



**T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

ELEKTRİK DAĞITIM ŞİRKETLERİNİN İDARİ DENETİMİ

Doktora Tezi

Hasan KAŞIKARA

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Kamu Hukuku Doktora Programı

Haziran 2025



**T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

ELEKTRİK DAĞITIM ŞİRKETLERİNİN İDARİ DENETİMİ

Doktora Tezi

Hasan KAŞIKARA

Kamu Hukuku Doktora Programı

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Bülent KENT**

Haziran 2025

TEŞEKKÜR

Doktora eğitiminin ilk gününden itibaren her aşamada desteklerini esirgemeyen, bilgi ve tecrübeleriyle beni yönlendiren kıymetli tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Bülent KENT'e içten şükranlarımı sunarım.

Tez konumun belirlenmesinden itibaren çalışmalarımı şekillendiren, her aşamada kıymetli yorumlarıyla bana yol gösteren ve bu süreci daha verimli hale getiren değerli hocalarım Prof. Dr. Engin SAYGIN ve Prof. Dr. Yasin SÖYLER'e de teşekkürü bir borç bilirim. Tez izleme komitesinde ve savunma jürimde yer alarak sundukları değerli görüşler ve tavsiyelerle çalışmamı geliştirmemde büyük rol oynamışlardır.

Değerli görüşleri ve tavsiyeleri ile tez çalışmama katkıda bulunan, tez savunma sınavı jürimde yer alan Sayın Hocalarım Dr. Öğr. Üyesi Murat EKİNCİ'ye ve Dr. Öğr. Üyesi Melikşah ÇIRAKOĞLU'na teşekkür ederim.

Bu zorlu süreç boyunca bana her zaman destek olan, akademik ve kişisel yaşamımda en büyük dayanağım olan sevgili eşim Doç. Dr. Hülya KAŞIKARA'ya ayrıca sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Yoğun çalışma dönemlerinde gösterdiği anlayış, sabır ve fedakârlık olmasaydı, bu yolculuk çok daha zor olurdu.

Ayrıca, bana en büyük motivasyonu veren sevgili çocuklarım Azmi ve Davud'a, onlarla geçiremediğim vakitleri sabırla karşıladıkları için teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
ÖZET.....	vii
ABSTRACT	viii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM ELEKTRİK DAĞITIM HİZMETLERİNİN HUKUKİ TEMELLERİ VE DÜZENLEYİCİ ÇERÇEVESİ	3
1.1. Elektrik Enerjisi.....	3
1.1.1. Tanımı	4
1.1.2. Elektrik Enerjisinin Genel Özellikleri	5
1.1.2.1. Doğal Tekel Niteliği	6
1.1.2.2. Evrensel Hizmet Özelliği	7
1.1.2.3. Regülasyona Tabi Olma Özelliği	8
1.1.2.4. Piyasa Faaliyeti Şeklinde Görülmesi.....	10
1.1.2.4.1. Üretim Faaliyeti	10
1.1.2.4.2. İletim Faaliyeti.....	13
1.1.2.4.3. Dağıtım Faaliyeti	15
1.1.2.4.4. Elektrik Piyasasında Diğer Faaliyetler	15
1.1.3. Elektrik Enerjisinin Hukuki Niteliği.....	15
1.2. Piyasa Faaliyeti Olarak Elektrik Dağıtım Hizmetleri	17
1.2.1. Dağıtım Kavramı	19
1.2.2. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Yapısal Gelişimi	20
1.2.3. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinde Özelleştirme Süreci: TEDAŞ Modeli, İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri ve Elektrik Piyasasına Yansımaları	22
1.2.4. İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği	26
1.2.5. Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet Modelleri ile İşletme Hakkı Devri Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği	32
1.2.6. İmtiyaz Modeli ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri.....	37

