

KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLÜŞ USULLERİNDEN RUHSAT (LİSANS, İDARİ İZİN, YETKİLENDİRME) YÖNTEMİ VE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN LİSANS KONUSUNDAKİ YETKİLERİNİN DANIŞTAY KARARLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

LICENCE (ADMINISTRATIVE PERMIT, AUTHORIZATION) METHOD
OF FULFILLMENT OF THE PUBLIC SERVICES AND EVALUATION
OF REGULATORY AND SUPERVISORY AUTHORITIES' POWERS
ABOUT LICENCE WITHIN THE FRAMEWORK
OF THE STATE COUNCIL'S DECISIONS

Mesut EROL*

Özet: Kamu hizmetlerinin görülüş usulleri arasında yer alan lisans yönteminin avantajlı olabilmesi, lisansların hangi şartlarda ve nasıl verildiği ve düzenleyici ve denetleyici kurumların lisans konusunda sahip olduğu yetkilerin nasıl kullanıldığına bağlıdır. Bu yetkiler, hukuk devleti ilkesi ile kamu düzeni ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre kullanılmalıdır.

Anahtar Sözcükler: Kamu hizmeti, lisans, idari izin, yetkilendirme, ruhsat yöntemi, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kazanılmış hak.

Abstract: Licence method, which is one of the ways of fulfillment of the public service, can be advantageous, and depends on what conditions and how the licences are given and how the regulatory and supervisory authorities use its powers about licence. These powers should be used according to the rule of law principle, public order and public service requirements.

Keywords: Public service, licence, administrative permit, authorization, licence method, regulatory and supervisory authorities, acquired right.

GİRİŞ

İktisadi, sosyal ve siyasi alandaki gelişmeler neticesinde, kamu hizmetlerinin alanı genişlemektedir. Yaşanan gelişmeler sonucun-

* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku doktora öğrencisi.

da, bu alanlarda devlet ya bizzat faaliyette bulunmakta veya düzenleyici ve/veya denetleyici olarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamaktadır. Düzenleme yapılan birçok sektöre bakıldığında, bu sektörlerin doğrudan kamu tarafından işletilmiyorsa ya doğal tekel niteliğinde olduğu veya sosyal veya stratejik yararı olduğu ve bunların düzenlenmesinin önemli bir toplumsal ihtiyaç olduğu görülmektedir.¹

Ülkemizde, enerji, radyo ve televizyon, iletişim, tütün ve alkol, bankacılık ve sermaye piyasası gibi alanlarda düzenleme ve denetleme yapmak için, yasama organı tarafından birçok düzenleyici ve denetleyici kurum kurulmuş ve bu sektörlerde faaliyette bulunmak isteyen tüzel kişilerin ancak düzenleyici ve denetleyici kurumlardan izin veya lisans almak veya yetkilendirme suretiyle faaliyette bulunmasına izin verilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından verilecek izin ve lisanslar bazı şartlara bağlanmış, bu kurumlara idari para cezası verme, geçici faaliyet durdurma ve lisans iptali gibi idari yaptırım uygulama yetkileri verilmiştir.

Bu çalışma ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar konusu genel olarak ele alınarak, kamu hizmeti kavramı ve kamu hizmetlerinin bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından görülüş usulleri arasında yer alan ruhsat (lisans, idari izin, yetkilendirme) yöntemi incelenmeye çalışılacak, düzenleyici ve denetleyici kurumların lisans konusundaki yetkileri, Danıştay kararları çerçevesinde değerlendirilerek, verilen lisanslarla ilgili, gerçek ve tüzel kişilerin kazanılmış hakları olup olmayacağı hususu üzerinde durulacaktır.

1. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARA GENEL BİR BAKIŞ

Son yıllarda giderek artan sayıda klasik idari örgütlenme modeli dışına çıkan yeni idari yapılanmalar ortaya çıkmakta, bu idari yapılanmalar, özellikle kamusal yaşamın hassas sektörleri olarak da nitelenen bankacılık, sermaye piyasası, enerji, telekomünikasyon, radyo ve televizyon gibi alanlarda, hem düzenleyici hem de denetleyici işlevle-

¹ Mesut Erol, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, DPT Yayın No: 2680, Ankara 2003, s. 2.

re sahip olarak kurulmaktadır.² Bu kurumlar, genellikle bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici ve denetleyici kurumlar şeklinde adlandırılmakta, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak ifade edilmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, devletin belirli bir alanda ve özellikle de ekonomide genel regülasyon misyonunun gerçek anlamda yerine getirilmesine imkan tanıyan, iyice düşündükten sonra kararlar alıp uygulayan kurumlar olarak tanımlanabilir.³ Bu kurumlar, kamusal alanın hassas sektörleri olarak nitelendirilen kısmında düzenleme ve denetleme işlevini üstlenmiş veya ekonomik ve siyasi tercihler ve uygulamalardaki değişikliğin sonucu olarak rekabete açılan sektörlerdeki aktörlerin izlenmesi ve denetlenmesini gerçekleştirmek üzere kurulmuş,⁴ tek bir hukuki rejimi bulunmayan, icrai karar alma yetkisi ile donatılmış, kararları yargı denetimine tabi, bağımsız, kamu tüzel kişiliğini haiz, klasik idari birimlerin dışında, üzerlerinde hiyerarşik ve vesayet yetkisinin olmadığı, kendine özgü kuruluşlardır.⁵ Bu kurumların kurulmasının temel nedeni, bazı görevlerin yerine getirilişini siyasal müdahale dışında tutma kaygısıdır.⁶ Siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında ancak bağımsız ve güvenceli otoritelerin, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini sağlayabileceği ve güvence altına alabileceği düşünülmektedir.⁷ Misyon ve amaçları, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlal etmesine karşı koruma ve kollamadır.⁸

² A. Şeref Gözübüyük / Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Birinci Bası, Ankara 1998, s. 286.

³ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 1. Bası, Ankara 2006, s. 318.

⁴ Ender Ethem Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", *GÜHFD*, Ankara 2006, C. X, S. 1-2, s. 260.

⁵ Atay, *a. g. e.*, s. 318.

⁶ Ender Ethem Atay, "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ankara Mart 2000, Sayı 6, s. 54.

⁷ Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara Mart 1997, Cilt 30, Sayı 1, s. 4.

⁸ Gözübüyük / Tan, *a. g. e.*, s. 287.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli özellikleri, idari açıdan bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir.⁹ Bu kurumlar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmayı ifade eder.¹⁰ Bağımsız idari otorite olarak nitelendirildikleri durumda, bağımsızlık, organik ve işlevsel anlamda yürütüme organı karşısındaki bağımsız statülerini; idari nitelikleri, idari organlar içinde yer almalarını ve otorite olmaları da basit birer danışma organı değil, düzenleyici işlemler ve bireysel nitelikli icrai mahiyette karar almalarını ve uygulamalarını ifade etmektedir.¹¹

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar için kullanılan regülatör kurumlar veya aynı anda hem oyuncu hem de hakem olunamayacağı fikrinden doğan regülasyon kavramı, esas olarak özel sektör tarafından yürütülen ve toplumun gündelik yaşamındaki vazgeçilmez bir takım hizmetlerin klasik devlet bürokrasisinden bağımsız kurumlarca düzenlenip denetlenmesi ve böylece bu hizmetlerin bireylere rekabetçi bir ortamda etkin ve verimli bir şekilde sağlanması anlamına gelir.¹² Regülasyonun amacı, toplumun gündelik yaşamında önemli ve özellikle ekonomik yönü ağır basan bazı alanlarda etkinlik ve verimliliği sağlamak, böylece daha kaliteli ve makul fiyattan mal veya hizmet sunulmasını öngörmektir.¹³

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, belirli bir sektörde faaliyette bulunmak isteyen kişilere, izin, lisans, yetkilendirme vermek, yönetmelik, tebliğ gibi işlemlerle düzenleme, görev alanı içerisindeki işlemlerle ilgili denetleme yapmak ve gerektiğinde suç duyurusunda bulunmak, idari yaptırım uygulamak ve yönetime katılma gibi görevleri vardır.¹⁴

⁹ Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Birinci Bası, Ankara 2003, s. 15.

¹⁰ Erol, *a. g. e.*, s. 122.

¹¹ Atay, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması*, s. 270.

¹² Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 29.

¹³ Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 28.

¹⁴ Ali İhsan Karacan, "Özerk Kurumların Özerkliği" *Rekabet Dergisi*, Sayı 8, s. 5.

Yargı organlarının kararlarında da düzenleyici ve denetleyici kurumlarla ilgili ifadelere rastlanılmaktadır. Özellikle düzenleyici ve denetleyici kurumların görevlerini belirleyen kanunlardan kaynaklanan uyumsuzlukları çözmekle görevli olan Danıştay 13. Dairesi'nin çeşitli kararlarında bu husus yer almaktadır. Örneğin, Danıştay 13. Dairesi, 25.12.2006 tarih ve E.: 2005/9375, K.:2006/4919 sayılı kararında, düzenleyici kurumların ilgili buldukları sektörde düzenleme ve denetleme görevi üstlendiklerini, bu kuruluşların temel işlevinin, toplumsal ve ekonomik yaşamın temel hak ve özgürlükler ile yakından ilişkili alanlarındaki kamusal ve özel kesim etkinliklerini, bir takım kurallar koyarak düzenlemek, konulan kurallara uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemek görevinin bulunduğunu belirtmektedir.¹⁵

Anayasa Mahkemesi de, 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un bazı maddelerinin iptali için açılan davada, *"Tütün, Tütün Mamulleri Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, idarî ve malî özerkliğe sahip, kamu hizmeti görmek üzere Anayasa'nın 123. maddesine göre kurulmuş, denetim ve düzenleme görevi de üstlenebilen tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumudur. Kurumun, Devlet Bakanlığı ile olan ilişkisi nedeniyle merkezi idareden tamamen bağımsız olmadığı, idarenin bütünlüğüne dahil edildiği anlaşılmaktadır. ...Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Yasanın gösterdiği çerçevede tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasası ile ilgili düzenlemeler yapma yetkisine sahiptir. Ayrıca Kurulun, söz konusu piyasa ile ilgili kamu yararı amacıyla yaptığı düzenlemeler ve sınırlamalar ise yargı denetimine tabidir."*¹⁶ hükmünü vermiştir.

Son yıllarda sayıları artma eğilimi gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu hizmetleri alanının genişlemesinin sonucudur. Devletler bu alanlarda bizzat faaliyette bulunmak yerine, düzenleyici ve denetleyici olarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağ-

¹⁵ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=ruhsat&ozet=metin&dokid=30182, 21.01.2010.

