleri; bankacılık, sermaye piyasası, menkul kıymetler borsaları, kambiyo borsaları, ödünç para verme işleri, finansal kiralama ve malî sektör ile ilgili konularda mevzuatı hazırlamak, uygulamak ve ilgili kuruluşlarda uygulanmasını izlemek, kambiyo politikalarına ilişkin esasları düzenlemek, Türk Parası Kıymetini Koruma mevzuatını hazırlamak, uygulamak, denetimini sağlamak ve ilgili kuruluşlarca uygulanmasını izlemek ve yönlendirmek, malî sektöre ilişkin iç ve dış gelişmeleri izlemek, değerlendirmek ve mevzuatın Avrupa Birliği ile uyumlandırılması çalışmalarını yürütmek, kambiyo politikalarının uygulanması ve malî sektör ile ilgili konularda Müsteşarlık ile Türkiye

Cumhuriyet Merkez Bankası ilişkilerini kurmak, Sermaye Piyasası Kurulu, menkul kıymetler borsaları ve malî sektörün diğer kurumlarının Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık ile ilişkilerini düzenlemek, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri ile ilgili olarak Müsteşarlığın görev alanına giren uygulamaları yürütmek ve ilgili kurum ve kuruluşları koordine etmektir.

e- Sigortacılık Genel Müdürlüğü: Birimin görevleri, sigortacılıkla ilgili konularda mevzuatı hazırlamak, uygulamak ve ilgililer tarafından uygulanmasını izlemek, yönlendirmek ve bu mevzuatın Avrupa Birliği ile uyumlandırılması çalışmalarını yürütmektir.

f- Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü: Birim görevleri, kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde ülke kalkınmasında yabancı sermayeden beklenen gerekli katkıların sağlanmasını ve yönlendirilmesini temin amacıyla ihtiyaç duyulan mevzuatı hazırlamak, yurt dışı yatırımları ve yurt dışı müteahhitlik hizmetlerini değerlendirerek uygun görülenleri teşvik belgesine bağlamak, teşvik belgesi şart ve niteliklerine uygun olarak gerçekleşen yabancı sermayeli yatırımlarla ilgili kapatma işlemlerini yapmak, teşvik belgesi şart ve niteliklerine aykırı davranan yatırımcılara gerekli müeyyideleri uygulamaktır.

g- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü: Birimin görevleri, Kalkınma planları ve yıllık programlardaki ilke, hedef ve politikalar yönünde yatırımların ve döviz kazandırıcı hizmetlerin ihracat ve ithalat politikalarının hedefleri de gözetilerek desteklenmesi ve yönlendirilmesi konularında teşvik tedbirlerini hazırlamak, uygulamak, uygulamayı takip etmek ve değerlendirerek gerekli tedbirleri almaktır.

h- Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü: Son olarak incelenecek ana hizmet birimi olan ekonomik araştırmalar genel müdürlüğünün görevleri; Türkiye ve dünya ekonomisiyle ilgili gelişmeleri izlemek, ekonomik ve malî analizler yapmak ve değerlendirme raporları hazırlamak, Türkiye ekonomisiyle ilgili anketler yapmak, derlenmiş bilgi ve istatistikleri değerlendirmek, orta ve uzun vadeli alternatif makro ekonomik politikalar geliştirmek ve önermek, bu konularda birimler arasında koordinasyonu sağlamak, Müsteşarlığın araştırma programını birimlerin ihtiyaçlarına

uygun olarak oluşturmak ve bu araştırma programını gerektiğinde ilgili kuruluşlarla işbirliği içinde uygulamak, bilgilerin daha hızlı bir şekilde kullanıcıların hizmetine sunulmasını teminen Ekonomik Bilgi Merkezi kurmak ve işlemesini sağlamaktır.

Bu birimlerin yanı sıra Personel Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Savunma Uzmanlığından oluşan yardımcı birimler ve Danışma birimleri müsteşarlığın bünyesini oluşturmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
EKONOMİK KOLLUK FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

I- GENEL OLARAK EKONOMİK KOLLUK MAKAMLARININ VE FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Daha öncede belirtildiği üzere ekonomik kolluk makamları ekonomik kamu düzeninin korunması için çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu faaliyetleri yürütürken çok sınırlı bir biçimde idari bir denetime tabi olmaları sebebiyle yargısal denetimleri büyük önem arz etmektedir.

Anayasa'nın 125. maddesi, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmünü içermektedir. Ekonomik Kolluk Makamları ve faaliyetleri bu makamların kamusal otorite olmaları veya merkez idare teşkilatı içerisinde olmaları ve gerçekleştirdikleri faaliyetlerin idari işlem olması sebebiyle yargısal denetime tabidir. Nitekim idarenin yargısal denetimi hukuk devletinin vazgeçilmez bir ilkesidir.

İdari Yargılama Usulü Kanununa(İYUK) göre, idari yargıda iki tür dava açılabilir. Bunlar İptal ve Tam Yargı davarlıdır. İYUK madde 2'ye göre, iptal davaları "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan"[348] davalardır. Tam yargı davaları ise, "idari işlem ve eylemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan ihlal olanlar tarafından açılan" davalardır[349]. Ekonomik kolluk makamlarının idari işlemlerine karşı her iki davada açılabilir. Çalışmamızda öncelikle tüm ekonomik kolluk makamları faaliyetlerinin yargılanmasına ilişkin genel prensipler ortaya konulduktan sonra bazı kurumlara münhasır durumlar ayrıca incelenecektir.

---

[348] Yasin, a.g.e., s.232
[349] Yasin, a.g.e., s.232

1. İptal Davasına Konu Olabilecek Faaliyetler

İptal davası, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlayan yollardan biridir. İptal davası ile, yönetimin hukuka aykırı işlemleri iptal edilir. İptal davası açılabilmesi için, yönetim tarafından bir haksızlığın yapılmış olması gerekmez. İptali istenen işlemle ilgisi bulunan hemen herkese dava hakkı tanınmıştır. Dava hakkı amaca uygun olarak geniş tutulmuştur.

İptal davası açılabilmesi için idari işlemin iptalini gerektiren bir hukuka aykırılık mevcut olmalıdır. Buna göre yönetsel işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hepsi veya biri açısından hukuka aykırılığı söz konusu ise iptali istenebilir.

İdare hukukunda yetki, hukuksal bir güç demektir. İdareye bu güç yasalarla verilir. İdareye verilen yetkilerin dışına çıkılması, ya da hiç kullanılmaması yetki yönünden hukuka aykırılık sayılır. Yetki yönünden hukuka aykırılık üç açıdan ele alınabilir. Bunlar yer yönünden yetkisizlik, zaman yönünden yetkisizlik ve konu yönünden yetkisizliktir.

Yönetim yetkileri yer yönünden belirlenmiştir. Bazı yetkiler bütün ülkeyi, bazıları da belli bir yer parçasını kapsar. İdare yetkisini kendisine tanınmış olan coğrafya alanı dışında kullanması yer yönünden yetkisizlik sayılır. Ekonomik kolluk makamlarının yetkileri dolayısıyla faaliyetleri genel itibariyle coğrafi olarak sınırlandırılmamış ülke çapında yetkilerdir. Bu makamların yetkileri daha çok konu bakımından sınırlandırılmışlardır.

İdarenin yetkileri zaman yönünden de belirlenmiş olabilir. Kimi durumlarda yönetime tanınan yetki zaman yönünden kısıtlanır. Yasa, yetkinin ancak belli bir süre içinde kullanılabileceğini öngörebilir. Bu sürelerin aşılarak idari bir yetkinin kullanılması durumunda zaman yönünden yetkisizlik sayılır. Genel olarak, yetki idareye süre yönünden kısıtlama yapılmadan tanınır.

Diğer bir yetki yönünden hukuka aykırılık yaratan durum ise konu yönünden

yetkisizliktir. Yasalar belli konularda karar alma yetkisini belli yerlere vermiştir. Bunun dışına çıkılması konu yönünden yetkisizlik durumunu ortaya çıkarır. Konu yönünden yetkisizlik "olumlu" ya da "olumsuz" olabilir. İdari bir kuruluşun kendi yetkisi içine giren bir konuda, kendisini yetkisiz sanarak, karar almayı reddetmesi durumunda olumsuz yetki aşımından söz edilir. Buna karşı, bir kuruluş, isteyerek, yede istemeyerek başka bir kuruluşun yetkisi içine giren bir konuda karar alırsa, olumlu bir yetki aşımı söz konusudur.[350]

İptal nedenlerinden biride "şekil" yönünden hukuka aykırılıktır. İdari Yargılama Usulü Kanununda kullanılan "şekil" deyimi, hem idari işlemin biçimini hem de işlem yapılırken uyulması gereken yol ve yöntemi gösterir. Tüm idari işlemler biçime bağlı işlemlerdir. İdari işlemin yapılması, yönünden yasalarca öngörülen kurallara ve biçime uyulmaması, işlemi şekil yönünden sakatlar.