1.3. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Hukuki ve Yapısal Özellikleri.....	39
1.3.1. Doğal Tekel Niteliğine Sahip Olması	40
1.3.2. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Regülasyona Tabi Olması ve Ekonomik Kolluk Faaliyetleri	42
1.3.3. Kamu Hizmeti Niteliğinde Yürütülmesi	45
1.3.3.1. Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki Çerçevesi	46
1.3.3.1.1. Kamu Hizmetinin Kuruluşu ve Sona Erdirilmesi	55
1.3.3.1.2. Kamu Hizmetinin Sınıflandırılması ve Türleri	64
1.3.3.1.3. Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri	68
1.3.3.1.4. Kamu Hizmetinin Yürütülme Usulleri	80
1.3.3.2. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Kamu Hizmeti Niteliği: Yargı Kararları Işığında Bir İnceleme	87
1.3.4. Lisansa Tabi Bir Faaliyet Olarak Yürütülmesi	90
1.3.4.1. Lisans Kavramı	90
1.3.4.2. Lisansın Hukuki Niteliği	91
1.3.4.3. Lisans Yükümlülüğü	92
1.3.4.4. Elektrik Dağıtım Lisansı	93
1.4. Birinci Bölüm Değerlendirmesi	95
İKİNCİ BÖLÜM ELEKTRİK DAĞITIM HİZMETLERİNDE İDARİ DENETİM.....	96
2.1. Denetim ve Kavramsal Çerçeve	96
2.2. İdari Denetim: Kavram, Türler, Usul ve Kurumlar	101
2.2.1. Kavram Olarak İdari Denetim	102
2.2.2. Denetimi Yürüten Kurumun Statüsüne Göre İdari Denetim Türleri	103
2.2.2.1. Elektrik Enerjisi Sektöründe İç Denetim Sistematiği	103
2.2.2.2. Dış Denetim	105
2.2.3. İdari Denetim Usulleri	106
2.2.3.1. İsti'taf (İdari Başvuru ve İtiraz Mekanizması)	106
2.2.3.2. Hiyerarşik Denetim	108
2.2.3.3. İdari Vesayet Denetimi	109
2.2.3.4. Özel Statülü Kurulların İdari Denetimdeki Rolü	111
2.3. EPDK'nın Elektrik Dağıtım Hizmetlerine Yönelik İdari Denetim Yetkisinin Hukuki Çerçevesi ve Sınırları	111
2.3.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Kurumsal Yapısı ve Düzenleyici Rolü	118

2.3.2. Kurumun Kuruluş Amacı.....	118
2.3.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun Hukuki Niteliği, Örgütsel Yapısı ve Faaliyet Mekanizması.....	121
2.3.4. Enerji Piyasası Faaliyet Türleri.....	123
2.3.4.1. Elektrik Piyasası	123
2.3.4.2. Petrol Piyasası	125
2.3.4.3. Doğal Gaz Piyasası.....	126
2.3.4.4. LPG Piyasası	126
2.3.5. EPDK’nın İşlevsel Yetkileri.....	128
2.3.5.1. Lisans Verme Yetkisi	129
2.3.5.2. Tarife Belirleme Yetkisi.....	133
2.3.5.3. Regülasyon Yetkisi.....	134
2.3.5.4. Piyasa İzleme Yetkisi	137
2.3.5.5. İdari Yaptırım Uygulama Yetkisi.....	138
2.3.5.6. Kamulaştırma Yapma Yetkisi	140
2.3.5.7. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi.....	141
2.3.5.8. Danışmanlık, Yönlendirme ve Görüş Bildirme Yetkisi	142
2.3.5.9. Denetim Yetkisi.....	142
2.3.6. Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlerin Genel İlke ve Esasları	142
2.3.6.1. Denetim Uygulama Esasları	144
2.3.6.2. Denetime Tabi Tüzel Kişilerin Yükümlülükleri	145
2.3.6.3. Denetim Görevlilerinin Yetki ve Sorumluluk Alanları.....	146
2.3.6.4. Denetleme Faaliyetinde Geçerli İlkeler.....	146
2.3.6.5. Denetleme Faaliyetlerinde Bilgilendirme ve Yazışma Usulleri.....	146
2.3.7. Ön Araştırma ve Soruşturma Süreçlerine İlişkin Usul ve Esaslar	148
2.3.8. EPDK’nın Elektrik Dağıtım Şirketleri Üzerindeki Denetim Yetkisi ve Bunun Kapsamı	151
2.4. Elektrik Piyasalarında Regülasyon: Karşılaştırmalı Uygulamalar.....	153
2.4.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Uygulamaları.....	153
2.4.2. Birleşik Krallık Uygulamaları	156
2.4.3. Avrupa Birliği Uygulamaları	157
2.4.4. Güney Kore Uygulamaları.....	161
2.5. Bakanlığın Denetim Yetkisi ve TEDAŞ’ın Rolü	161