¹⁶ <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2003/K2003-100.html>, 11.02.2010.

lamaya çalışmışlardır. Düzenlenmesi ve denetlenmesinin önemli bir toplumsal ihtiyaç olduğu sektörlerde veya rekabete açılan sektörlerdeki teşebbüslerin faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla, bu kurumlar kurulmaktadır. Önümüzdeki yıllarda, posta, havayolu, demiryolu vb. sektörlerde yeni düzenleyici ve denetleyici kurumların kurulmasının gündeme geleceği düşünülmektedir.

2. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti sürekli gelişmekte, değişime uğramakta, son yıllarda özel hukukun müdahalesi artmakla birlikte, kamu hukuku açısından önemini kaybetmemekte, bununla beraber sürekli değişme ve gelişme tanımının yapılmasını zorlaştırmaktadır.¹⁷

Kamu hizmeti kavramı, idare hukukunun temelini açıklayan, idari yargı mercilerinin görev kriterlerini saptayan, idari etkinliğin çevresinde olduğu, idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu etkinlik olarak kabul edilmektedir.¹⁸ Kamu hizmeti, giderilmesinde kamu yararı bulunan bir toplumsal gereksinmeyi karşılamak amacıyla, idarenin doğrudan veya dolaylı bir şekilde yüklenmiş olduğu, kamu tüzel kişileri ya da onların gözetim ve denetimi altında özel girişim tarafından, özel hukuksal düzen içinde yürütülen, sürekli ve düzenli etkinliklerdir.^{19, 20} Bir başka ifade ile kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasa organı tarafından bir takım ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyet kamu hizmetidir.²¹ Kamu hizmeti tanımı özel kişi faaliyetinin kamu yararına yansıdığı ve bu yoldan ihtiyacın toplum için önemli olduğu halleri de kapsamaktadır. Özel kişi faaliyetlerinin planlama, yöreklendirme, özendirme, teşvik gibi yasa-

¹⁷ Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara 2009, s. 458.

¹⁸ İsmet Giritli / Pertev Bilgen / Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, Üçüncü Bası, İstanbul 2008, s. 953.

¹⁹ Atay, *a. g. e.*, s. 478.

²⁰ Giritli vd., *a. g. e.*, s. 955.

²¹ Ali Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, Ülke Kitapları, Birinci Baskı, İstanbul 2004, s. 13.

lara dayalı idari çalışmalarla yönlendirilmesi de kamu hizmetidir.²² Kamu hizmeti aslında bir kamu yararını gerçekleştirme tekniği olmakla beraber, kamu yararını gerçekleştirmenin tek ve alternatifsiz tekniği değildir.²³

Yargı organları da kararlarında kamu hizmeti kavramına yer vermekle birlikte, kamu hizmeti kavramının belirsiz olduğunu ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, kamu hizmeti kavramının belirsizliği konusunda görüş birliği olmakla birlikte, en geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.²⁴

Her kamu hizmeti, kendi özel kurallarına ve mevzuatına bağlı olmakla birlikte, içerikleri ve görülme biçimleri ne olursa olsun, süreklilik, değişkenlik ve uyarlanma, eşitlik, tarafsızlık gibi ortak özellikleri vardır.^{25, 26}

İdare hukukunda görev ve yetki kavramları birbirinden ayrılmaz bir bütündür ve yetki ancak Anayasa ve kanunlardan alınabilir. Bu nedenle, bir kamu hizmetinin kurulması kanunla olur.²⁷ İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince, kamu hizmeti teşkilatı kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.²⁸ Hiçbir özel hukuk kişisi kendiliğinden bir kamu hizmetini yerine getiremez. Özel hukuk kişisi kamu hizmetini yerine getirirken kullanacağı devlet yetkisinin bir hukuksal temele dayanması gerekir. Bu hukuksal temel kanunla özel kişinin görevlendirilmesi ve/veya yetkilendirilmesi şeklinde olabileceği gibi, kanunun belirlediği sınırlar içerisinde kalarak idarenin tesis ede-

²² Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, Birinci Bası, İstanbul 2009, s. 72.

²³ Ali Ulusoy, "Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramı", *Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, Liberte Yayınları, Birinci Basım, Ankara 2001, s. 21.

²⁴ <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1994/K1994-42.htm>, 30.04.2009.

²⁵ Giritli vd., *a. g. e.*, s. 964.

²⁶ İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s. 235.

²⁷ Özay, *a. g. e.*, s. 233.

²⁸ Akyılmaz vd., *a. g. e.*, s. 459.

ceği tek taraflı ya da özel kişinin de iradesinin açıklanmasına gerek duyulan sözleşme yoluyla da gerçekleştirilebilir.²⁹

Kamu hizmeti nihai olarak bir kamu otoritesinin sorumluluğundadır ve bir kamu otoritesi tarafından üstlenilir. Kamu hizmeti bizzat onu üstlenen kamu otoritesi tarafından yürütülebileceği gibi, o kamu otoritesi dışındaki başka bir kamu tüzel kişiliği veya özel hukuk tüzel kişiliği tarafından da yürütülebilir.³⁰ Bu tür faaliyetler, ortak ve genel ihtiyaca cevap verdikleri ve giderilmemeleri durumunda toplumda huzursuzluk baş gösterebilir. Bu nedenle, belli bir izne tabi olmaları da doğaldır.³¹

Düzenleyici ve denetleyici kurumların yerine getirdikleri hizmet bir kamu hizmetidir. Bu kurumların düzenleme ve denetleme yaptıkları sektörlerde faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin izin veya lisans almadan veya yetkilendirilmeden bu sektörlerde faaliyette bulunmaları mümkün değildir. Bu nedenle yasa koyucu, bu sektörlerde faaliyette bulunmak isteyen kişilere düzenleyici ve denetleyici kurumlardan izin veya lisans alma veya yetkilendirilme şartı getirmiştir.

3. KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLÜŞ USULLERİNDEN RUHSAT (LİSANS, İDARİ İZİN, YETKİLENDİRME) YÖNTEMİ

Pozitif hukukumuzda kamu hizmetlerinin emanet yöntemi ve yetkilendirme yöntemi olarak iki türlü görülüş usulü vardır. Yetkilendirme yöntemi de; yasal yetkilendirme, sözleşme ile yetkilendirme ve ruhsat (idari izin, lisans) ile yetkilendirme olarak üçe ayrılabilir.³²

Ruhsat, belli bir işi yapabilmek için, gerekli koşulların sağlanması üzerine yetkili makam tarafından verilen yapma izni;³³ lisans, herhangi bir işin veya ticari işlemin yapılması için devlet makamları tarafın-

²⁹ Atay, *a. g. e.*, s. 508.

³⁰ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, s. 31.

³¹ Özay, *a. g. e.*, s. 248.

³² Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, s. 35-37.

³³ Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, 5. Baskı, Ankara 1996. s. 697.

dan verilen izin³⁴ olarak tanımlanabilir. Yapılan tanımlardan da görüleceği üzere, her iki kavramda bir işin yapılması için idari makamlar tarafından verilen izin anlamına gelmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarla ilgili çeşitli kanunlarda ruhsat, lisans, yetkilendirme ve idari izin kavramlarına yer verilerek, bu kavramlara ilişkin çeşitli tanımlar yapılmaktadır. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda "*Lisans: Tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için bu Kanun uyarınca Kurul tarafından verilen izin*", 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nda "*Genel izin: Bir telekomünikasyon hizmetinin yürütülmesi için, Bakanlık tarafından işletmecileri belli genel şartlara ve Bakanlık nezdinde kayıt yaptırılmasına tabi olarak yetkilendiren genel düzenleyici işlem*", "*Telekomünikasyon ruhsatı: İşletmeci tarafından söz konusu telekomünikasyon ruhsatında belirtilen telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapısının işletilmesi için Bakanlık tarafından verilen ruhsat*", 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nda "*Yetkilendirme: Elektronik haberleşme hizmetlerinin sunulması ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlanmasını teminen şirketlerin, Kurum nezdinde kayıtlanmasını veya kayıtlanmasıyla birlikte bu şirketlere elektronik haberleşme hizmetlerine özel, belirli hak ve yükümlülükler verilmesi*" şeklinde tanımlanmaktadır.

Bu tanımlar çerçevesinde, kamu hizmetinin özel kişilerce yürütülebilmesi yöntemlerinde olan ruhsat yöntemini, tekel niteliğinde olmayan bir kamu hizmetinin, idare tarafından verilen izin üzerine özel kişilerce de görülebilmesi³⁵ olarak tanımlayabiliriz. İdarenin vereceği izin ile özel kişilere gördürülebilen kamu hizmeti olarak kabul edilen faaliyetin idare lehine tekel konusu yapılmamış olması gerekir.³⁶ Tekel niteliğinde olmayan kamu hizmetleri, idarenin vereceği izin ve kamu hizmeti yükümlülüklerine uymak koşuluyla özel kişilerce yürütülebilmektedir.³⁷ Bu amaçla bir yetkilendirme yapılmaktadır. Yetkilendirme, kamu hizmetini üstlenen kamu otoritesinin bu hizmeti kendisinin yürütmeyip, başka bir tüzel kişiye gördürmesidir.³⁸

³⁴ Yılmaz, *a. g. e.*, s. 500.

³⁵ Akyılmaz vd., *a. g. e.*, s. 463.

³⁶ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, 9. Baskı, Ankara 2004, s. 325.

³⁷ Gözübüyük / Tan, *a. g. e.*, s. 456.

³⁸ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, s. 34.