İdari işlemlerin sürdürülmesi için öngörülmüş olan biçim kurallarının tümü eş değerde değildir. Bunların bir kısmı uyulması zorunlu yani asli biçim kuralları diğerleri ise ikincil nitelikteki biçim kurallarıdır. Danıştay, genellikle ikincil nitelikteki biçim kurallarında yapılan sakatlıkları iptal nedeni olarak kabul etmemektedir. Ayrıca Danıştay içtihatlarına göre, sonuca etki eden biçim kurallarında yapılan sakatlıklar iptal nedeni olarak kabul edilirken sonuca etki etmeyen biçim kurallarında yapılan aksaklıklar iptal nedeni olarak görülmemektedir.[351]

İptali gerektiren nedenlerden üçüncüsü, iptali istenen işlemin sebep yada neden öğesinde yapılan sakatlıktır. Genellikle, tüm idari işlemler bir nedene dayanır. İdare hukukunda bir idari işlemin nedeni, yönetimi böyle bir işlem yapmaya yönelten nesnel etkenlerdir. Neden idari işlemin dayanağıdır. İdari işlemin dayanağı olan neden, hukuksal bir işlem olabileceği gibi bir olayda olay da olabilir. İdarenin kararında gösterdiği, yada istek üzerine açıkladığı neden o işlem için ön görülen neden değilse, ya da neden olarak gösterilen olgu ile karar arasında kamu yararı yönünden olağan bir ilişki yoksa, işlem neden yönünden hukuka aykırıdır.

---

[350] Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitapevi Yayını, 12. Baskı, 1998, s.346
[351] Gözübüyük, a.g.e, s,349

İptali gerektiren nedenlerden dördüncüsü ise, konu yönünden hukuka aykırılıktır. İdari işlemin doğuracağı sonuca konu denir. Diğer bir ifade ile bir işlemin konusu, o işlemin hukuk düzeninde ortaya getireceği değişikliktir. Konu yönünden aykırılık kendini çeşitli biçimlerde gösterir. Bunlardan bazıları, işlemin hukuksal temelden yosun olması, yasa ile yasaklanan bir konuda karar alınması, yasal dayanak olmadan yükümlülük getirilmesi belli bir amaç için konan kuralın, uygulama alanının genişletilmesi şeklinde sayılabilir.

İptali gerektiren nedenlerden sonuncusu ise, amaç yönünden hukuka aykırılıktır. Amaç yönünden, İdari Yargılama Usulü Kanununun değimiyle "maksat" yönünden hukuka aykırılık, idari işlemlerin kamu yararı dışında ya da yasanın belirttiği amaç dışında kullanılmasıdır. İdari işlemin amaç dışında kullanılması iptal nedeni oluşturmaktadır.

Ayrıca idarenin bir işlemini iptal davasına konu olabilmesi için kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem olması gerekir. İdari işlemin kesin olması, işlemin yapılması için gerekli olan aşamaların tamamlanmış olması demektir. Dolayısıyla, idarenin herhangi bir hukuki etkileri veya sonuçları olmayan hazırlık işlemleri, gibi işlemler iptal davasına konu olmazlar.

İptal davası, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılır.(IYUK 2/a. md) Dava açma süresi Danıştay ve İdare mahkemesinde 60 gündür.(İYUK 7. md) Dava açma süresi işlemin muhataba tebliği tarihinde başlar.

2. Tam Yargı Davasına Konu Olabilecek Faaliyetler

Tam yargı davaları ise, idari işlem ve eylemlerden hakkı ihlal edilenlerin tarafından açılan ve kişilerin uğradıkları zararın tazmini amacını güden idari davalardır. Ekonomik Kolluk eylem ve işlemlerinden zarar gören kişiler tam yargı davası ile bu zararlarını tazmini talep edebilirler.

Tam yargı davalarında davalının sorumluluğunu gerektiren bir durumun olup olmadığı, başka bir deyişle, yönetimin tutum ve davranış ile bir hakkın ihlal edilip edilmediği araştırılır.

Ekonomik kolluk makamlarının sorumluluğu kusura dayanabileceği gibi kusursuz sorumsuzlukta olabilir. Kusur sorumluluğu kamu hizmetinin hiç yapılmaması, kötü ve geç yapılmasıdır. Kusursuz sorumlukta ise, idarenin sorumluluğuna gidebilmek için, idarenin faaliyetinin veya işleminin hukuka aykırılığı gerekmeyip, idarenin faaliyetinin veya işlemini ile zarar arasında illiyet bağının bulunması yeterlidir.

Ekonomik Kolluk faaliyetleri birer idari işlemdir[352]. Dolayısıyla ekonomik kolluk makamlarının sorumluğu da, bu idari işlemlerden kaynaklanmaktadır. Ekonomik kolluk makamları, kanunun kendilerine yüklemiş olduğu görev ve yetkileri yapmaması, kötü veya geç yapması halinde sorumlu olacaklardır. Danıştay kararına konu teşkil eden bir olayda, "davacının bağımsız denetlemeye yetkili kuruluşlar listesine alınmak için yaptığı başvurunun, bağımsız denetleme mevzuatının gözden geçiriliyor olması" gerekçesiyle değerlendirmeden bekletilmesinin hukuka uygun olmadığını belirtmiştir[353].

İdari işlemin yargı kararıyla iptal edilmiş olması idarenin sorumluluğu için tek başına yetmez. Evvelden belirtilen kriterlerin oluşması lazımdır. Aynı zamanda bu kriterlerle zarar arasında illiyet bağının bulunması gerekir. Danıştay bir kararında, " her idarenin işleyebileceği türden, olağan nitelikteki hukuki hata ve aykırılıkların hizmet kusuru sayılmayacağına" yönünde karar vermiştir.

Tam yargı davasında ise dava açma süresi eylemin öğrenildiği tarihten itibaren 1 yıldır.(İYUK 13. md)

[352] Yasin, a.g.e., s.237
[353] Danıştay 10. Dairesi, 1996/83343 E., 1998/509 K., DD. Sayı: 101, s.753

3. Yargısal Denetimin Kapsamı

Ekonomik kolluk faaliyetleri üzerinde uygulanacak yargısal denetimin az veya çok olması gerektiği konusunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. Ekonomik kolluk makamlarının idari ve siyasi denetim yollarının kapatılmaya çalışıldığı göz önünde tutulduğunda, bu kurumların ihtisas kurumları oldukları gerekçesi ile yargısal denetimin kapsamını yetki ve şekil gibi biçimsel alanlarla sınırlayıp minimum ölçüde tutmak, bu kurumları her türlü denetimin dışında tutmak sonucunu doğuracaktır. Ekonominin her alanını, düzenleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkilerine sahip ekonomik kolluk makamlarının yargısal denetim dışında kalması ise kişi hak ve özgürlükleri açısından büyük bir tehdit oluşturacaktır[354].

Bu tehlikelere rağmen Danıştay'ın bazı yeni kararlarında bu otoritelerin tam bir esas denetimine tabi tutulması konusunda isteksiz davranmıştır. Örneğin Rekabet Kurulu tarafından verilen bir kararın Danıştay 10. Dairesince yürütülmesinin durdurulmasına yapılan itirazı inceleyen İDDGK, piyasadaki hakim durumun kötüye kullanılması konusunda tek otoritenin Rekabet Kurumu olduğunu belirleyerek, Kurumun bu yöndeki kararına minimum bir denetim uygulamayı uygun bulmuştur[355].

4. Davalı

Daha öncede değinildiği üzere ekonomik kolluk makamlarının bir kısmı tüzel kişiliğe sahipken bir kısmı ise tüzel kişilikten yoksundur. İdari bir davada husumetin bir tarafa yönlendirilebilmesi için davaya neden olan faaliyeti meydana getirmiş idari makamın tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir. Söz konusu makam tüzel kişiliğe sahip değilse husumet bağlı bulunduğu tüzel kişiliğe sahip makama yönlendirilir.