2.5.1. Elektrik Dağıtım Hizmetlerine İlişkin Denetim Yetkisinin Güncel Düzenlemeler Işığında Değerlendirilmesi	163
2.5.2. Anayasa Mahkemesi Kararları Kapsamında Yetki Devrinin İncelenmesi	166
2.5.3. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Denetiminde TEDAŞ'ın Fonksiyonu ve Gözetim Rolü.....	169
2.5.4. Elektrik Piyasası Kanunu Çerçevesinde Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Hukuki Yükümlülükleri ve Sorumlulukları.....	171
2.5.5. Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Denetiminde Uygulanacak Usul ve Esaslar.....	172
2.5.6. Elektrik Dağıtım Hizmetlerine İlişkin Denetim Raporlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi	177
2.6. İkinci Bölüm Değerlendirmesi	178
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM ELEKTRİK DAĞITIM ŞİRKETLERİNE UYGULANAN İDARİ YAPTIRIMLAR VE YARGI DENETİMİ	181
3.1. Genel Olarak İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Hukuki Niteliği	181
3.1.1. İdari Yaptırım Kavramı, Tanımı ve Kapsamı	182
3.1.2. İdarî Yaptırımlara İlişkin Temel İlkeler.....	184
3.1.3. İdari Yaptırımların Hukuki Dayanağı.....	186
3.1.4. İdare Tarafından Uygulanan Yaptırım Çeşitleri	188
3.1.4.1. İdari Para Cezaları	188
3.1.4.2. Diğer İdari Yaptırımlar.....	194
3.1.5. İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri	196
3.1.6. İdarî Yaptırımların Ceza Hukukunun Temel İlkeleriyle Olan Bağlantısı.....	197
3.1.6.1. Masumiyet Karinesi	199
3.1.6.2. Gerekçelendirme Yükümlülüğü	201
3.1.6.3. Cezaların Şahsiliği İlkesi.....	204
3.1.6.4. Savunma Hakkı	206
3.1.6.5. Kanunilik İlkesi	209
3.1.6.6. Ölçülülük İlkesi	213
3.1.6.7. Lehe Kanun Uygulaması	216
3.2. Elektrik Piyasası Kanunu'na Göre Dağıtım Şirketlerine Uygulanan İdari Yaptırımların Hukuki Dayanakları ve Türleri.....	221
3.2.1. Yaptırım Türleri.....	223
3.2.1.1. İdari Para Cezası.....	223
3.2.1.2. Lisans İptali	234