Ruhsat yöntemi, özel kişinin talebi de olsa, tek taraflı bir işlemdir; bir sözleşme değildir. Sadece idarenin iradesiyle teşekkül eder.³⁹ Ruhsat usulünde, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz ya da yap-işlet-devret usullerinden farklı olarak, idare ile özel kişi arasında sözleşme yapılmaz.⁴⁰ Bazen ruhsatlara genel şartlar da ilave edilmektedir. Bu durumda ruhsat usulü imtiyaz usulüne benzemekle birlikte, yine de imtiyaz usulünden ayrılır. Çünkü ruhsat daima tek taraflı bir işlem, imtiyaz sözleşmesi ise iki taraflı bir işlemdir.⁴¹ Özel kişinin yürütülmesine yetki verilebilecek kamu hizmetini yerine getirmeye talip olması gerekir. İlgilinin talebinin varlığı işlemin tek taraflı olma özelliğini ortadan kaldırmaz. İzin verme hususunda yetkili olan kamu tüzel kişisidir.⁴² Yetkilendirmenin yapılmasında, değiştirilmesinde, kaldırılmasında, içeriğinin belirlenmesinde, hizmeti yürütmeye istekli olan tüzel kişinin (kamu veya özel hukuk tüzel kişisi) söz hakkı bulunmamaktadır.⁴³ Özel hukuk kişilerinin ruhsatta söz konusu olan yükümlülükleri, onların kendi istekleri ile böyle bir faaliyette bulunmak üzere idareye başvurup, gerekli izni aldıktan sonra söz konusu olabilmektedir. Toplu halde girişmemek koşuluyla o faaliyeti yapmaktan da vazgeçebilirler.⁴⁴

Kamu hizmetini ruhsat usulüyle yürüten özel hukuk tüzel kişileri ne kadar özel hukuka tabi olsalar, ne kadar idari, mali ve personel özerkliğine sahip olsalar da, bunları görevlendiren ve hizmetin asıl sorumlusu olan kamu idarelerinin gözetimi ve denetimi altında çalışırlar ve kamu idarelerinin sorumluluğu ortadan kalkmaz.⁴⁵ Ruhsat usulü ile gördürülen kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumluluğu idare olduğundan, idarenin hizmeti gören özel kişi üzerinde geniş bir gözetim ve denetim yetkisi vardır.⁴⁶ İdarenin kamu hizmetinin asli sahibi olarak hizmetle ilgili gereken düzenlemeleri yapma yetkisi, ruhsat sahi-

³⁹ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt II, Ekin Kitabevi, Bursa 2003, s. 355.

⁴⁰ Günday, *a. g. e.*, s. 324.

⁴¹ Gözler, *a. g. e.*, s. 355.

⁴² Atay, *a. g. e.*, s. 501.

⁴³ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, s. 38.

⁴⁴ Özay, *a. g. e.*, s. 249.

⁴⁵ Gözler, *a. g. e.*, s. 356.

⁴⁶ Günday, *a. g. e.*, s. 325.

binin de duruma katlanma yükümlülüğü vardır.⁴⁷ Özel teşebbüs genel düzenlemelere uygun davrandığı sürece o etkinliği yerine getirebilir. Aksi taktirde ruhsatın iptal edilerek o faaliyete süresiz son verilmesi de dahil olmak üzere, yasal düzenlemelerin öngördüğü tüm idari yaptırımlar doğrudan uygulanabilir. Bunun yanında, adli bir ceza söz konusu olursa, bu yola da başvurulabilir.⁴⁸

Kamu hizmetlerinin bedelsizliği ilkesi, ruhsat usulü ile gördürülen kamu hizmetlerini de etkiler. Ruhsat usulü ile bir kamu hizmetini gören özel kişinin belli bir kar elde etmek amacıyla hareket etmesi doğal olmakla birlikte, hizmetten yararlananlardan alacağı ücreti tamamen serbestçe belirleme yetkisine sahip değildir. Hizmetten yararlananlardan alınacak ücret, idarenin koyduğu ilke ve esaslar dahilinde belirlenecektir.⁴⁹

Ruhsat usulünün uygulanmasında, talepte bulunanlar açısından nesnelliğin sağlanması amacıyla ruhsatın şartlarının önceden belirlenmesi idarenin belirliliği ilkesinin bir gereğidir. Bu belirleme kanunla veya diğer düzenleyici idari işlemlerle yapılabilir.⁵⁰

Ruhsatın hukuki durumuna bakacak olursak, ruhsat yoluyla bir kamu hizmetinin yürütülmesi işiyle görevlendirilmiş özel hukuk tüzel kişinin, malvarlığı, personeli, tek yanlı işlemleri, sözleşmeleri, faaliyetleri ve sorumluluğu kural olarak özel hukuka tabidir ve bunlardan kaynaklanacak uyuşmazlıklar adli yargıda görülür. Bununla birlikte, ruhsat veya lisans olarak kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olduğu durumlarda, bu özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış tek yanlı işlemleri, idari işlemidir ve bunlardan kaynaklanacak uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür.⁵¹

⁴⁷ Akyılmaz vd., *a. g. e.*, s. 464.

⁴⁸ Özacı, *a. g. e.*, s. 250.

⁴⁹ Günday, *a. g. e.*, s. 325.

⁵⁰ Atay, *a. g. e.*, s. 502.

⁵¹ Gözler, *a. g. e.*, s. 356.

4. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN LİSANS KONUSUNDAKİ YETKİLERİNİN DANIŞTAY KARARLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

İdare için belki de en avantajlı nitelikteki özel kişileri kamu hizmeti yürütmeye yetkilendirme türü olan lisans yöntemine, son zamanlarda oldukça sık başvurulmaktadır. Nitekim son yıllarda özellikle düzenleyici ve denetleyici kurumlarla ilgili olarak çıkarılan bir takım kanunlarda, örneğin enerji hizmetlerinin tamamının (elektrik, doğalgaz, petrol, LPG) ve radyo ve televizyon yayıncılığı konusunda bu yöntem benimsenmiştir.⁵² Telekomünikasyon hizmetlerinin bir kısmı için öngörülen ruhsat yöntemi, 2008 yılında 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle yetkilendirme şeklinde ifade edilmiştir.

Lisansların hangi şartlarda ve nasıl verildiği ve düzenleyici ve denetleyici kurumların lisans konusunda sahip olduğu yetkilerin nasıl kullanıldığı, bu yöntem ile gerçekleştirilmek istenilen amaca ulaşıp ulaşılmamasında önem arz eder. Lisans yönteminin özel kişiler tarafından cazip görülebilmesi, lisans vermeye yetkili düzenleyici ve denetleyici kurumların, bu lisansları istikrarlı ve hukuka uygun düzenlemeler çerçevesinde ve ayrımcılık yapmadan, eşit, adil ve objektif koşullarda vermelerine bağlıdır.⁵³

Bu çerçevede, düzenleyici ve denetleyici kurumların lisans konusunda sahip olduğu yetkileri, aşağıdaki genel başlıklar altında incelemeye çalışacağız.

4.1. Lisans Verme Yetkileri

Düzenleyici ve denetleyici kurumların görev ve yetkilerinin düzenlendiği kanunlarda, bu sektörlerde faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, düzenleyici ve denetleyici kurumlardan izin veya lisans almak zorunda oldukları veya yetkilendirilmelerinin şart olduğu belirtilmektedir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "*Kuru-*

⁵² Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, s. 38.

⁵³ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, s. 38.

luş veya Türkiye’de Şube ve Temsilcilik Açma İzni” başlıklı 6. maddesine göre, Türkiye’de bir bankanın kurulmasına veya yurt dışında kurulmuş bir bankanın Türkiye’de şube açmasına, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu izin verir. Ayrıca *“Faaliyet İzni”* başlıklı 10. maddesine göre, bankaların, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’ndan ayrıca faaliyet izni alması şarttır. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun *“Faaliyet İzni”* başlıklı 31. maddesine göre, sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunacak kurumların, Sermaye Piyasası Kurulundan izin almaları zorunludur. 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’un *“Kanal ve Frekans Bandı Tahsisi Yetkisi”* başlıklı 16. maddesine göre, kamu ve tüm özel radyo ve televizyon kuruluşlarına kanal ve frekans bandı tahsisi ile yayın izni ve lisansı vermek ve bu tahsis ve izni iptal etmek yetkisi Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’na aittir. 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un, *“Üretici tütünlerinin alımı ve satımı, tütün mamulleri üretimi, tütün ve tütün mamulleri ticareti”* başlıklı 6. maddesine göre, Türkiye’de tütün mamullerini üretmek ve satmak isteyenler, Kurum’dan üretim, satış ve/veya uygunluk belgesi almak zorundadırlar. 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun *“Elektronik Haberleşme Hizmetlerinin Yetkilendirilmesi”* başlıklı 8. maddesine göre, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nca yapılacak yetkilendirmeyi müteakip, elektronik haberleşme hizmeti verilebileceği ve/veya elektronik haberleşme şebekesi veya alt yapısı kurulup işletilebileceği düzenlenmiştir. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun *“Elektrik Piyasası Faaliyetleri”*’ni düzenleyen 2. maddesinde, piyasada, Elektrik Piyasası Kanunu hükümleri uyarınca lisans almak koşuluyla yerine getirilebilecek faaliyetler ve faaliyet gösterebilecek tüzel kişiler düzenlenmiştir.

4628 sayılı Kanun’da olduğu gibi, bazı hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde, imtiyaz yada özel hukuk sözleşmesi biçimindeki sözleşme yöntemi terk edilerek, bu hizmetlerin özel kişilere gördürülmesinde lisans yöntemi benimsenmiştir. Piyasada faaliyette bulunacak tüzel kişiler, faaliyetlerine başlamadan önce, her bir faaliyet için ve söz konusu faaliyeti birden fazla tesiste yürütecek olması halinde, her bir tesis için ayrı ayrı lisans almak zorundadır.⁵⁴ Yalnızca kendi

⁵⁴ Günday, a. g. e., s. 326.

ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bazı faaliyette bulunacak kişiler, örneğin yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı, kurulu gücü azami ikiyüz kilovatlık üretim tesisi ile mikro kojenerasyon tesisi kuran gerçek ve tüzel kişiler, lisans alma ve şirket kurma yükümlülüğünden muaf-tırlar.

Yukarıda belirtilen kanun maddelerinden de görüleceği üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sektörde faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilere ruhsat, lisans, yetkilendirme veya genel izin verirler. Alınması gereken lisanslar, idare hukuku bakımından faaliyet ruhsatı niteliğinde, tek taraflı idari işlemdir.⁵⁵ Düzenleyici ve denetleyici kurum bulunan sektörlerde faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, bu kurumlardan lisans veya izin almadan veya yetkilendirme yapılmadan faaliyette bulunmaları mümkün değildir.

4.2. Lisans Şartlarını Belirleme Yetkileri

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarla ilgili kanunlarda ve bu kanunlar çerçevesinde verilen yetki uyarınca çıkarılan çeşitli yönetmeliklerde kurumların verdiği lisans ve izinlere ilişkin usul ve esaslar, lisansların genel şartları, lisans türleri, lisans başvurularında aranacak şartlar, lisansların iptali gibi hususlar düzenlenmiştir. Bu hususların ayrıntılı olarak düzenlenebilmesi amacıyla, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Radyo ve Televizyon Kuruluşları Kanal veya Frekans Tahsisi Şartları ve Bunlara İlişkin İhale Usulleri İle Yayın Lisansı ve İzni Yönetmeliği çıkarılmıştır.