İptal davaları gerçekte bir idari karara karşı açılır. Bu dava ile idari kararın iptali istenir. İptal davalarında iptali istenen kararı almış yönetsel yer davalıdır. Diğer bir deyişle iptal davasında davalı olarak daima yönetim gösterilir. Dava konusu

[354] Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, s.133
[355] D. İDDGK, 22.3.1999, 1999/113 itiraz no, Aktaran, Ulusoy, Bağısız İdari Otoriteler, s.51

işlemi yapmış olan kişiler, ya da kamu görevlileri hasım olarak gösterilemez. Hasım göstermede yapılacak yanlışlığı idari yargı kendiliğinden düzeltir.

Tam yargı davalarında dava, Danıştay'ın eski bir içtihadı birleştirme kararında belirtildiği üzere, "hizmet kusurunun vukuuna sebebiyet veren hizmeti nihai olarak tanzim yetkinse malik bulunan en yüksek idari makam aleyhine" açılır.[356]

5. Davacı

Ekonomik kolluk makamlarının faaliyetlerine karşı açılacak gerek iptal gerekse tam yargı davalarında davacı olabilme hususunda genel kurallar uygulanmaktadır. Buna göre davacının medeni haklardan yararlanma yeteneğine sahip olan bir kişi olması gerekmektedir. Özel hukuk tüzel kişileri ile, kamu tüzel kişilerinin de dava yetenekleri vardır.

Ayrıca ortada bir menfaat ihlali veya hak ihlali olması gerekmektedir. Zira İ.Y.U.K madde 2'ye göre iptal davası açılabilmesi için bir menfaat ihlali gerekliyken tam yargı davasının açılabilmesi için ise bir hak ihlali olması gerekmektedir. İptal davası için hak ihlalinin istenmemesi, bunun yerine menfaat ihlalinin yeterli sayılması, iptal davasının alanını genişletme suretiyle yönetimin hukuka uygunluğu sağlanması amacını güder[357].

6. Görev ve Yetki

Ekonomik kolluk faaliyetlerinin yargısal denetiminde idarenin denetimi konusunda uzmanlaşmış idari yargının görevli olduğu şüphesizdir. Zira yasalarda tersine bir düzenleme yapılmamış ise, yönetsel faaliyetlere karşı açılacak davalara idari yargıda bakılır.

Ekonomik kolluk makamlarının faaliyetlerinin yargısal denetiminde görevli ve yetkili yargı yerinin tespiti için idari yargılamanın genel esaslarının yanı sıra özerk

[356] Danıştay D.D Kurlu; 1.4.1949, E. 48/153, K.49/44, Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 43-44, s.54
[357] Gözübüyük, a.g.e, s.345

yapılı ekonomik kolluk makamlarının kuruluş kanunlarından da yararlanmak gerekmektedir. Zira bu kolluk makamlarının kendi kanunlarında yargılanmalarına dair bazı kurallar konulmuştur ve bunlardan biride görev ve yetkili yargı yerine ilişkindir.

Özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının yargılanmasında görevli ve yetkili makamın tespitini aşağıda ayrıca yapacağım için burada sadece merkez idari teşkilatı içerisindeki ekonomik kolluk makamlarının yargılanmasında görevli ve yargılı makam incelenecektir.

Daha öncede belirtildiği üzere merkez idari teşkilatı içerisindeki ekonomik kolluk makamları ilgili bulundukları bakanlıklara bağlı olarak ana hizmet birimi veya müsteşarlık şeklinde görev yapmaktadırlar. Dolayısı ile bu makamların tüzel kişilikleri de olmadığı için işlemlerine ve düzenlemelerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları bağlı bulundukları bakanlığa yöneltilecektir. Bu sebeple görev ve yetkili yargılama makamının saptanmasında Danıştay Kanunu madde 24/1c hükmü geçerli olacaktır. Bu hükme göre Bakanlıkların düzenleyici işlemlerine karşı Danıştay ilk derce Mahkemesi olarak görev alacaktır.

Genel olarak ekonomik kolluk makamlarının yargısal denetimini inceledikten sonra bazı kolluk makamlarına ilişkin münhasır durumlar incelenecektir.

II. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU'NUN YARGISAL DENETİMİ

1. Genel Olarak

Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak idarenin işlem ve eylemleri yargısal denetime tabidir. BDDK'nın karar verme yetkisi, kamusal nitelikte bir yetki olup, kamu gücünü kullanmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla BDDK, idari teşkilat içinde yer aldığından, sahip olduğu kamusal nitelikteki yetkilerini, idari işlemler yaparak kullanacaktır. Buna göre BDDK, Bankalar Kanunu'nun kendisine verdiği görev ve yetkiler doğrultusunda idari işlemler yapmaktadır. Dolayısıyla yargısal denetime tabidir.

Özerk bir yapısı olan BDDK'nın da yargısal denetime tabi olması muhakkaktır.

Zira idari denetimin sınırlı olduğu kurumun üzerindeki en büyük denetim yargısal denetim olacaktır[358]. Kurumun yargısal denetimini idari makamların yapmış olduğu işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi konusunda uzman idare mahkemeleri yapacaktır.

Bankalar Kanunu'nun 3. maddesinin 7. fıkrasında, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun kararlarının kesin olduğu belirtilmektedir. Bu kararlar idari işlem niteliğinde olduğundan, "kesinlik"ten anlamamız gereken, yargısal anlamda değil idari anlamda kesinliktir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kesin olduğu belirtilen, yani tamamlanmış olan idari işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kurumun idari işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu gösteren ilk dayanak Anayasa'da yer almaktadır. Anayasanın 125. maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bunun tek istisnası, yasama kısıntısı olarak nitelendirilen ve bazı idari işlemlere karşı yargı yolunu kapatan kanuni düzenlemelerdir. Ancak, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kararları bu istisna içerisinde yer almamaktadır.

Son olarak belirtmek gerekir ki, Bankalar Kanunu m.3/7'de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kararlarının kesin olduğu belirtilmekte olup söz konusu kesinliği idari yönden ve işlemin tamamlanması bakımından kabul etmek gerekir. Yasama kısıntısı oluşturan bir durum olmadığına ve idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açık olduğuna göre bu kurumun da faaliyetlerinin idari yargı denetimine açık tutulması gerekir[359]. İdare hakimi ekonomik işlemleri diğer idari işlemlerin tabi olduğu aynı şartlarla inceleyecektir.

[358] Çolak, "Bankaların Denetimi ve Serbest Bankacılık**"**, İstanbul: **Ünal Tekinalp'e Arma**ğan, Beta Yayınları, 2003,C.1 s. 1074

[359] Ender Ethem Atay, "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", Ankara: **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 11-12 Mayıs 2000, s. 219 vd.

2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na Karşı Açılacak Davalarda Görev

4389 sayılı Bankalar Kanununda değişiklik yapan 4491 sayılı kanunla getirilen düzenlemeyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kararlarına karşı açılacak idari davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği hükmü konulmuştur. Böylelikle Bankacılık Kanunu madde 20/5 uyarınca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kararlarına karşı açılacak bütün idari davaların ilk derce mahkemesi olarak Danıştay'da açılması gerekmektedir[360].

BDDK'nın yapılanmasına ilişkin 4389 Sayılı Bankalar Kanununda yer alan hükümlerde Kurum ve Kurul olarak ikili bir ayrım yapılması ve yargısal denetime ilişkin 20. maddede Kurum yerine Kurul lafzının zikredilmesi açılacak davaların hangi idari yargı merciinde açılacağı hususunda çekincelere yol açmaktadır.

Zira bu durumda Tüzel kişiliğe sahip olan kurum iken sadece kurul kararlarına ilişkin bir yargı görev yeri düzenlemesi hatalı ve eksiktir. Bu durum, kurumun tüzel kişiliğe sahip olduğu ve dolayısıyla kurum kararlarına karşıda Danıştay'ın ilk derce mahkemesi olarak görev yapması gerektiği görüşüne yol açmıştır. Bu görüşe göre kanunda kurum kurul ayrımı doğru yapılamammış ve bu sebeple 20. madde kast edilen sadece kurul kararları değil aynı zamanda kurum kararlarıdır. Ancak, kanunun açık lafzı karşısında kanımca bu görüş yer bulamayacaktır. Bu sebeple kurum kararların karşı bir özel görev maddesi bulunmadığı için BDDK'nın yargısal denetimini gerçekleştirecek görevli yargı yerinin tespiti, Bankalar Kanununda yer alan özel görev kuralı ve İ.Y.U.K'a göre yapılacaktır. Zira 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun idari davalarda genel yetki kuralını düzenleyen 32. maddesine göre ise, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idare merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde dava açılır.