3.2.1.3. Yönetim Kuruluna Üye Atama ve Diğer Mali Yaptırımlar	239
3.2.1.4. Yasaklılık.....	240
3.3. Hukuk Devleti Perspektifinden Enerji Piyasasında İdarî Yaptırımların Yargısal Denetimi: Elektrik Dağıtım Şirketleri Örneği.....	240
3.3.1. İlk İnceleme Konularına İlişkin Yargısal Denetim.....	246
3.3.1.1. Görevli Yargı Yeri.....	249
3.3.1.2. Yetkili Mahkeme	252
3.3.1.3. İdari Merci Tecavüzü	254
3.3.1.4. Ehliyet	256
3.3.1.5. Kesin ve Yürütülmesi Zorunlu İşlemler	260
3.3.1.6. Dava Açma Süresi	261
3.3.1.7. Husumet.....	264
3.3.1.8. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 3. ve 5. Maddelerine Uygunluk	265
3.3.2. Esasa İlişkin Konularda Yargısal Denetim	267
3.3.2.1. Yetki Yönünden	268
3.3.2.2. Şekil Yönünden	271
3.3.2.3. Sebep Yönünden.....	272
3.3.2.4. Konu Yönünden	274
3.3.2.5. Amaç Yönünden.....	276
3.4. Üçüncü Bölüm Değerlendirmesi	277
SONUÇ	280
KAYNAKLAR.....	283

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye’deki elektrik dağıtım hizmetlerinin hukuki denetim süreçleri ve bu süreçlere bağlı idari yaptırımları kapsamlı bir şekilde incelemektedir. Kamu hizmeti niteliği taşıyan elektrik dağıtım faaliyetleri, enerjinin güvenli, kesintisiz ve verimli bir biçimde son kullanıcılara ulaştırılmasını hedeflemektedir. Başlangıçta Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından yürütülen bu denetim faaliyetleri, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 7257 sayılı Kanun ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na devredilmiştir. Çalışmanın temel amacı, bu yetki devrinin hukuki etkilerini ve denetim süreçlerinin piyasada nasıl bir işlevsellik sağladığını değerlendirmektir.

Elektrik dağıtım piyasasındaki denetim süreçlerinin hukuki sonuçları, mukayeseli hukuk incelemeleri ve yargı kararları ışığında analiz edilmiştir. İnceleme sonucunda, mevcut hukuki çerçevenin denetim mekanizmasının etkinliğini sağlamada yetersiz olduğu ve EPDK’nın karar alma süreçlerindeki yetkilerinin daha geniş bir hukuki zeminde güçlendirilmesi gerektiği ortaya konulmuştur. Ayrıca, idari yaptırımların ve yargısal denetim mekanizmalarının açık ve uygulanabilir hükümlerle desteklenmesinin, hukuka uygunluk ve hesap verebilirlik açısından kritik önem taşıdığı vurgulanmıştır. Denetim faaliyetlerinin hukuki altyapısının güçlendirilmesi, piyasa güvenilirliğini artırmak, yatırımcılar için öngörülebilirliği sağlamak ve kamu hizmetinin şeffaflığını geliştirmek açısından gereklidir. Bu kapsamda, mevcut yasal düzenlemelerin kapsamlı bir revizyondan geçirilmesi gerektiği ifade edilmiş ve sonuç bölümünde bu değerlendirmeler ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Elektrik Dağıtım Hizmetleri, Elektrik Piyasası Kanunu, Enerji Piyasası, EPDK (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu), İdari Yaptırımlar, Kamu Hizmeti, Mukayeseli Hukuk, Yetki Devri, Yargısal Denetim, Denetim Mekanizması.

ABSTRACT

This study comprehensively examines the legal oversight processes of electricity distribution services in Turkey and the administrative sanctions associated with these processes. Electricity distribution, characterized as a public service, aims to ensure the safe, uninterrupted, and efficient delivery of energy to end users. Initially, these oversight activities were carried out by the Energy Market Regulatory Authority (EMRA); however, with the enactment of the Electricity Market Law No. 6446 and Law No. 7257, these powers were transferred to the Ministry of Energy and Natural Resources. The primary aim of this study is to assess the legal implications of this transfer of authority and to evaluate how the oversight processes contribute to the orderly functioning of the market.