Anayasa'nın "Yönetmelikler" başlıklı 124. maddesine göre, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları için, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak

⁵⁵ Hasan Karakılıç, *Hukuki Açıdan Elektrik Piyasası*, Güncel Yayınevi, İzmir 2006, s. 97.

şartıyla yönetmelik çıkartabilirler. Bununla beraber, bu yönetmeliklerde, kanunlarda yer alan hak sağlayıcı düzenlemelerin yönetmelikle kaldırılmaması veya daraltılmaması ve kanunlarda öngörülmeyen yasaklayıcı ve sınırlayıcı düzenlemelere yer verilmemesi gerekir.⁵⁶ Yönetmelik ile dayanağı olan kanunda yer almayan ya da öngörülmeyen hususların düzenlenmesi ya da kanunun çizdiği sınırları aşan düzenlemeler getirilmesi mümkün değildir.⁵⁷

Nitekim Danıştay, 13. Dairesi, 25.12.2006 tarih ve E.: 2005/9375, K.: 2006/4919 sayılı kararında, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından, 31.12.2002 tarih ve 24980 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe giren, Tütün Mamulleri, Alkol ve Alkollü İçkilerin Toptan ve Perakende Satışı ile Satış Belgelerine İlişkin Yönetmeliğin, 24.08.2005 tarih ve 25916 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanan Yönetmeliğin 7. maddesiyle değiştirilen, 15. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan, "... Kurum gerek gördüğü hallerde yazılı uyarı yapmaksızın doğrudan satış belgesinin askıya alınması veya iptaline karar verebilir." hükmünü, Kurum tarafından, gerek görüldüğü hallerde yazılı uyarı yapmaksızın doğrudan satış belgesinin askıya alınması veya iptaline karar verilebilmesinin idari yaptırım teşkil ettiği, suç ve cezalar, Anayasa'ya uygun olarak yasayla konulabileceğinden, bir hukuk devletinde, cezai niteliği haiz olan idarî yaptırımın da dayanağının yasayla düzenlenmesi gerekli bulunduğu, Kanun'da adli kovuşturmalara ilgili olarak suç ve cezalar belirlenmesine karşın, Kurum'a idari yaptırım uygulama konusunda bir yetki verilmediği, idarenin yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir edip kendi düzenleme yetkisi çerçevesinde bu konuda kural koymasının hukuk devleti ilkesine uygun düşmeyeceği gerekçesiyle iptal etmiştir.⁵⁸

Danıştay 13. Dairesi, 28.06.2005 tarih ve E.: 2005/63, K.: 2005/3312 sayılı başka bir kararında da, dosyadaki belgelerin eksik bulunması halinde, aynı amaçla bir sonraki başvurunun, altı ay sonra yapılabileceği yolundaki, Alkol ve Alkollü İçki Tesislerinin Haiz Olmaları Gere-

⁵⁶ Atay, *a. g. e.*, s. 64.

⁵⁷ Akyılmaz vd., *a. g. e.*, s. 70.

⁵⁸ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=idari_yaptirim&ozet=metin&dokid=30182, 04.02.2010.

ken Teknik Şartlar, Kurulmaları, İşletmeleri ve Denetlenmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'teki düzenlemenin, kanunlarda yer almayan bir kısıtlama getirdiği, ayrıca düzenlemenin eksik belgeler arasında ayırım yapmaksızın herhangi bir belgesi eksik olanla birden fazla belgesi eksik olan firmaları aynı muameleye tâbi tutarak eşitsizliğe yol açtığı, bir sonraki başvurunun neden altı ay sonra yapılabileceği hususunda da bir açıklama getirilmediği, bu nedenle Yönetmeliğin 5. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "... aynı amaçla bir sonraki başvuru altı ay sonra yapılabilir." hükmünde hukuka uyarlık görmeyerek iptal etmiştir.⁵⁹

Danıştay kararlarından da görüleceği üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumlar lisans şartlarını belirlerken, kanunlarda belirlenen çerçevede hareket etmeli, ayrıntıyı düzenleyecekleri yönetmeliklerde Anayasa'nın 124. maddesine uygun davranarak, kanunlarda olmayan yeni şartlar getirmemeli, kanunlarda verilen hakları sınırlayıcı hükümlere ve kanunun çizdiği sınırları aşan düzenlemelere yer verilmemelidir. Aksi takdirde yapılan düzenlemeler hukuka aykırı olacaktır.

Ayrıca burada dikkat edilmesi gereken bir başka husus da, mevzuat ile lisans şartlarının sık sık değiştirilmemesidir. Mevzuatta yapılacak sık değişiklikler, sektörde faaliyette bulunmak isteyen kişileri ve sektördeki yatırımları olumsuz etkilemekte, dolayısıyla da sektörün gelişmesini engellemektedir. Mevzuatta yapılacak sık değişikliklerin sektörü olumsuz etkileme ihtimali bulunmasına rağmen, düzenleyici ve denetleyici kurumların bazı yönetmeliklerde birçok kez değişikliğe gittiği gözlemlenmektedir. Örneğin, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından 4.8.2002 tarih ve 24836 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin, 2002 yılından 2010 yılına kadar 35 defa değiştirildiği görülmektedir.⁶⁰ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde yapılan bu değişiklikler, bir yandan sektördeki hızlı değişimin bir göstergesi olarak nitelendirilebilirken, diğer yandan da iyice düşündükten sonra kararlar alıp uygulaması gereken bu kurumların aslında pek de öyle olmadığını bir göstergesi olarak da görülebilir. Bu nedenle, bu türlü mevzuatlar hazırla-

⁵⁹ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=ruhsat&ozet=metin&dokid=26122, 12.02.2010.

⁶⁰ <http://www.epdk.gov.tr/mevzuat/yonetmelik/elektriklisans.htm>, 28.01.2010.

nırken ilgili tüm birimlerinin görüşleri alınmalı, üzerinde detaylı olarak düşünülmeli ve daha sonra da, hukuki istikrarın da sağlanması amacıyla, değişiklikler mümkün olduğu kadar az yapılmalıdır.

4.3. Yaptırım Uygulama Yetkileri

İdari yaptırımlar, idari düzeni korumaya yönelik, önleyicilik ve zorlayıcılık özellikleri olan, uygulanırken belli bir kişiyi hedef alan, idari usullerle ve idarece tatbik edilen, cezai yaptırımlardan farklı, yasal bir dayanağı olması gereken yaptırımlardır.⁶¹ Düzenleyici ve denetleyici kurumların sahip olduğu en önemli yetkilerden bir tanesi, sektörde faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilere idari yaptırım uygulayabilme yetkisidir. Bu kurumların özgün niteliklerini en fazla ön plana çıkaran özellikleri, yaptırım uygulama yetkileridir.⁶² Pazar ekonomisi, iletişim gibi kamusal yaşamın duyarlı alanlarındaki eylemler üzerindeki yoğun baskıların giderilmesi,⁶³ yürütülen hizmetlerin kamu hizmeti gereklerine uygun olarak yerine getirilebilmesi için, düzenleyici ve denetleyici kurumlara yaptırım uygulama yetkileri tanınmaktadır. Bu kurumların, sektörde faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilerin lisanslara veya yetkilendirilmelerine uygun davranıp davranmadığını kontrol ve aykırı davranışlara karşı idari para cezası uygulama, geçici faaliyete durdurma ve lisans iptali gibi, idari yaptırım yetkileri vardır.

Diğer ülkelerdeki düzenleyici ve denetleyici kurumların da benzer yetkileri vardır. Örneğin, Fransız Anayasa Konseyi, verilecek cezanın özgürlükten yoksun bırakmayı içermemesi ve ceza verme yetkisini kullanma, Anayasal hak ve özgürlükleri koruyacak önlemlerle sınırlandırılmış olması durumunda, düzenleyici ve denetleyici kurumlara yaptırım uygulama yetkisi verilebileceğini söylemektedir.⁶⁴ Fransız Anayasa Konseyi, düzenleyici ve denetleyici kurumların para cezası verme ve ruhsatları geri alma yetkilerine, onun kanun tarafından

⁶¹ Ramazan Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Asil Yayın, Ankara 2006, s. 23-4.

⁶² Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ankara Ocak 2000, Sayı 4, s.11.

⁶³ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul 1999, s. 139.

⁶⁴ Akıncı, *a. g. e.*, s. 140.

öngörülen şekilde faaliyet göstermesi halinde müsaade edilebileceğine karar vererek,⁶⁵ idari yaptırım yetkisinin, suçların ve cezaların kanuniliği, cezaların zorunluluğu, cezaların geriye yürümezliği, savunma haklarına saygı ve suçun ceza ile orantılılığı ilkelerini içermesi gerektiğini belirtmektedir.⁶⁶

Ülkemizdeki, düzenleyici ve denetleyici kurumların müeyyide uygulama yetkilerine bakacak olursak, ilgili kanunlarda ve yönetmeliklerde uygulanacak müeyyidelerin neler olduğu ve bu müeyyidelerin hangi şartlarda uygulanacağı hususları düzenlenmektedir.

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un "*Müeyyideler*" başlıklı altıncı bölümünün "*Uyarı, Para Cezası, Durdurma ve İptal*" başlıklı 33. maddesinde, öngörülen yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlâl eden, yayın ilkelerine ve Kanun'da belirtilen diğer esaslara aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarına uyarı cezası, aykırılığın tekrarı hâlinde yayın durdurma ve para cezaları verileceği ve hangi hallerde lisans iptalinin söz konusu olacağı düzenlenmektedir.

4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "*Cezai Hükümler*" başlıklı 8. maddesinde, tütün, tütün mamulleri, etil alkol, metanol ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, işleyen, ihraç veya ithal eden, pazarlayan, alan veya satan gerçek ve tüzel kişilere uygulanabilecek idarî yaptırımlar düzenlenmektedir.

Yine 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun "*İdari Para Cezaları*" başlıklı 19. maddesinde, lisans almaksızın lisansa tabi faaliyetlerin yapılmasının sorumlulara altıyüzbin Türk Lirası idarî para cezası verilmesine, lisans almaksızın hak konusu yapılan tesislerin yapımına veya işletimine başlanması ile bunlar üzerinde tasarruf hakkı doğuracak işlemlerin yapılmasının sorumlulara ikiyüzellibin Türk Lirası idarî para cezası verilmesine neden olacağı, ayrıca, idarî para cezalarının veya idarî yaptırımların uygulanmasının, Kanunun diğer hükümlerinin uygulanmasına engel oluşturmayacağı ve Kanuna göre verilen ceza ve

⁶⁵ Yunus Yılmaz, "Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler", http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=66, 15.04.2009.