Buna göre, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kararlarına karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarının Danıştay'da, Kurum kararlarına karşı açılacak olan iptal ve tam yargı davalarıyla, kurul üyeleri ve Kurum personelinin görevleri sırasında vermiş oldukları zararlara ilişkin açılacak tam yargı davalarının

[360] Sancaktar, a.g.e., s.117

genel hükümlere göre idari yargı yerlerinde görülecektir.

3. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na Karşı Açılacak Davalarda Yetki

Daha öncede belirttildiği üzere BDDK'nın yapılanmasına ilişkin 4389 Sayılı Bankalar Kanununda yer alan hükümlerde Kurum ve Kurul olarak ikili bir ayrım yapılması ve yargısal denetime ilişkin 20. maddede Kurum yerine Kurul lafsının zikredilmesi açılacak davaların hangi idari yargı merciinde açılacağı hususunda çekincelere yol açmaktadır.

BDDK'nın yargısal denetimini gerçekleştirecek idari yargı yerinin tespiti, Bankalar Kanununda yer alan özel yetki kuralları ve İ.Y.U.K'a göre yapılacaktır. Bankalar Kanunu madde 20/5'e göre BDDK'nın Kurul kararı ile yaptığı her türlü işlemler ve bu işlemlerden doğan zararlara ilişkin olarak açılacak idari davalar, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılacaktır[361]. BDDK'nın Kurum Başkanlığının ülke çapında uygulanan düzenleyici işlemlerine ve bu işlemlerden doğan zararlara karşı açılacak davalar'da Danıştay Kanunu m.24'de yer alan "... kamu kuruluşlarınca .... çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler..." bendi geçerli olacağından Danıştay'da açılacaktır. Bu konuyla ilgili olarak değinilmesi gereken husus Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakabileceği davaların Danıştay Kanunu'nda tahdidi olarak sayılmış olmasıdır. O halde diğer bazı kanunlarla Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevli hale getirilmesi hukuken nasıl izah edilebilir? Kanımca bu noktada AY m.155/1'de " Danıştay ... kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar" hükmüne dayandırılabilir[362].

BDDK'nın birel işlemleri ve bu işlemlerin doğurduğu zararlara karşı açılacak idari davalarda ise yetkili yargı yeri İ.Y.U.K madde 32/1'e göre Ankara idare mahkemesidir.

---

[361] Çolak, "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna Karşı Açılacak Davalarda Yetki", **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 5, Temmuz 2005, s. 269-280

[362] Sancaktar, a.g.e., s. 118

BDDK'nın ekonomik kolluk görevi kapsamında yerine getirmekle yükümlü olduğu gözetim ve denetim eylemleri ya da eylemsizliklerinden doğan zararlarla ilgili olarak açılacak olan tam yargı davalarında yetkili idari yargı yeri, bu davalara ilişkin özel yetki hükmü bulunmadığından genel yetki hükümlerine göre belirlenecektir[363]. Buna göre İ.Y.U.K'un tam yargı davalarına ilişkin genel yetki hükümleri uyarınca, ekonomik kolluk denetimine ilişkin eylemler ya da eylemsizlikler nedeni ile açılacak davalarda eylem veya eylemsizliğin gerçekleştiği yer idare mahkemesi yetkilidir[364].

III- SERMAYE PİYASASI KURULU FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

1. Genel Olarak

Daha öncede belirtildiği üzere Anayasa'nın 125. maddesi, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmünü içermektedir. SPK'u kamusal bir otorite olması ve işlemleri idari işlem olduğundan, SPK'nın işlemleri idari yargı denetimine tabidir. Nitekim idarenin yargısal denetimi hukuk devleti ilkesinin vazgeçilemez koşuludur.

Aşağıda SPK işlemlerine karşı açılabilecek dava türlerini incelenecektir.

2. SPK İşlemlerine Karşı Açılacak İdari Dava Türleri

A. İptal Davasına Konu Olabilecek İdari İşlemler

İdarenin bir işleminin iptal davasına konu olabilmesi için kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem olması gerekir. İdari işlemin kesin olması, işlemin yapılması için gerekli olan aşamaların tamamlanmış olması demektir. Dolayısıyla, idarenin

[363] Danıştay 10. Dairesi, 2003/6195 E., 2003/5392 K., 26.12.2003 tarihli kararında BDDK, SPK, TMSF vb. kamu kurumlarının ekonomik kolluk görevlerini tam olarak yerine getirmeyerek kişilerin zarar görmesine neden olmaları nedeni ile doğrudan açılan tam yargı davasında görevsiz olduğuna karar vermiştir.

[364] Çolak, "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna Karşı Açılacak Davalarda Yetki", ss. 269-280

herhangi bir hukuki etkisi veya sonucu olmayan hazırlık işlemleri, gibi işlemleri iptal davasına konu olmazlar.

Sermaye Piyasası Kurul'un yapmış olduğu işlemlere karşı idari dava açabilmek için de işlemin icrai ve kesin nitelikte olması gerekir[365]. Uyarma, tedbir niteliğindeki işlemleri icrai niteliği olmadıklarından iptal davasına konu olamazlar.

İptal davası, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılır.(IYUK 2/a. md) Dava açma süresi Danıştay ve İdare mahkemesinde 60 gündür.(İYUK 7. md) Dava açma süresi işlemin muhataba tebliği tarihinde başlar.

SerPK 46. maddesinde düzenlenen şirketlerin hukuksal statülerini düzeltmek amacıyla Kurul'un yaptığı uyarı niteliğindeki ihtarları ve tedbirleri iptal davasına konu olmaz. Çünkü ortada icrai ve kesin bir işlem yoktur. Danıştay önüne gelen davalarda bu yönde karar vermiştir. Bir kararında " Dava konusu işlem, yükümlünün ilgili dönem defter ve belgelerin incelenmesi sonucunda tespit edilen hususları içeren vergi inceleme raporuna dayanılarak, anılan tespitleri yükümlüye bildiren, bilgilendirici bir işlemdir. Bu işlemin davacının hukuka etkisi, adına söz konusu rapor doğrultusunda yapılacak tarhiyatla ortaya çıkacağından, işlemin bu aşamada yükümlünün hukukunu etkilediğinden söz edilemez"[366].Diyerek kesin olmayan SPK işlemlerinin iptal davasına konu teşkil etmeyeceğini belirtmiştir.

B. Tam Yargı Davasına Konu Olabilecek İdari İşlemler

Tam yargı davaları ise, idari işlem ve eylemlerden hakkı ihlal edilenlerin tarafından açılan ve kişilerin uğradıkları zararın tazmini amacını güden idari

[365] Rekabet Kurulu'nun vermiş olduğu kararların iptali için doğrudan Danıştay'a başvurulması gerekmektedir(Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun 55/1 md). Oysa idare hukukunda iptal davası açabilmek için ilgili kuruma başvurduktan sonra, ilgili kurumun işlemin iptal etmemesi üzerine iptal davası açılabilmektedir(İYUK 11. md). Kanun koyucu Rekabet Kurulu'na bu konuda istisna getirirken, aynı istisna SPK'u için söz konusu değildir.

[366] Danıştay VDGK, 1998/371 E., 1998/91 K., DD. Sayı: 98, s.109

davalardır. SPK'nın eylem ve işlemlerinden zarar gören kişiler tam yargı davası ile bu zararlarını tazmini talep edebilirler.

SPK'nın sorumluluğu kusura dayanabileceği gibi kusursuz sorumsuzlukta olabilir. Kusur sorumluluğu kamu hizmetinin hiç yapılmaması, kötü ve geç yapılmasıdır. Kusursuz sorumlukta ise, idarenin sorumluluğuna gidebilmek için, idarenin faaliyetinin veya işleminin hukuka aykırılığı gerekmeyip, idarenin faaliyetinin veya işlemini ile zarar arasında illiyet bağının bulunması yeterlidir.

Kurul faaliyetlerin esasını idari işlem oluşturmaktadır[367]. Dolayısıyla SPK'nın sorumluğu da, daha çok idari işlemlerden kaynaklanmaktadır. SPK, kanunun kendisine yüklemiş olduğu görev ve yetkileri yapmaması, kötü veya geç yapması halinde sorumlu olacaktır. Danıştay kararına konu teşkil eden bir olayda, davacının bağımsız denetlemeye yetkili kuruluşlar listesine alınmak için yaptığı başvurunun, bağımsız denetleme mevzuatının gözden geçiriliyor olması gerekçesiyle değerlendirmeden bekletilmesinin hukuka uygun olmadığını belirtmiştir[368].