The legal outcomes of oversight processes in the electricity distribution sector have been analyzed in light of comparative legal practices and judicial decisions. The study concludes that the current legal framework is insufficient in ensuring the effectiveness of regulatory mechanisms and emphasizes the need for EMRA's decision-making powers to be strengthened within a broader legal context. Additionally, it highlights the importance of supporting administrative sanctions and judicial review mechanisms with clear, precise, and enforceable provisions to enhance legal certainty and accountability. Strengthening the legal infrastructure of oversight activities is essential for increasing market reliability, ensuring predictability for investors, and enhancing the transparency of public services. In this context, the need for a comprehensive revision of the existing legal regulations is underlined, and these findings are further elaborated in the conclusion section.

Keywords: Administrative Sanctions, Comparative Law, Decision-Making Mechanism, Electricity Distribution Services, Electricity Market, Electricity Market Law, EMRA (Energy Market Regulatory Authority), Judicial Review, Public Service, Transfer of Authority.

KISALTMALAR

1982 Anayasası

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982)

AB

Avrupa Birliği

a.g.e

Adı Geçen Eser

AÜHFD

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AYM

Anayasa Mahkemesi

Bkz.

Bakınız

BOTAŞ

Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi

c.

Cilt

Çev.

Çeviren

D13D

Danıştay 13. Daire

DPT

Devlet Planlama Teşkilatı

EPDK

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

EPK

Elektrik Piyasası Kanunu

ETKB

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

EÜAŞ

Elektrik Üretim Anonim Şirketi

E.

Esas

IESO

Independent Electricity System Operator

İDDGK

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu

İHD

İşletme Hakkı Devri

İHFM

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası

İÜ

İstanbul Üniversitesi

K.

Karar

KHK

Kanun Hükmünde Kararname

KİK

Kamu İhale Kurumu / Kamu İhale Kanunu

KK

“5326 sayılı Kabahatler Kanunu”

m.

Madde

ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu
RG	Resmî Gazete
RKHK	Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
S.	Sayı
SPK	Sermaye Piyasası Kanunu
T.	Tarih
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
YİD	Yap-İşlet-Devret
YPK	Yüksek Planlama Kurulu
4628 sayılı Kanun	Elektrik Piyasası Kanunu (mülga)
6446 sayılı Kanun	Elektrik Piyasası Kanunu (yürürlükteki)
4734 sayılı Kanun	Kamu İhale Kanunu
5018 sayılı Kanun	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
İYUK	2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu

GİRİŞ

Enerji sektörü, ülkelerin ekonomik kalkınma süreçlerinde ve toplumsal refahın sürdürülebilirliğinde stratejik bir role sahiptir. Bu bağlamda, elektrik enerjisi, modern yaşamın temel dinamiklerinden biri olarak öne çıkmakta ve hem bireysel hem de endüstriyel ihtiyaçların karşılanmasında kritik bir işlev görmektedir. Elektrik dağıtım hizmetleri, enerjinin nihai tüketiciye güvenli, kesintisiz ve verimli bir şekilde ulaştırılmasını sağlayan kamu hizmeti niteliğinde bir faaliyettir. Ancak, bu hizmetin sürdürülebilirliği yalnızca teknik altyapının yeterliliği ile sınırlı olmayıp etkin bir düzenleme ve denetim mekanizmasının varlığını da gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de elektrik dağıtım hizmetleri, enerji piyasasının serbestleşme süreci ile birlikte önemli bir dönüşüm yaşamıştır. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile başlayan serbestleşme süreci, 6446 sayılı Kanun ile kapsamlı bir hukuki çerçeveye kavuşturulmuş ve piyasanın düzenlenmesi ile denetlenmesi mekanizmaları güçlendirilmiştir. Ancak bazı düzenleyici yetkiler, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’ndan alınarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na aktarılmıştır. Bu yetki aktarımı, enerji piyasasındaki düzenleyici ve denetleyici sistemin yapısının yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmış; bu durum, denetim mekanizmalarının daha geniş kapsamlı bir çerçevede değerlendirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu çalışma, Türkiye’deki elektrik dağıtım hizmetlerinin denetim süreçlerini hukuki bir perspektiften analiz ederek mevcut düzenlemelerin etkinliğini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çalışmada, belirlenen yetki ve sorumlulukların sektöre olan etkileri detaylı bir şekilde ele alınmaktadır. Ayrıca, denetim mekanizmalarının kamu hizmeti ilkelerine uygun şekilde işleyebilmesi için gerekli hukuki düzenlemelere ve iyileştirme alanlarına dikkat çekilmektedir.