⁶⁶ Akıncı, *a. g. e.*, s. 140.

tedbirlerin diğer kanunlar gereği yapılacak işlemleri engellemeyeceği hususları düzenlenmektedir.

Petrol Piyasası Kanunu'nda yukarıda belirtilen yetkiye dayanılarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından verilmiş çeşitli idari para cezaları vardır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19. maddenin uygulanmasında önaraştırma ve soruşturma yapmadan idari para cezası verebilmektedir. Bu idari para cezalarına karşı açılmış olan davalarla ilgi olarak verilen kararlarda, Danıştay süresi içerisinde lisans almaksızın faaliyette bulunan işletmelere verilen para cezalarının hukuka uygun olduğunu ifade etmektedir. Danıştay, süresi içerisinde yapılan başvurunun, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nca, nüfus cüzdanı sureti, istasyonun inşaat ruhsatı, ticaret sicil kaydı ile bayilik sözleşmesinin eksik olduğundan bahisle eksik evrak bildirimini yapıldığı tarihten sonra kesilen cezayı mevzuata aykırı görmemiştir. Bayilik lisansının olmadığından bahisle kesilen idari para cezasının hukuka uygun olmadığını ileri sürerek açılan iptal davasında, Danıştay 13. Dairesi, 20.11.2006 tarih ve E.: 2005/9730, K.: 2006/4394 sayılı kararında *"...yasa koyucunun, akaryakıt dağıtımını, taşınması ve bayilik faaliyetlerinin yapılması için lisans alma zorunluluğunu getirdiği ve lisanssız faaliyet halinde idarî para cezası verilmesini öngördüğü tartışmasızdır. ... davacının mevzuatta öngörülen süre içerisinde lisans almaksızın akaryakıt piyasasında faaliyette bulunduğu ve bu hususun yetkililerce tutanakla tespit edilip mühürleme işlemi yapıldığı anlaşılmakta olup; davacının lisansa tabi olan bu faaliyeti nedeniyle lisans almaksızın faaliyette bulunduğu açık olduğundan, dava konusu idari para cezasında mevzuata aykırılık bulunmamaktadır."*⁶⁷ hükmünü vermektedir. Dolayısıyla, lisans başvurusunda bulunacak gerçek ve tüzel kişilerin, lisans başvurusunda kendilerinden istenilen bütün belgelerle birlikte ilgili düzenleyici ve denetleyici kuruma başvurmaları gerekir. Aksi halde lisans başvuruları eksik belge nedeniyle reddedilecek, lisanssız olarak faaliyette bulunmaları ve bu durumun tespit edilmesi halinde de idari para cezası ile karşı karşıya kalacaklardır.

Benzer bir davada, Danıştay 13. Dairesi, 13.10.2008 tarih ve E.: 2007/6239, K.: 2008/6757 sayılı kararında, lisanssız piyasa faaliyetinde bulunduğu saptandığı anlaşıldığından, davacı hakkında, ida-

⁶⁷ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=enerji&ozet=metin&dokid=28070, 28.01.2010.

ri para cezası uygulanmasına ilişkin olarak verilen Kurul kararında mevzuata aykırılık bulunmadığını belirtmektedir. Bu davada, bir üye, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 25. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan, ihbar veya şikayet üzerine ya da yapılan denetimler sırasında lisansa tabi bir piyasa faaliyetinin lisans alınmaksızın yapılmakta olduğunun tespit edilmesi halinde, herhangi bir ön araştırma veya soruşturma yapmaya ya da savunma almaya gerek olmaksızın Kurul tarafından Kanun'un 16. maddesi hükümlerinin uygulanacağına hükme bağlanmasını, Anayasa'nın "*Hak Arama Hürriyeti*" başlıklı 36. maddesinde yer alan, herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu hükmü ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "*Adil Yargılanma Hakkı*" başlıklı 6. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, her sanığın en azından kendisine yöneltilen suçlamanın niteliği ve nedeninden en kısa zamanda anladığı bir dille ve ayrıntılı olarak haberdar edileceği, savunmasını hazırlamak için gerekli zamana ve kolaylıklara sahip olacağı kuralına, evrensel düzeydeki normlar uyarınca kendisine bir suç yöneltilen ve buna bağlı olarak hakkında yaptırım uygulanacak herkese gerekli zaman ve olanaklar tanınarak savunma yapmasının, evrensel bir insan hakkı olması nedeniyle bir ceza uygulamasından önce ilgililere savunma hakkı tanımayan bir düzenlemenin hukuka uygun olmayacağı gerekçesiyle karara katılmamıştır.⁶⁸

Bazı kanunlarda düzenleyici ve denetleyici kurumların gerçek ve tüzel kişilere savunma aldıktan sonra idari para cezası verebilecekleri düzenlenmiştir. Örneğin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "*Savunma Hakkı ve Kapatma Kararı*" başlıklı 149. maddesinde, idari para cezalarının uygulanıp uygulanmayacağına ilgilinin savunması alındıktan sonra karar verileceği hükme bağlanmıştır. Yine 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un "*Uyarı, Para Cezası, Durdurma ve İptal*" başlıklı 33. maddesine göre, uyarı cezasını gerektiren hâller dışındaki ihlallerde ilgili tarafın savunması alın-

⁶⁸ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=lisans&ozet=metin&dokid=32489, 29.01.2010.

rak ceza verilebilir. Bu durumlarda savunma almadan verilecek idari para cezaları hukuka aykırı olacaktır. Bazı düzenleyici ve denetleyici kurumlarda ise, yukarıda belirtilen Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te olduğu gibi, faaliyetin lisans alınmaksızın yapılmakta olduğunun tespit edilmesi halinde, herhangi bir ön araştırma veya soruşturma yapmaya ya da savunma almaya gerek olmaksızın idari para cezası verilebileceği düzenlenmektedir. İdari yaptırımlarda savunma hakkı, ilgili mevzuatta öngörülme de, yargı içtihatlarında genel kabul gören bir haktır. İdarenin herhangi bir kişi hakkında idari yaptırım uygulayabilmesi için ilgilinin önceden savunmasının alınması hukukun genel ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir.⁶⁹ Savunma hakkı idari yaptırımların uygulanmasında kabul edilen genel ilkelerden birisidir. Bu nedenle, düzenleyici ve denetleyici kurumların savunma almadan idari para cezası verebileceği şeklindeki düzenlemeler yerinde bir uygulama değildir. Bu şekildeki düzenlemeler değiştirilmelidir.

Bir başka sorun da, Kurum'un önaraştırma ve soruşturma kararlarının idari yargıda dava konusu yapıp yapılamayacağına ilişkindir. Rekabet Kurulu'nun soruşturma açılması kararının kesin ve yürütülebilir niteliğinin bulunduğu ve iptal davasına konu olabileceği ile ilgili olarak açılan davada, Danıştay 13. Dairesi, 16.03.2007 tarih ve E.: 2005/6715, K.: 2007/1416 sayılı kararında, idari davaya konu edilebilecek nitelikleri taşımayan, soruşturma açılmasına yönelik dava konusu Kurul kararının, kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığı, buna karşılık nihaî kararın tesisine yönelik hazırlayıcı işlem olduğu sonucuna ulaşıldığı, bu duruma göre 2577 sayılı Kanun'da yer alan yasal düzenleme karşısında, idari davaya konu edilebilecek nitelikleri taşımayan, soruşturma açılmasına yönelik dava konusu Rekabet Kurulu kararının iptali isteminin esasının incelenmesi olanağı bulunmadığı hükmüne varmıştır.⁷⁰ Önaraştırma ve soruşturma kararları kesin ve yürütülebilir işlemler olmayıp, nihai kararın tesisine yönelik hazırlayıcı işlemlerdir. Yapılacak önaraştırma ve soruşturma neticesinde bir idari yap-

⁶⁹ Mustafa Karabulut, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 39-42.

⁷⁰ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=iptal%20davasi&ozet=metin&dokid=31262 04.02.2010.

tırım uygulanıp uygulanmayacağına karar verilecektir. Bu nedenle, önaraştırma ve soruşturma kararlarının iptal davasına konu edilememesi yönündeki Danıştay kararının yerinde olduğu düşünülmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, idari yaptırım uygulama yetkilerini varsayımlarla değil, hukuk devleti ilkelerine göre, yeterli tespite dayalı ve hukuken geçerli bilgi ve belgelere dayanarak vermedirler. Bu konu ile ilgili olarak, Danıştay 13. Dairesi 20.11.2007 tarih ve E.: 2005/9752, K.: 2006/4387 sayılı kararında “...mühürleme tarihi itibarıyla davacının bir yıl süreli bayilik lisansının olduğu, bu tarihten önce lisanssız olarak faaliyette bulunduğu yolunda, davalı idarece hukuken geçerli bir bilgi ve belge sunulmadığı göz önüne alındığında, davacının, 5015 sayılı Kanunda düzenlenen ve lisans almak için son gün olan 20.03.2005 tarihinden lisansı aldığı tarihe kadar faaliyette bulunduğu varsayımıyla, yeterli tespite dayalı olmadan 13.10.2005 tarih ve 563/503 sayılı Kurul kararı ile verilen idarî para cezasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”⁷¹ diyerek, hukuken geçerli bir bilgi ve belge sunulmaması nedeniyle Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun vermiş olduğu idari para cezasını iptal etmiştir. Burada üzerinde durulması gereken bir başka husus da, Petrol Piyasası Kanunu’nun 19. maddesinde belirlenen idari para cezalarıdır. Bu maddedeki idari para cezaları maktu olarak belirlenmiştir. Maddede belirlenen maktu cezaların yerinde bir uygulama olmadığı düşünülmektedir. Fazla gelişmemiş, nüfus yoğunluğu az bir ilçedeki akaryakıt bayisine verilecek ceza ile gelişmiş, nüfus yoğunluğunun çok fazla olduğu, büyükşehir statüsündeki bir ildeki akaryakıt bayisine verilecek cezanın aynı olması yerinde bir uygulama olmadığı gibi, aynı zamanda Anayasa’nın 10. maddesinde ifade edilen eşitlik ilkesine de aykırı olabilecektir. Eşitlik, eşit olanlara eşit oldukları nispette eşit hükümler uygulanmasını gerektirirken, eşit olmayanlara da eşit olmadıkları nispette eşit olmayan hükümlerin uygulanmasını gerektirir. Bu ilkeyle kişilere veya kimi topluluklara, aynı durumda bulunanlardan daha çok veya daha geniş hak ve yetkiler tanımak yasaklanmaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin birçok kararında, herkese her zaman aynı kuralların uygulanamayacağı, haklı bir nedene dayanılarak farklı kuralların uygulanmasının yasa önünde eşitlik ilkesini zede-