İdari işlemin yargı kararıyla iptal edilmiş olması idarenin sorumluluğu için tek başına yetmez. Evvelden belirtilen kriterlerin oluşması lazımdır. Aynı zamanda bu kriterlerle zarar arasında illiyet bağının bulunması gerekir. Danıştay bir kararında, " her idarenin işleyebileceği türden, olağan nitelikteki hukuki hata ve aykırılıkların hizmet kusuru sayılmayacağına" yönünde karar vermiştir[369].

Tam yargı davasında ise dava açma süresi eylemin öğrenildiği tarihten itibaren 1 yıl her halükarda 5 Yıldır.(İYUK 13. md).

[367] Yasin, a.g.e., s.237
[368] Danıştay 10. Dairesi, 1996/83343 E, 1998/509 K., DD. Sayı: 101, s.753
[369] Danıştay 10. Dairesi, 1997/3567 E, 1998/1000 K., DD., Sayı: 97, s.688

III- REKABET KURUMU FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

1. Genel Olarak

Kendisine verilen görevleri yerine getirirken Rekabet Kurulu'nun yapmış olduğu işlemler ve almış olduğu kararlar, Anayasa'nın 125 inci maddesi gereğince diğer bütün idari işlemler gibi yargısal denetime tabidir.

Kurul'un yasadan doğan görevini yerine getirirken kullandığı kamusal yetki sonucunda, ekonomik alanda idari işlem olarak nitelendirilebilecek işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların, Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca idari yargının görev alanında değerlendirilmesi gerekir. Çünkü bu işlemler organik olarak idari içeriği bulunan, kamu düzenini korumaya yönelik olarak yapılan ve ekonomi alanını ilgilendiren işlemlerdir[370].

Kararlar alınırken bir nevi idari usul uygulanmakta ise de, bu usulün yargılama usulü yanında ondan bağımsız olarak varolduğuna ve işlediğine göre Kurul işlemlerini mahkeme kararlarına benzetmenin ve hatta Rekabet Kurulu'nu bir mahkeme olarak nitelendirmeye kalkışmanın hukuki bir değeri bulunmamaktadır[371].

2. Görevli Mahkeme

RKHK, Danıştay'a ilk derece mahkemesi olarak gidilebilecek kararları 55. maddesinde sınırlı olarak, sayma yoluyla belirtmiştir. Buna göre, Kurul'un nihai kararlarına, tedbir kararlarına, para cezalarına ve süreli para cezalarına karşı kararın taraflara tebliğinden itibaren süresi içinde Danıştay'a başvurulabilir. Bu süre içinde yargı yoluna başvurulmazsa karar kesinleşecektir (m. 55/1). Ancak, 4971 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle, Kurul kararının yargı yoluyla kesinleşeceği yönündeki hüküm ortadan kaldırılmıştır.

---

[370] Gürsel, a.g.m., s. 213.

[371] Yılmaz Ejder, "Rekabet Kanunu ve Uygulanmasında Usul ve İspat Sorunları", Ankara: **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, 1999 s. 87.

Böyle bir hüküm olmasaydı dahi, idarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabi olduğundan, Kurul kararına karşı idari yargıda dava konusu edilebilecekti. RKHK'nun 55/1 maddesindeki hükmün Anayasa'nın 125. maddesinin 1. fıkrasında yer alan, Anayasa hükmünü yinelemekten başka anlamı olmadığı, hükmün öneminin olsa olsa; Kurul'un sözü edilen işlem ve kararlarına karşı açılacak olan idari davalarda görevli idari yargı merciini, yani ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ı görevli olarak gösterdiğidir[372]. Dolayısıyla 55. maddenin başlıca iki özelliği dikkati çekmektedir. Birincisi, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevlendirilmiş olması, ikincisi ise, tedbir kararlarına da idari yargı yolunun açılmış olmasıdır[373].

RKHK madde 55'te göreve ilişkin özel bir hüküm getirilmiştir. Buna göre Rekabet Kurulunun nihai kararlarına, tedbir kararlarına, para cezalarına ve süreli para cezalarına karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılabilecektir. Maddede sayılan işlemler haricinde kalanlar ise görev ve yetkiye ilişkin genel kurallar çerçevesinde belirlenecektir.

IV- KAMU İHALE KURUMU FAALİYETLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Kamu İhale Kurumu Kararlarına karşı yargısal başvuruyu düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 57. maddesine göre, şikayetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararlar Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikle görülür. Kaldı ki, böyle bir düzenleme yapılmamış olsaydı dahi, Anayasa'nın hukuk devleti ilkesi ve 125 maddesi gereği bu kararlara karşı yargı yoluna başvurulabileceği açıktır. Kanunun 56. maddesini 6. fıkrasına göre ise itirazen şikayet, dava açılması öncesinde kullanılması zorunlu başvuru yoludur. Dolayısıyla, idarelerin yapmış oldukları ihale işlemlerine karşı açılacak davalarda, idari başvuru ihtiyari değil zorunludur.

Kamu İhale Kurulu Tarafından 4734 sayılı kamu ihale kanunu'nun 56. maddesi uyarınca üç çeşit karar verilebilir. Bunlar düzeltici işlem, ihale işlemlerinin iptali ve

[372] Metin Günday, "Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu", Ankara: **Rekabet Kurumu Yayını**, 5 Mart 1999, s. 62.
[373] Nurkut İnan, Rekabet Hukuku Yargı Sempozyumu, Ankara: **Rekabet Kurumu Yayını**, 5 Mart 1999 s. 49.

başvurunun reddi kararlarıdır. Kurumun bu üç çeşit kararı da icrai nitelikte olduğu için iptalleri istenebilir. [374]

Diğer taraftan, Kamu İhale Kurumunun düzeltici işlemi belirlediği ve idareye bildirdiği, idare tarafından da bu işlemin gereğinin yerine getirildiği durumlarda kime karşı dava açılacağını belirlemek gerekmektedir. Bu durumda, hem kurum hem de bu kararı uygulayan idare'nin işlemine karşı dava açmak daha isabetli olacaktır. Aksi takdirde, Kurum Kararı iptal edilse bile idarenin almış olduğu karara karşı dava açma süresi geçirildiği gerekçesiyle işlem hukuk düzeninde varlığını koruyabilecektir. Sadece idarenin işlemine karşı dava açılması halinde ise, Kurum Kararına karşı dava açılmadığı gerekçesiyle Kurum kararı hukuka uygun kabul edilecek ve dolayısıyla buna dayanan idarenin işlemi de hukuka uygun olacaktır.[375]

Doktrinde, "birbirine sebep sonuç ilişkisiyle bağlı iki bireysel işlemden, diğerine göre dayanak oluşturanın dava edilmeyerek veya dava edilmekle birlikte, davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesi suretiyle kesinleşmiş olmasının, bu işlemin ona dayalı olarak yapılan ikinci işleme karşı usulüne uygun olarak açılan davada tartışma konusu yapılmasını engelleyen bir unsur olarak görünmemesi" [376] gerektiği ifade edilmektedir.

Ancak, Danıştay'ın değişik dairelerinin çeşitli kararlarında, dayanak bireysel işlemin dava edilmemiş olmasının ona dayanan dava konusu işlemi sebep unsuru bakımından hukuka uygun hale getireceği sonucuna varılmıştır.[377] Danıştay'ın bu tutumu karşısında hem idare'nin hem de Kamu ihale Kurumu'nun kararına karşı dava açmak isabetli olacaktır. Böylelikle, idare'nin Kamu İhale Kurumu Kararı'nın gereğini yerine getirdiği durumlarda, sonradan Kurum Kararı'nın iptal edilmesinin sakıncaları ortadan kaldırılabilir.

---

[374] Ayrıntılı bilgi için bkz. 27.01.2004 Tarihli ve 2004/UK.Z-74 Kara Nolu, Kamu İhale Kumu Kararı, RG, 04.03.2004, Sayı: 25392;
[375] Özdemir, s. 248
[376] Yıldızhan Yayla ve Erdoğan Bülbül, "Karar İncelemesi: İstanbul 1. İdare Mahkemesi'nin 22.05.1997 Gün ve E. 1996/1406, K. 1997/561 Sayılı kararı üzerinde Düşünceler", **İdare Hukuku Bilimler Dergisi, Prof. Dr. Pertev Bilgen'e Armağan**, Sayı:1-3, C.13, s.434
[377] Yayla ve Bülbül, s.435,436

Kurum kararlarına karşı, İYUK'ta düzenlenen genel dava açma süresi içinde dava açılacaktır, çünkü bu konuda özel bir düzenleme mevcut değildir. Dava açma süreleri 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gündür. Dolayısıyla Kurumun vermiş olduğu kararın ilgiliye yazılı olarak tebliğini izleyen günden itibaren altmış gün içerisinde dava açılmalıdır.