⁷¹ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=lisans&ozet=metin&dokid=28069, 29.01.2010.

lemeyeceği belirtilmiştir.⁷² Anayasa Mahkemesi'ne göre, "Yasa önünde eşitlik ilkesi, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunanlar kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitlik ilkesi ihlal edilmiş olmaz. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasada öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez."⁷³ Bu nedenle, burada belirlenen maktu cezaların, nispi cezaya dönüştürülmesi, örneğin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un "idari para cezaları"nı düzenleyen 16. maddesinde olduğu gibi, tüzel kişilere yıllık gayri safi gelirlerinin belirli bir oranında idari para cezası uygulanması, ceza adaletinin sağlanması bakımından daha uygun olacaktır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların uygulayabilecekleri bir başka müeyyide de geçici olarak faaliyet durdurma ve lisans iptali gibi idari yaptırımlardır. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun "İdari Yaptırımlar" başlıklı 20. maddesine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun ön araştırma veya soruşturma başlatma, aykırılıkların giderilmesini isteme, tüzel kişinin faaliyetlerini otuz günden az yüzseksen günden çok olmamak üzere geçici olarak durdurma ve lisans iptali gibi yetkileri vardır. Bu maddedeki idari yaptırımların uygulanabilmesi için, önaraştırma veya soruşturma başlatılması şartı vardır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun bu maddeye göre idari yaptırım uygulayabilmesi için önaraştırma ve soruşturma başlatması gerekir. Benzer bir şekilde, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da da rekabet ihlalinin saptanabilmesi için idari bir usul öngörülmektedir. Bu tür durumlarda kanunda öngörülen biçimde inceleme ve araştırma yapılması zorunludur. Aksi halde verilecek karar hukuka aykırı olacaktır.

⁷² <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1996/K1996-04.htm>, 28.01.2010.

⁷³ http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2676&content=25.02.2010.

Yine idarenin kanuniliği ilkesinin bir gereği olarak, idare ancak kanunda belirtilen idari yaptırımları uygulayabilir. İdarî yaptırımın kanunla düzenlenmesinin gerekli olması sebebiyle, kanunda belirtilenlerden başka bir idari yaptırım uygulanamaz. Anayasa'nın "Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar" başlıklı 38. maddesinin üçüncü fıkrasında, ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerinin ancak kanunla konulabileceği düzenlenmiştir. Bu nedenle, idari yaptırımlara ilişkin olarak çıkarılacak yönetmeliklerde bu hususa riayet edilmelidir. Tütün Mamulleri, Alkol ve Alkollü İçkilerin Toptan ve Perakende Satışı İle Satış Belgelerine İlişkin Yönetmeliğin 16. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "...satış belgesi bedeli..." ibarelerinin yasal dayanağı bulunmadığı iddiasıyla açılan davada, Danıştay 13. Dairesi, 28.06.2005 tarih ve E.: 2005/1034, K.: 2005/3309 sayılı kararında, "cezanın hesaplanmasında ruhsat harcının esas alınacağı belirtilmiş, satış belgesi bedelinden söz edilmemiştir. ... Yönetmelikte yer alan satış belgesi almadan satış yapanların, satış belgesi bedelinin on katı tutarında ağır para cezası ile cezalandırılacağına ilişkin hüküm, Anayasada yer alan cezaların yasallığı ilkesine de aykırıdır. Bu durumda Yönetmeliğin 16. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "...satış belgesi bedeli..." ibarelerinin yasal dayanağı bulunmamaktadır. Yönetmeliğin 16. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "...satış belgesi bedeli..." ibarelerinin iptaline"⁷⁴ karar vermiştir.

Verilecek idari para cezaları kesinleşmeden, idari para cezalarında gerçek veya tüzel kişi lehine yapılacak değişiklikler, gerçek ve tüzel kişilere uyarlanarak, idari para cezası azaltılmışsa azaltılan miktara göre idari para cezası verilmeli, fiile verilen idari para cezası ortadan kaldırılması ise verilen ceza da ortadan kaldırılmalıdır. Danıştay 13. Dairesi, 08.02.2006 tarih ve E.: 2005/7409, K.: 2006/889 sayılı kararıyla, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 10. maddesi gereğince Rekabet Kurumu'na bildirilmiş olması gereken sözleşmenin bildirilmemesi nedeniyle, Kanunun 16. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca idarî para cezası verilmesine ilişkin Rekabet Kurulu'nun 25.11.2004 tarih ve 04-73/1066-265 sayılı kararının davacıya ilişkin kısmının iptali istemiyle açılan davada, Kanunun 16. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca anlaşmaların süresi içinde bildirilme-

⁷⁴ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=ruhsat&ozet=metin&dokid=26118, 12.02.2010.

mesi halinde idarî para cezası verileceği hükmünün, 02.07.2005 günü, 5388 sayılı Kanun'la 4054 sayılı Kanun'un 10. ve 16. maddelerinde değişiklik yapılarak, 4. madde kapsamına giren anlaşma, uyumlu eylem ve kararların bildirilmesi zorunluluğu ve bildirim yapılması nedeniyle idari para cezası verilmesini öngören kuralların yürürlükten kaldırıldığı, dolayısıyla, ihlâlin gerçekleştirildiği zaman yürürlükte bulunan kanun hükmünün, anılan değişiklikte yürürlükten kaldırılarak idari para cezasına konu edilen eylemin rekabet ihlâli olmaktan çıkarıldığı, idari para cezalarında, ceza verilmesinin dayanağı kuralın yürürlükten kaldırılması veya lehe düzenleme yapılması yoluyla ortaya çıkan yeni hukuki durumun dikkate alınması gerektiği, bu durumda, yeni hukuki duruma göre rekabet ihlâli olarak nitelendirilmesi mümkün olmayan bildirim yapılması eyleminden dolayı davacıya idari para cezası verilmesine ilişkin Rekabet Kurulu kararında hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle, 25.11.2004 tarih ve 04-73/1066-265 sayılı Rekabet Kurulu kararının davacıya idarî para cezası verilmesine ilişkin kısmını iptal etmiştir.⁷⁵

Genel olarak lisans şartlarına uymamaya uygulanabilecek yaptırımlar, kişiler ve şirketler açısından ticari hayatlarının sona ermesine yol açabilecek, adli ve idari para cezasına çarptırılma hatta hapis cezası alma gibi ağır sonuçlar doğurabilecektir. Bu nedenle, düzenleyici ve denetleyici kurumlara kanunlarla verilen yetkiler, yine kanunlarla belirlenen çerçevede ve gerekçelerle, hukuk devleti ilkesine uygun kullanılmalıdır.

4.4. Bedel İsteme Yetkileri

Düzenleyici ve denetleyici kurumların verdikleri lisanslarla ilgili olarak Kanunda öngörülmesi halinde ilgili gerçek ve tüzel kişilerden belirli bedel istemelerinde her hangi bir hukuka aykırılık söz konusu olmaz. Örneğin, 5307 sayılı, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 5/C maddesinin (e) bendinde, "*LPG piyasasında lisans ve lisanslarla ilgili işlem bedellerini belirlemek*" görevi Enerji Piyasası Dü-

⁷⁵ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=idari&ozet=metin&dokid=28493, 10.02.2010.

zenleme Kurulu'na verilmiştir. Görüldüğü üzere, bu maddeye dayanarak lisans bedeli alınması ve lisans sahiplerinin ödeyecekleri katılma paylarının belirlenmesi konusunda düzenleme yapılması Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun yetkisindedir.

Diğer düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında da verilecek lisanslardan ücret alınması hususu düzenlenmektedir. 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Yetkilendirme Ücreti" başlıklı 11. maddesinde, yetkilendirme ücretinin, idarî ücretler ve kullanım hakkı ücretlerinden oluşacağı düzenlenmiştir. 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Kurumun Gelir ve Giderleri ile Denetimi" başlıklı 5. maddesine göre, tescil, izin ve ruhsat harçları Kurum'un gelirleri arasında sayılmış, Kanun'un "Kurulun Çalışma Esasları, Görev ve Yetkileri" başlıklı 3. maddesinde, satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarların tespiti ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının Kurum tarafından tahsiline ilişkin işlemleri yürütmenin Kurul'un görevleri arasında olduğu belirtilmiştir. 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un "Görev ve Yetkiler" başlıklı 8. maddesinde, anal ve frekans bandı tahsisinde gerekli şartları ve tahsis hakkı alanların yayına geçme süresini ve radyo ve televizyon istasyonu kuranların ödeyecekleri yayın izni ve lisans ücretlerini ilgili yönetmeliklerle belirlemenin Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun görevleri arasında olduğu ifade edilmiştir.

Kanunlarda öngörülmesi halinde, düzenleyici ve denetleyici kurumların lisanslardan ve izinlerden bedel talep etmesi mümkün iken, kanunlarda öngörülmeyen her hangi bir ücreti talep etmeleri de söz konusu olamaz. 28 Mart 2002 tarihli ve 24709 sayılı *Resmî Gazete*'de yayınlanan Kablololu Yayın Lisans ve İzin Yönetmeliğinde, aynı hak için iki ayrı bedel talep edilmesinin hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenildiği davada, Danıştay 13. Dairesi, 24.01.2006 tarih ve E.: 2005/75, K.: 2006/474 sayılı kararında, Kanunun bazı maddelerinde yer alan "yayın izni ve lisans" ifadelerinin bu çerçevede bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği, bu nedenle, yapay bir ayırım yaparak "yayın izni" ve "lisansa" ayrı ayrı ücretler alınmasının, yürütülen tek hizmete karşılık mükerrer ücret alınması sonucunu doğuracağı, bunun da idarenin kamu hizmetini yürütürken, hizmetten yararlananlara getirilen adil olmayan bir yükümlülük niteliği taşıması nedeniyle hukuksal

dayanağı bulunmadığı, lisans ücreti ve yayın izni ücretini iki ayrı ücret olarak düzenleyen Yönetmeliğin ilgili maddelerini, Kanunun amacı ve düzenleniş biçimine ve hizmet gereklerine uyarlık bulunmadığı, dolayısıyla Yönetmeliğin diğer maddelerinin de hukuki dayanağını yitirdiği, gerekçesiyle iptal etmiştir.⁷⁶

Düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli görevleri ilgili sektörde düzenleme ve denetleme yapmaktır. Yerine getirdikleri hizmet bir kamu hizmetidir. Acaba düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yaptıkları veya yaptırdıkları denetimlerin bedellerinin ilgili lisans sahibi tarafından karşılanmasını talep edebilirler mi? Kamu hizmetlerinin bedeli aslında bütün toplum tarafından ödenmektedir. Kural olarak kamu hizmetleri ücret ödenmeyen hizmetlerdir. Bununla beraber iktisadi ve ticari mahiyetteki kamu hizmetleri söz konusu olduğunda, idare hizmetten yararlananlardan bir bedel talep edebilir. Bu durumda da talep edilecek ücret, kamu hizmetinin sürekliliğini sağlamaya yönelik olması gerekli olup, kar elde etme amacıyla bu yetki kullanılamaz.⁷⁷ Kamu hizmetinin yürütülmesinde ücret talep edilebilmesi de, ancak yasal bir düzenleme söz konusu olduğunda olabilir. Yasal bir düzenleme olmadıkça kamu hizmeti ile ilgili olarak şahıslardan bir bedel istenmesi kamu hizmeti kavramına uygun düşmez ve hukuka aykırı olur.

Nitekim Danıştay, 28.2.2003 tarih ve 25034 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 21. maddesinde yer alan, "*Kurul, lisans sahibi tüzel kişinin faaliyet ve uygulamaları ile işlem, hesap ve mali tablolarının bağımsız denetim kuruluşları ve/veya teknik denetim yapabilecek kişi veya kuruluşlar vasıtasıyla denetlenmesini kararlaştırabilir. Bu tür denetim hizmetlerinin bedeli ilgili lisans sahibi tüzel kişi tarafından karşılanır. Ancak, Kurulun gerek görmesi halinde, bedeli Kurumca karşılanmak kaydıyla da denetim yaptırılabilir.*" hükmü ile ilgili olarak verdiği kararda, kurumların kanunla kendilerine verilen zorunlu bir kamu hizmetinin yürütülmesinde, yasal bir düzenleme olmadıkça bu hizmetle ilgili şahıslardan bir bedel istenmesi kamu hizmeti kavramına uygun bulunmamaktadır. 4628 sayılı Kanun'un 5. maddesinin beşinci fıkrasının (j) bendinde, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin

⁷⁶ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=yayın%20izni&ozet=metin&dokid=27496, 19.02.2010.

⁷⁷ Atay, a. g. e., s. 496.

denetlenmiş malî tablolarını incelemek veya incelettirmek Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun görevleri arasında belirlenmiş olup, davalı idarenin yapmakla yükümlü olduğu bu denetim görevi karşısında bir bedel istenmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Bu itibarla sözü edilen yönetmelik hükmünün *"Bu tür denetim hizmetlerinin bedeli ilgili lisans sahibi tüzel kişi tarafından karşılanır. Ancak, Kurulun gerek görmesi halinde, bedeli Kurumca karşılanmak kaydıyla da denetim yaptırılabilir."* şeklinde düzenlenmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varmıştır.⁷⁸

5. KAZANILMIŞ HAK SORUNU

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından gerçek ve tüzel kişilere verilen lisanslar, kurumun hatalı bir işlemi sonucu verilmişse, bu lisanslar bir süre koşuluna bağlı olmaksızın her zaman geri alınabilir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, lisans süresi bittikten sonra, sözleşmesinin yenilenip, yenilenmemesi ve yenilenmesi durumunda kanunda belirtilen çerçeveye bağlı kalmak koşuluyla, sözleşmeye yeni koşullar koyma konusunda takdir yetkisine sahiptirler. Yine bu kurumlar, mevcut lisans şartlarında değişiklik yapabilme, lisansları iptal edebilme yetkisine sahiptirler. Bu nedenle, burada karşımıza çıkabilecek bir diğer sorun da yapılan mevzuat değişiklikleri karşısında, önceki mevzuat hükümlerine göre lisans almış olan kişilerin bu lisanslarla ilgili olarak kazanılmış bir hakları olup olmadığı sorusudur.

Kazanılmış hak, önceden yürürlükte bulunan hükümlere göre bir kişi yararına var olan bir hakkın, sonradan çıkartılan hükümlerle çiğnenememesi⁷⁹ olarak tanımlanabilir. İdari işlemde doğan bir hak, bu idari işlemin geçerliliğine son verilmesi (geri alma veya kaldırma) ve değiştirilmesi üzerine hala korunmaya devam ediyorsa *"kazanılmış hak"* kavramı söz konusudur. İdare hukuku esas olarak, bir statü hukuku olarak algılanması nedeniyle, bu hukuk dalına sübjektif değil, objektif durumların hakim olmasından ve idare hukukunun kişisel çıkar yerine toplum çıkarına (kamu yararı) öncelik vermesine dair anla-

⁷⁸ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=enerji&ozet=metin&dokid=26750, 28.01.2010.

⁷⁹ Yılmaz, a. g. e., s. 457.

yılla bağdaştırmanın güçlüğünden olsa gerek, kazanılmış hak kavramı idare hukukunda pek kullanılmamaktadır.⁸⁰ Bununla beraber, idare hukukunda yeni bir hukuki düzenlemeyle veya mevcut düzenleme yapılan bir değişiklik sonucu, bu kapsama giren kişi veya durumlar için zorunlu ve vazgeçilmez bir şekilde fayda sağlayıcı, yararlandırıcı nitelikte hak oluşturduğu durumlarda kazanılmış haktan söz edilebilir.⁸¹ Bir başka ifade ile statüyü düzenleyen genel, soyut, sürekli, kişilik dışı kurallar, o statü içindekiler için hak olmamakla birlikte, genel kurallar, bireylere özel normlarla uygulanarak kişisel özel durumlar ortaya çıkarsa, kazanılmış hak söz konusu olabilir.⁸²

İdari yargı kararlarında da kazanılmış hak kavramından bahsedilmektedir. Örneğin, Danıştay 2. Dairesi, 23.12.2005 tarih ve E.: 2004/7942, K.: 2005/4297 sayılı kararında, *“kazanılmış hak deyimi, öğretide ve uygulamada, niteliği ve kapsamı ile açık biçimde tanımlanmamıştır. Anayasa Mahkemesi’nce de kabul edildiği üzere, ‘statü hukuku’ esasına dayalı nesnel ve düzenleyici kuralların egemen olduğu idare hukuku alanında bu tür haktan genellikle söz edilmemektedir. Burada ancak statü hukukunun olanak verdiği oranlarda ve koşullarda, genel durumun kişisel duruma dönüşmesinden sonra kazanılmış haklar ortaya çıkabilmektedir.”*⁸³ demektedir.

Yine Danıştay 10. Dairesi, 25.04.2007 tarih ve E.: 2006/5584 K.: 2007/2233 sayılı kararında kazanılmış hakkı, *“Doktrinde ve yargı içtihatlarında, kazanılmış hak, objektif bir hukuk kuralının ilgili kişi hakkında uygulanması veya uygulanacak hale gelmesi, böylece objektif ve genel hukuki durumun kişisel bir işlemle özel hukuki duruma dönüşmesi”* olarak tanımlanmaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin 3.4.2001 tarih ve E: 1999/50, K: 2001/67 sayılı ve 11.6.2003 tarih ve E: 2001/346, K: 2003/63 sayılı kararlarında belirtildiği üzere, *“kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak haline dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar ise bu nitelikte değildir.”* Anayasa Mahkemesi’ne göre, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için; 3.7.1986 tarih ve E: 1986/3, K: 1986/15 sayı-

⁸⁰ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, s. 181.

⁸¹ Atay, *a. g. e.*, s. 88.

⁸² Akyılmaz vd., *a. g. e.*, s. 43.

⁸³ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=kazanilmis_hak&ozet=ozet&dokid=25570, 30.04.2009

lı kararında belirtilen *"kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın ya da borcun yeni yasadan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir."* ibaresinde ve 8.10.1991 tarih ve E: 1991/9, K: 1991/36 sayılı kararında yer alan, *"Ancak, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni yasadan önceki yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla eylemli biçimde elde edilmiş olması aranır."* ibaresinde ifade edildiği üzere; *"hakkın edinildiği anda yürürlükte olan kurallara uygun şekilde ve bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir."*⁸⁴ şeklinde ifade etmektedir.

İdari işlemde doğan bir hakkın kazanılmış hak olarak kabul edilip hukuken korunabilmesi için öncelikle, hakkın bireysel işlemde doğmuş olması, hak doğuran bireysel idari işlemin tesis edildiği anda geçerli olan hukuk kurallarına aykırı olmaması ve hakkın kişi açısından kesinleşmiş olması şartlarının gerçekleşmiş olmasına bağlıdır. Bu üç koşul birlikte gerçekleşmişse, söz konusu hakkın geçmişe ilişkin boyutu hukuken her zaman korunur.⁸⁵ Bununla beraber, idare hukukunda statünün içeriği ile ilgili olarak ileriye dönük bir kazanılmış haktan bahsedilmemektedir.⁸⁶

İdare, tek yanlı iradesi ile statüde değişiklik yapacaksa, kamu yararı ve kamu hizmeti gerekleri yanında, idari istikrar ve nefaset gibi, hukukun genel ilkelerini de gözetenek, mevcut statü içinde bulunanların haklı beklentilerini de dikkate alarak, makul bir uyum süresi tanınması ve geçiş düzenlemelerine yer vermesi hukuk devletinin gereğidir.⁸⁷ Doğrudan veya dolaylı olarak kamusal bir işlemde doğan bir hakkın teknik olarak *"kazanılmış hak"* olarak görülüp hukuken korunmaya devam edilebilmesi için her somut olayda öngörülebilirlik ve hukuki istikrar boyutları dikkate alınarak, hukuk devleti ilkesi ile kamu düzeni ve kamu hizmetlerinin gerekleri arasında bir değerlendirme yapılarak karar verilmelidir.⁸⁸ Bu nedenle, düzenleyici ve denetleyici kurumlardan lisans alan gerçek ve tüzel kişilerin, lisanslarla ilgili olarak ka-

⁸⁴ http://www.danistay.gov.tr/kerisim/kelime_ozet.jsp?kelimeler=kazanilmis_hak&ozet=metin&dokid=31049, 30.04.2009

⁸⁵ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, s. 191.

⁸⁶ Akyılmaz, vd., *a. g. e.*, s. 45.

⁸⁷ Akyılmaz, vd., *a. g. e.*, s. 46.