Yetkili yargı yeri hususunda 4734 sayılı kanun da açık bir düzenleme mevcut değildir. Kamu İhale Kurumu Kararlarına karşı açılacak davalarda yetkili mahkeme Ankara İdare Mahkemesidir çünkü, Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar arasında sayılmamıştır. Başka bir kanunla da, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay yetkili kılınmamıştır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun idari davalarda genel yetki kuralını düzenleyen 32. maddesine göre ise, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idare merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde dava açılır. Bu durumda Ankara İdare Mahkemesi yetkili olacaktır.

SONUÇ

Devlet çeşitli nedenlerle ekonomiye müdahalelerde bulunma yükümlülüğü altına girmiştir. Bu müdahaleler kamu düzenini sağlamaya yönelik birer kolluk faaliyetidir. Dolayısı ile kolluk makamları tarafından yapılması gerekmektedir. Ekonomik gelişmeler ve devletin ekonomiye müdahalesinin artmış olması, doğal olarak kamu düzeni kavramını, ekonomi faktörünün artan etkisi karşısında yeniden düşünmeyi gerekli kılmıştır. Zira ekonomik kamu düzeni kamu düzenin önemli ve göz ardı edilemez bir unsuru halini almıştır.

Yine kamu düzeni kavramının değişimine yol açan günümüzün ekonomik gelişim hızı, önceki yüzyıllarda ihdas edilmiş, siyasi iktidara sıkı sıkıya bağlı eski usul ekonomik kolluk makamlarını yetersiz hale getirmiştir. Zira artık ekonomik sistemler, global ve son derece karmaşık hale geldiği için düzenlenmesi ve denetlenmesi büyük uzmanlığı ve teknolojik alt yapıyı gerektirmektedir. Bu sebeplerle daha hantal ve siyasi olan eski tip ekonomik kolluk makamlarının yanında yeni tip kolluk makamları ortaya çıkmıştır.

Bu yeni kolluk birimleri; idari yapılanmadan daha bağımsız, teknolojik alt yapıya sahip, bürokrasinin daha az olduğu, dolayısı ile ekonomiye daha hızlı müdahalelerde buluna bilen ve konusunda uzman özerk idari otoritelerdir. Ekonomik kolluğun diğer kolluk faaliyetlerinden ayrılmasına yol açan ve diğer kolluk faaliyetlerinden ayrıca incelenmesini daha çok gerektirir hale getiren bu otoriteler ekonomik kolluğun yapısını değiştirmiş, klasik bir kolluk anlayışından ayrılarak özel bir başlık haline gelmesine sebebiyet vermiştir.

Anlaşılmaktadır ki, özel idari kolluk türü olan ekonomik kolluk, ekonomik kamu düzeninin kurulup korunmasını amaçlayan, bu amaçla ekonomiye müdahale eden faaliyetlerde bulunan idari makamlardan oluşur ve kamu düzeninin sağlanmasında ekonomik kolluk faaliyetleri büyük öneme sahiptir .

Günümüzün ekonomik ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak düzenlenmiş özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının yanı sıra, klasik ekonomik kolluk makamlarının da hala ekonomik kamu düzeninin sağlanmasında büyük önem taşıdığı görülmektedir. Zira ekonomik kamu düzenin sağlanması çeşitli ekonomik alanlarda

faaliyet gösteren kolluk makamlarının bir bütün ve uyum içerisinde hareket etmelerine bağlıdır. Bir ekonomide bankalar ve sermaye piyasaları iyi denetlenmesine ve düzenli işlemesine rağmen rekabet ortamı sağlanamıyorsa o ekonominin istikrarının ve düzeninin sağlanması mümkün olmayacaktır. Aynı şekilde daha çok düzenleme faaliyetinde bulunan klasik kolluk makamlarının diğer kolluk makamlarıyla iletişimi kuvvetli değilse yapılacak düzenlemeler ekonomik düzeni bozcu yönde olacaktır.

Ekonomik kolluk makamlarının temel fonksiyonları; ilgili oldukları faaliyet alanını düzenlemek ve denetlemektir. Ancak bu makamlar kendi ilgili oldukları alanda ekonomik kamu düzeninin korunması amacını gütmelerinin yanısıra bütünüyle ülke çapındaki, ekonomik kamu düzenin sağlanmasına da katkıda bulunmaktadırlar.

Her ne kadar idarenin düzenleyicilik görevi ilk bakışta kolluk yanı ağır basan bir görev gibi görünse de, idarenin düzenleme faaliyetinin içerisinde belirli bir oranda politika belirleme bulunduğu zaman, bu faaliyetler kamu hizmeti içerisinde ele alınması, politika belirlemeden çok, yürütülen hizmetin türüne göre özel, ihtisaslaşmış düzenlemeler öngörülmekte ise kolluk faaliyeti olarak ele alınması doğru olacaktır.

Ekonomik kolluk makamlarının düzenleme, denetleme ile izleme ve yaptırım faaliyetlerinde bulunmakta ve bu faaliyetleri yerine getirmesi yetki ve görevlerindendir. Ekonomik kolluk makamlarının faaliyet alanını ise; ülkedeki ekonomik hayat olarak tanımlayabiliriz. Söz konusu kolluk makamları ülke çapında kendi uzmanlık alanlarına giren ve kanunla yetkili kılındıkları ekonomik hayatı düzenlemek ve ülke ekonomisinin düzenini sağlamakla yükümlüdür. Dolayısıyla ekonomik kamu düzenini oluşturan bütün unsurlar, kendi görev alanları çerçevesinde ekonomik kolluk makamlarının faaliyet alanını oluşturmaktadır.

Ekonomik kolluk makamlarının bir kısmının idari yapılanma içerisinde nitelendirilmesi sorun olmuş doktrinde tartışmalara yol açmıştır. Ancak tüm bu tartışmalara rağmen Türkiye idare mevzuatı açıktır. Buna göre 1982 Anayasası'nda öngörülen "idarenin bütünlüğü" ilkesiyle, Bağımsız İdari Otorite kavramı birbirlerine

zıt kavramlardır. Dolayısıyla, ülkemizde bazı kurumların Bağımsız İdari Otorite olarak tanımlanması Anayasa'ya da aykırılık oluşturacaktır. Ayrıca BİO'lar, Türk İdari Sistemi yapılanmasına da aykırı olacaktır. Zira Türk İdare Hukuku'nda ve sisteminde incelediğimiz özerk ekonomik kolluk makamlarının ve herhangi bir başka kuruluşun bağımsız idari otorite olduğuna dair hiçbir düzenleme yoktur. Ayrıca yargı kararlarında da Türk İdare Sistemi'nde bağımsız idari otorite olduğuna dair bir hüküm yoktur. "Bağımsız İdari Otorite" terimi ülkemiz idari sistemine bazı kurumların yurtdışı örnekleri ile kıyaslama yapılması onucunda doktrin tarafından getirilmiştir.

Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca Türkiye'nin yönetim anlayışı; merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Yerinden yönetim teşkilatı ise yer bakımından, yerinden yönetim teşkilatı ve hizmet bakımından yerinden yönetim teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılır. Dolayısıyla ekonomik kolluk makamlarının idari teşkilatlanma içerisindeki yeri de bu ayrıma göre saptanacaktır.

Ekonomik kolluk makamları ekonomik kamu düzeninin korunması için çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu faaliyetleri yürütürken çok sınırlı bir biçimde idari bir denetime tabi olmaları sebebiyle yargısal denetimleri büyük önem arz etmektedir.

Anayasa'nın 125. maddesi, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmünü içermektedir. Ekonomik Kolluk Makamları ve faaliyetleri bu makamların kamusal otorite olmaları veya merkez idare teşkilatı içerisinde olmaları ve gerçekleştirdikleri faaliyetlerin idari işlem olması sebebiyle yargısal denetime tabidir. Nitekim idarenin yargısal denetimi hukuk devletinin vazgeçilmez bir ilkesidir. Ekonominin her alanını, düzenleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkilerine sahip ekonomik kolluk makamlarının yargısal denetim dışında kalması ise kişi hak ve özgürlükleri açısından büyük bir tehdit oluşturacaktır.

Ekonomik kolluk makamlarının faaliyetlerinin yargısal denetiminde görevli ve yetkili yargı yerinin tespiti için idari yargılamanın genel esaslarının yanı sıra özerk yapılı ekonomik kolluk makamlarının kuruluş kanunlarından da yararlanmak gerekmektedir. Zira bu kolluk makamlarının kendi kanunlarında yargılanmalarına dair bazı kurallar konulmuştur ve bunlardan biride görev ve yetkili yargı yerine ilişkindir.

YARARLANILAN YAYINLAR

ACAR Özgür/ BURÇAK Tülay — **" Bankacılık Gözetim Ve Denetiminde Seçilmiş Ülke Uygulamaları**" Active Finans Dergisi, Ağustos - Eylül 2000.

AKAD Mehmet / DİNÇKOL B. Vural — **Genel Kamu Hukuku**, Filiz Kitapevi, İstanbul 2004.

AKGÜÇ Öztin — **100 Soruda Türkiye'de Bankacılık**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1992.

AKIN Faruk — **Dünyada Uygulanan Bankacılık Denetim Sistemleri ve Türk Bankacılık Denetim Sistemi ile Karşılaştırılması**, Yayınlanmamış Yüksek. Lisans Tezi, İstanbul 2003.

AKINCI Müslüm — **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul 1999.

AKINCI Müslüm — **Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu**, Rekabet Dergisi, Sayı 5 Ocak, Şubat, Mart, 2001.

AKPINAR Turgut — **Bankalar ve Devlet**, Banka ve Ticaret Enstitüsü Yayını, Ankara 1966.

AKYAZI Haydar — **"**Güvenli Bir Mali Sistem İçin BDDK Ve Bazı Ülke Uygulamaları", **İktisat ve İşletme Finans Dergisi**, Eylül 2000.

ALTUĞ Osman — **Kayıtdışı Ekonomi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul 1999.

ALVER Cemil — **Şirketler Muhasebesi ve Şirketler Hukuku**, Seçkin Yayıncılık Ankara 1994.

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı: 8.,13., 14., 15. ve 21. sayıları

ARTIÇOĞLU Artuk — **Rekabet Kurumunun İdari Yapısı, İşlemleri ve Yargısal Denetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2002.

ARMAĞAN Servet — **En son Değişikliklerle 1982 T.C. Anayasası ve Eski Anayasalarımız**, Beta Yayınları, İstanbul 2000.

ARSLAN Süleyman — **Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri**, Şafak Matbaası, Ankara 1982.

ASLAN Yılmaz — **Avrupa Topluluğu Rekabet Hukuku**, Bankacılık ve Ticaret Hukuku Enstitüsü Yayınları, Ankara 1992.

ASLAN Zehredin / Berk Kahraman — **Rekabet Kurumunun Oluşumu, Görev Yetkileri ile Yargısal Denetimi**, Alfa Yayınevi, İstanbul 2000.

ATAY Ender Ethem — "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu,** Ankara 11-12 Mayıs 2000, Ankara 2000.

GÖNÜL Ayşenur/ — **Etkin Bankacılık Denetiminde Temel**

BAHRAN Gülseba, — **Özerk Kurumlar Hakkında Rapor**, Araştırma ve Tasnif Grubu, 2002.

BAKDUR Alper — **Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneri**, Maliye Piyasalar Dairesi Başkanlığı, Eylül 2003.

BALTA B. Tahsin — **İdare Hukuku, I Genel Konular**, AÜSBF Yayınları, Ankara 1970.

BATTAL Ahmet **"Güven Kurumu Nitelendirmesi Işığında Bankaların Hukuki Sorumluluğu**", Bankacılık Enstitüsü Yayınları**,** Ankara 2000.

BİLGE M. Emin "Bankalar Kanunu'nun 14. maddesine Göre Bankalar Hakkında Tedbir Alınmasını Gerektiren Durumlar ve Öngörülen Tedbirler", **Atatürk. Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi,** Erzincan 2000, C. IV, Sayı:1-2.

CHAPUS Réné **Droit administratif général, Montchrestien**, Paris 1999, C.I.

ÇAPANOĞLU Mustafa Birol **Türkiye ve Dış Ülkelerde Sermaye Piyasası Özelleştirme Uygulamaları ve Menkul Kıymet Borsaları**, Beta Yayınevi, İstanbul 1993.

ÇAM Sinan "Banka Denetiminin Özerkliği ve İngiltere'de FSA (Financial Services Authority) Örneği", **Active Finans Dergisi**, Şubat- Mart 1999.

ÇOLAK N. İlker **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ÇOLAK N. İlker — **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve A.B.D Örneği**, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.

ÇOLAK N. İlker — "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna Karşı Açılacak Davalarda Yetki", **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı 5, Temmuz 2005.

ÇOLAK N. İlker — "Bankaların Denetimi ve Serbest Bankacılık", **Ünal Tekinalp'e Armağan,** Cilt I, Beta Yayınları, İstanbul 2003, s. 1074

ÇOLAK N. İlker — "Mali Piyasaların Denetimi, Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları", **Prof. Dr. Özer Seliçi'ye Armağan**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006.

Danıştay Dergileri, 97.,98. 101. sayıları

DEWATRIPONT Mathias/ TIROLE Jean — **The Prudential Regulation of Banks**, Blackwell Publishing, London 1999.

DOĞANAY İsmail — **Bankalardaki Mevduat Hesabından Kısmen Para Çekilirken veya Hesap Kapatılırken Bankaların Göstermek Yükümlülüğünde Oldukları Özen Borcu**, Batıder Yayını, Ankara Aralık 1994, C.XVII.

DURAN Lütfü — **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1982.

EMRE Zeynep/ FIKIRKOCA Ekin — **Güney Kore ve Türkiye Sermaye Piyasaları**, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği Yayını, İstanbul Nisan 2004.

EREZ Mesut — **Bankalar Sistemi ve Devlet Kontrolü**, Eskişehir Bankası Yayınları, Ankara 1975.

ERGİN Ergül — **Karapara Endüstrisi ve Aklama Suçu**, Yargı Yayınevi, Ankara 2001.

EYÜPGİLLER Servet — **Banka İşletmeciliği Bilgisi**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara 2000.

GİRİTLİ İsmet/ BİLGEN Pertev/ AKGÜNER Tayfun — **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2001.

GİRİTLİ İsmet/ AKGÜNER Tayfun — **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2006.

GÖZE Ayferi — **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınevi, İstanbul 1993.

GÖZLER Kemal — **İdare Hukuku** Cilt 2,Ekin Kitapevi,Bursa 2003.

GÖZÜBÜYÜK Şeref / TAN Turgut — **İdare Hukuku Genel Esaslar** Cilt 1, Turhan Yayınevi, Ankara 1998.

GÖZÜBÜYÜK Şeref — **Yönetim Hukuku**, 12. Bası, Turhan Kitapevi Ankara 1998.

GÜLAN Aydın — "Kamu Hizmeti Kavramı" **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yıl: 5 Sayı 1-3, İstanbul 1984.

GÜNAL Mehmet — **Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği**, ATO Yayını, Ankara 2001.

GÜNDAY Metin — **İdare Hukuku**, 9. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2004.

GÜNDAY Metin — **Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu**, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 5 Mart 1999.

GÜNEY Erhan — **Jandarmanın Önleyici Kolluk Gücü Olarak Kolluk İçerisindeki Yeri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1990.

GÜRSEL Kutlu Meltem — **"**İdari Yargının Görev Alanı ve Borsa Uyuşmazlıkları", **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu** (Ankara, 11-12 Mayıs 2000), Danıştay Yayını, Ankara 2000.

Özdemir Eyüp Halit — Kamu İhale Kanunu'nda Düzenlenen İhale İşlemleri, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2005

İMREGÜN Oğuz — **Mevduatı Koruma Bakımından Bankalara Devlet Müdahalesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1957.

İNAN Nurkut — **Rekabet Hukuku Yargı Sempozyumu**, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 5 Mart 1999.

KAPANİ Münci — **Kamu Hürriyetleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1981.

KARABABA Serdar — **Hisse Senedi Yatırımcısının Korunması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001.

KARACAN Ali İhsan — **Özerk Kurullar Eski Tarz Siyaset Yapmanın Yeni Araçları mı?, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, Creative Yayıncılık, İstanbul 2002.

KARACAN Ali İhsan — "Özerk Kurumların Özerkliği", **Rekabet Dergisi,** Sayı:8 Ekim-Kasım-Ekim-Kasım-Aralık 2001.

KARLUK Rıdvan — **Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar**, Turhan Kitapevi Ankara 1997.

KARSLI Muharrem — **Sermaye Piyasası**, Borsa Menkul Kıymetler, Alfa Basım Yayım, İstanbul 1989.