⁸⁸ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, s. 188.

zanılmış haklarından söz edebilmek için, her somut olayda öngörülebilirlik ve hukuki istikrar boyutları dikkate alınarak, hukuk devleti ilkesi ile kamu düzeni ve kamu hizmetlerinin gerekleri arasında bir değerlendirme yapılarak karar verilmeli, mevcut statü içinde bulunanların haklı beklentileri de dikkate alınarak, makul bir uyum süresi tanınarak, geçiş düzenlemelerine yer verilmelidir.

Daha önce aynı konu ile ilgili izin, ruhsat veya lisans almış olan gerçek ve tüzel kişilerin haklarının ihlal edilmemesi amacıyla, kanunlarda değişiklik yapılması sırasında, geçici maddelerde bu konular düzenlenerek soruna çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Örneğin, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Yetkilendirmede Geçiş Süreci" başlıklı Geçici 2. maddesinde, "Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin ile yetkilendirilmiş olan işletmeciler, bu Kanun uyarınca Kuruma bildirimde bulunmuş veya gerekli olduğu durumlarda yetkilendirmelerindeki süre ile sınırlı olarak kullanım hakkı almış sayılırlar." hükmü getirilmiştir.

SONUÇ

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, belirli sektörlerde düzenleme ve denetleme yapma üzere klasik idari örgütlenme modeli dışında kanunla kurulmuş olan kurumlardır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu hizmetleri alanının genişlemesinin sonucudur. Düzenlenmesi ve denetlenmesinin önemli bir toplumsal ihtiyaç olduğu bazı sektörlerde veya rekabete açılan sektörlerdeki teşebbüslerin faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla bu kurumlar kurulmaktadır. Son yıllarda sayıları giderek artmış, önümüzdeki yıllarda posta, havayolu, demiryolu gibi sektörlerde yenilerinin de kurulması gündemde olan kurumlardır.

Yasama organı tarafından birçok düzenleyici ve denetleyici kurum kurulmuş ve bu sektörlerde faaliyette bulunmak isteyen tüzel kişilerin ancak düzenleyici ve denetleyici kurumlardan izin ve lisans almak veya yetkilendirilme suretiyle faaliyette bulunmasına izin verilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurum bulunan sektörlerde faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, bu kurumlardan lisans

veya izin almadan veya yetkilendirme yapılmadan faaliyette bulunmaları mümkün değildir.

Lisans yöntemi, özel kişileri kamu hizmeti yürütmeye yetkilendirmede avantajlı bir yöntemdir. Bu yöntemin avantajlı olabilmesi, lisansların hangi şartlarda ve nasıl verildiği ve düzenleyici ve denetleyici kurumların lisans konusunda sahip olduğu yetkilerin nasıl kullanıldığına bağlıdır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde lisans yönteminin özel kişiler tarafından cazip görülerek, bu sektörlerde yatırım yapılması, düzenleyici ve denetleyici kurumların lisansları istikrarlı ve hukuka uygun düzenlemeler çerçevesinde, objektif kurallara göre vermelerine bağlıdır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları için, Anayasa'nın 124. maddesine göre, ilgili kanunlarda verilen yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarabilirler. Fakat çıkaracakları yönetmeliklerde, Anayasa'nın 124. maddesine uygun davranarak, lisanslarla ilgili olarak, kanunlarda olmayan yeni şartlar getirmemeli ve kanunlarda verilen hakları sınırlamamalıdır. Aksi takdirde yapılacak düzenlemeler hukuka aykırı olacaktır.

Yürürlükteki mevzuat sık sık değiştirilerek, lisans şartlarında çok sık değişiklikler yapılmamalıdır. Yapılacak sık değişiklikler, sektördeki yatırımları, dolayısıyla da sektörün gelişmesini olumsuz etkileyecektir. Bu nedenle, bu türlü mevzuatlar hazırlanırken ilgili tüm birimlerinin görüşleri alınmalı, üzerinde detaylı olarak düşünülerek hazırlanmalı ve daha sonra da değişiklikler mümkün olduğu kadar az yapılmalıdır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların sahip olduğu en önemli yetkilerden birisi sektörde faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilere yaptırım uygulayabilme yetkileridir. Bu kurumların, sektörde faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilerin lisanslara veya yetkilendirilmelerine uygun davranıp davranmadığını kontrol ve aykırı davranışlara karşı idari para cezası uygulama, geçici faaliyete durdurma ve lisans iptali gibi, idari yaptırım yetkileri vardır. Uygulanacak idari yaptırımlar, şirketlerin iflas etmesine veya yıllarca uğraşarak edinilmiş meslek itibarlarının bir anda yok olmasına neden olabilecek niteliktedir. Bu nedenle, uygulanacak idari yaptırımlar, hukuken geçerli bilgi ve belgelere dayanılarak, kanunlarda belirlenen çerçevede ve gerek-

çelerle, cezaların yasallığı, suç ve cezaların kanuniliği, cezaların geriye yürümezliği, savunma haklarına saygı ve suçun ceza ile orantılılığı ilkesine göre uygulanmalıdır. Uygulanan bazı idari yaptırımlarda bu hususlara riayet edilmediği, dolayısıyla da, Danıştay tarafından iptal edildiği görölmektedir.

Kanunlarda bazı idari para cezalarının maktu olarak belirlendiği görölmektedir. Belirlenen maktu cezaların yerinde bir uygulama olmadığı, maktu cezaların, nispi cezaya dönüştürülerek, tüzel kişilere yıllık gayri safi gelirlerinin belirli bir oranında idari para cezası uygulanmasına geçilmesinin, ceza adaletinin sağlanması bakımından daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Bazı düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında, araştırma veya soruşturma yapmaya ya da savunma almaya gerek olmaksızın idari para cezası verilebileceği şeklinde düzenlemeler yer almaktadır. Savunma hakkının idari yaptırımların uygulanmasında kabul edilen genel ilkelerden birisi olması, idari yaptırım yetkisinin savunma hakkına saygıyı içermesi gerekliliği nedeniyle, düzenleyici ve denetleyici kurumların savunma almadan idari para cezası verebileceği şeklinde kanunlarda yer alan düzenlemeler değiştirilmelidir.

İdari para cezaları kesinleşmeden, idari para cezalarında gerçek veya tüzel kişi lehine yapılacak değişiklikler, idari para cezalarına uyarlanarak, lehe düzenleme yapılması yoluyla ortaya çıkan yeni hukuki duruma göre idari para cezaları tespit edilmelidir. Uygulanacak idari yaptırımlarda, savunma hakkına riayet edilerek, idari yaptırım uygulanabilmesi için, önaraştırma veya soruşturma başlatılması şartı olan durumlarda, önaraştırma ve soruşturma başlatmadan idari yaptırım uygulanmamalıdır. Kanunda karar için belli bir usul öngörölmüşse, inceleme ve araştırma bu usule göre yapılmalıdır. Aksi halde karar hukuka aykırı olacaktır.

Lisanslarla ilgili olarak kanunda öngörölmesi halinde ilgili gerçek ve tüzel kişilerden belirli bedel istemelerinde her hangi bir hukuka aykırılık söz konusu olmaz. Bununla beraber kurumlar, yasal bir düzenleme olmadıkça, kanunlarla kendilerine verilen zorunlu bir kamu hizmetinin yürütölmesiyle ilgili, örneğin yaptıkları veya yaptırdıkları denetimlerle ilgili, lisans sahibinden bedel talep edemezler.

Kamu hizmetlerinin değişkenlik ilkesi uyarınca, idare kamu hizmetlerini günün değişen koşullarına uydurarak, gerekli değişiklikleri yapmak ve kaliteyi arttırmak zorundadır. Kamu yararı amacıyla, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, verdikleri lisansların şartlarında bazı değişiklikler yapabilir veya verilen lisansları iptal edebilirler. Kamu hizmetinin yürütülmesinin zorunlu kılması halinde kişiler lehine doğmuş olan bir takım hakları iptal eden idari işlemler yapabilirler. Bu durumda da, zarara uğrayan kişilerin tazminat hakkı söz konusu olur.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, tek yanlı iradeleri ile, lisans statülerinde değişiklik yapacaklarsa, kamu yararı ve kamu hizmeti gerekleri yanında, idari istikrar ve nefaset gibi, hukukun genel ilkelerini de gözeterek, mevcut statü içinde bulunanların haklı beklentilerini de dikkate alarak, makul bir uyum süresi tanınması ve geçiş düzenlemelerine yer vermeleri hukuk devletinin gereğidir. Yapılacak düzenlemeler, öngörülebilirlik ve hukuki istikrar boyutları da dikkate alınarak, hukuk devleti ilkesi ile kamu düzeni ve kamu hizmetlerinin gerekleri arasında bir değerlendirme içermelidir.

KAYNAKLAR

- Akıncı, Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul 1999.
- Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, 1. Baskı, Ankara 2009.
- Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara 2006.
- Atay, Ender Ethem, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. X, S. 1-2, Y. 2006, s. 259-293.
- Atay, Ender Ethem, "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 6*, Ankara 2000, s. 51-106.
- Çağlayan, Ramazan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Asil Yayın, 1. Baskı, Ankara 2006.

- Duran, Lütfi, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 1, Mart 1997, s. 3-10.
- Erol, Mesut, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, DPT Yayın No: 2680, Ankara 2003.
- Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, Üçüncü Bası, İstanbul 2008.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt II, Ekin Kitabevi, Bursa 2003.
- Gözübüyük, A. Şeref / Tan, Turgut, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Birinci Bası, Ankara 1998.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, 9. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2004.
- Karabulut, Mustafa, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
- Karacan, Ali İhsan, "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi*, Sayı 8, Ankara 2001, s. 3-59.
- Karakılıç, Hasan, *Hukuki Açından Elektrik Piyasası*, Güncel Yayınevi, İzmir 2006.
- Özay, İl Han, *Günüşiğinde Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004.
- Öztürk, Atila, *Mobil Telekomünikasyon Lisans Rejimi: Dünya Örnekleri ve Türkiye Analizi*, Telekomünikasyon Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara 2002.
- Tan, Turgut, "Bağımsız İdari Otoriteler" Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 4, Ankara 2000, s. 3-32.
- Ulusoy, Ali, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Birinci Bası, Ankara 2003.
- Ulusoy, Ali, "Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramı", *Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, Liberte Yayınları, 1. Bası, Ankara 2001.
- Ulusoy, Ali, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, Ülke Kitapları, Birinci Bası, İstanbul 2004.
- Yayla, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, Birinci Bası, İstanbul 2009.
- Yılmaz, Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.
- Yılmaz, Yunus, *Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler*, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=66
- <http://www.anayasa.gov.tr>
- <http://www.danistay.gov.tr>