KASAPOĞLU M. Mine — **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu İdare Hukuku Açısından Bir İncelme**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi 2003.

KAZGAN Haydar — **Tarih Boyunca İstanbul Borsası**, İMKB Yayınları, İstanbul 1999.

KELEŞ Ruşen / YAVUZ Fehmi — **Yerel Yönetimler**, 2. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara 1989.

KEYMAN Selahattin — **Hukuka Giriş ve Metodoloji**, Doruk Yayınları, Ankara 1981.

KIRATLI Metin — **Koruyucu İdari Hizmetler**, TODAİE Yayınları No:135, Ankara 1973.

KUNTAY Çelik/ SELEN Işıl Koçağra/ GÜLER Kadir — **Karapara Aklama**, Masak Yayın No:1, Ankara 2000.

William H. McNeil, — **A World Hitory**, Londra: Oxford Univercity, 1985

MELİKŞAH Yasin — **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri**, Seçkin Yayınları, Ankara 2002 1. Baskı.

OK Abdullah — **Mali Hukuk Boyutuyla Karapara Aklama Suçu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2003.

ONAR S. Sami — **İdare Hukukunun Umumi Esasları** 3. Cilt, Hak Kitapevi, İstanbul 1966.

OY Osman — **Bankalar Kanunu'na Göre Yönetim Kurulu**, **Yönetici ve Ortakların Hukuki ve Cezai Sorumlulukları ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu**, Beta Yayınları, İstanbul 2000.

ÖNDER F. Mehmet — **Türk Hukukunda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Bankaları Denetimi ve Hukuki Sonuçları**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2002.

ÖZ A. Gamze — **Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukukunda Hakim Durumun Kötüye Kullanılması,** Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, Ankara 2000.

ÖZAY İlhan — **İdari Yaptırımlar Kurumsal Bir Deneme**, İÜHF Yayınları, İstanbul 1985.

ÖZAY İlhan — **Gün Işığında Yönetim**, Filiz Kitapevi İstanbul

2004.

ÖZBUDUN Ergun — **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 1995.

ÖZEKE Ender — **Ekonomik Nitelikli Kamu Hizmetlerinin İdari Düzenlemesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi İstanbul 2004.

POROY Reha/ ÜNAL Tekinalp — **Kıymetli Evrak Hukuku Esasları**, Beta, 14. Bası İstanbul 1999.

SANCAKDAR Oğuz — **İdare Hukuku Yönüyle BDDK'nın Kısa Bir Değerlendirmesi**, AİD, Aralık 2001, C.34 Sayı 4.

SARIİBRAHİMOĞLU Y. Selim — **Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet**, Sarıibrahimoğlu Hukuk Bürosu Yayını, Ankara 2002.

SARIKAMIŞ Cevat — **Sermaye Pazarları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1995.

ŞAHİNÖZ Ahmet — **Türkiye Ekonomisi Sektörü Analizi**, Turhan Kitapevi, Ankara 1998.

TAN Turgut — **Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi**, AİD Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1975, C.8.

TAN Turgut — **Ekonomik Kamu Hukuku**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1984.

TAN Turgut — **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1976, S.7.

TAN Turgut — "Bağımsız İdari Otorite Olarak SPK", **Prof. Dr. İsmail Türker Armağan**, SPK Yayınları, Ankara 1996.

TAN Turgut — **Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar**, AİD, Haziran 2002, C. 35/2.

TAŞDELEN Servet — **Bankalar Kanunu Şerhi**, Ülke Politikaları Vakfı Yayını, Ankara 2002.

ULUSOY Ali — **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara 2003.

ULUSOY Ali — "Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumu'nun Yeri", **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları,** Kasım 1999.

ÜNAL Tekinalp — **Bankacılık Hukukunun Esasları**, Cilt I, Beta Yaynevi İstanbul 1988.

YAYLA Yıldızhan — **İdare Hukuku**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1985.

YILDIRIM Turan — **Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi**, Danıştay Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, 11-12 Ankara Mayıs 2000.

YILDIRIM Turan — **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınları, İstanbul 1997.

YILDIRIM Turan — **Türkiye'de Devletin Ekonomiyi Düzenlenmesi Örneği Olarak İhracat Rejimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1989.

YILMAZ Ejder — **Rekabet Kanunu ve Uygulanmasında Usul ve İspat Sorunları**, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara 1999.

YÜKÇÜ Süleyman — **Finansal Yönetim**, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, İzmir 1999.

ZARAKOĞLU Avni — **Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi**, Türkiye İş Bankası A.Ş Yayını, Ankara 1989.

ZORLU Kürşat — **Üst Kurul Bürokrasisinin Genel Bürokrasi İçerisindeki Yeri ve Meydana Gelen Farklılıklar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Niğde 2003.

İNTERNET SİTELERİ

Ali Ulusoy, "Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumu'nun Yeri", **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Kasım 1999, s.4 http://www.rekabet.gov.tr, erişim tarihi 05.04.2000

Anayasa Mahkemesi, 25.05.1993, E. 1993/3, K.1993/20, http://www. anayasa.gov.tr

Ayfer Aksu, "Karapara Aklanması ile Mücadele Semineri", www.tbb.org.tr, s.11, erişim tarihi 14.05.2006

Ayşenur Gönül ve Zeynep Ada Eroğlu, **Etkin Bankacılık Denetiminde Temel Prensipler** http://www.ekutup.dpt.gov.tr, erişim tarihi 21.03.2006

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı (Gelişme Raporu), http://www.bddk.gov.tr, s.3-4, erişim tarihi 21.05.2006

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, BDDK Yapılandırma Programı Raporu, http://www.bddk.org.tr, erişim tarihi 12.04.2005

Board of Governors of the Federal Reserve System, About the FED, http://www.federalreserve.gov, erişim tarihi 21.12.2005

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, History of Bafin, http://www.bafin.de, erişim tarihi 12.05.2006

Commission Bancaıre, Finance et Des Assurances, About CBFA, http://www.cbfa.be, erişim tarihi 14.03.2006

Conseil des Marches Financiers, About CMF,http://www.cmf-france.org, erişim tarihi 21.03.2006

Ebru Öztürk, **Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması**, http://www.rekabet.gov.tr, erişim tarihi 13.03.2006

Ekonomi Sözlüğü, http://www.ekonomist.com.tr

Finacial Servises Authority, About FSA, http://www.fsa.gov.-uk, erişim tarihi 21.03.2006

Finacial Servises Authority, History of FSA, http://www.fsa.gov.-uk, erişim tarihi 21.03.2006

Finacial Servises Authority, Missions of FSA, http://www.fsa.gov.-uk, erişim tarihi 21.03.2006

Gülseba Bahran, **Özerk Kurumlar Hakkında Rapor**, Araştırma ve Tasnif Grubu, 2002,s.4, http://www.sayistay.gov.tr, erişim tarihi 05.04.2006

International Monetary Fund, Articles of Agreement of the International Monetary Fund , http://www.imf.org, erişim tarihi, 15.04.2006

Le Conseil de la Concurrence, missions, http://www.conseil-concurrence.fr, erişim tarihi 14.05.2006

Le Conseil de la Concurrence, Organisation de la Conseil de Concurrence, http://www.conseil-concurrence.fr, erişim tarihi 14.05.2006

Levent Gönenç, **Özelleştirme ve Anayasalar Orta Avrupa Deneyimi**, http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr, erişim tarihi 12.04.2006

Lexinter, Réglementation Bancaire et Financière http://www.lexinter.net, erişim tarihi 14.05.2006

Lexinter, Réglementation Bancaire et Financière, http://www.lexinter.net, erişim tarihi 14.05.2006

Lexinter, Réglementation Bancaire et Financière, http://www.lexinter.net, erişim tarihi 14.05.2006

Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, MASAK Vizyonu ve Misyonu, http://www.masak.gov.tr/, erişim tarihi 03.03.2006

Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, Organizasyon, http://www.masak.gov.tr/, erişim tarihi 03.03.2006

Serkan Ağar, **Postmodernizim ve Ekonomi Etkileşimi**, http://www.agar.av.tr.doc, erişim tarihi 16.04.2005

Sermaye Piyasası Kurlu, Tarihçe, http://www.spk.gov.tr, erişim tarihi 27.06.2006

Sermaye Piyasası Kurulu, Mali Özerklik, http://www.spk.gov.tr, erişim tarihi, 27.06.2006

T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Tarihçe, Resmi Web Sitesi, http://www.hazine.gov.tr, erişim tarihi 13.02.2006

U.S. Securities and Exchange Commission, Introduction, http://www.sec.gov, erişim tarihi 21.12.2005