Çalışma, mukayeseli hukuk yöntemini de içermekte olup, Avrupa Birliği, Güney Kore, A.B.D ve İngiltere gibi ülkelerde uygulanan enerji piyasası düzenleme modelleri incelenerek Türkiye’ye yönelik öneriler sunmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda, düzenleyici kurumların şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkinlik ilkeleri doğrultusunda yapılandırılmasının önemi vurgulanmaktadır. Elektrik dağıtım hizmetlerinin hukuki denetimine ilişkin mevcut hukuki çerçeve incelenerek sektördeki düzenleyici ve denetleyici mekanizmaların etkinliğini

artıracak çözüm önerileri sunulmaktadır Bu doğrultuda, enerji piyasasında kamu yararını ve hukuki güvenliği esas alan bir yapının güçlendirilmesi gerekliliği ortaya konulmaktadır.



BİRİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK DAĞITIM HİZMETLERİNİN HUKUKİ TEMELLERİ VE DÜZENLEYİCİ ÇERÇEVESİ

Bu bölümde, elektrik enerjisinin hukuki mahiyeti ile temel nitelikleri ele alınmaktadır. Elektrik, hem "mal" hem de "hizmet" niteliği taşıyan özel bir kamu girdisi olarak değerlendirilmekte ve bu çift yönlü karakteri hukuki çerçevede analiz edilmektedir. Enerji arzının kamu hizmeti kapsamında sunulması, ekonomik zorunluluklar kadar hukuki düzenlemelerin de etkisiyle şekillenmektedir. Özellikle evrensel hizmet yükümlülüğü ve regülasyon ihtiyacı, bu hizmetin kamu yararına uygun biçimde sürdürülebilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede piyasa aksaklıklarının giderilmesi ve arz sürekliliğinin sağlanması bakımından düzenleyici otoritelerin rolü hayati öneme sahiptir.

İkinci alt başlıkta, elektrik dağıtım faaliyetlerinin piyasa temelli bir hizmet olarak ele alınışı ile bu yaklaşımın hukuki temelleri incelenmektedir. Lisanslama rejimi çerçevesinde, yetkili idari kurumların görev alanları ve sorumlulukları açıklığa kavuşturulmaktadır. Ayrıca, lisans sürecinin işleyişi ve bu sürece bağlı yükümlülüklerin enerji piyasasına olan etkileri değerlendirilmektedir.

Son bölümde, uluslararası hukuki düzenlemeler ile uygulama ilkeleri değerlendirilmektedir. Avrupa Birliği ve İngiltere gibi ülkelerin enerji piyasası düzenleme modelleri karşılaştırmalı yöntemle analiz edilmekte; bu analizler ışığında Türkiye elektrik piyasasının hukuki altyapısına ilişkin öneriler geliştirilmektedir. Ayrıca, düzenleyici kurumların etkinliğini artırmaya yönelik yapısal önerilere yer verilmekte; piyasanın daha işlevsel işlemesi ve denetim araçlarının güçlendirilmesi amacıyla bütüncül bir hukuki yaklaşım benimsenmektedir.

1.1. Elektrik Enerjisi

Dünya Enerji Görünümü 2020 raporuna göre küresel nüfus artışı ve teknolojik cihazların günlük yaşamda daha yaygın hale gelmesi, elektrik enerjisi tüketimini belirgin şekilde

artırmaktadır.¹ Raporda, 2040 yılı itibarıyla toplam enerji tüketiminin 12,3 milyon KTEP düzeyine ulaşacağı; bunun yaklaşık 2,96 milyon KTEP’lik bölümünün elektrik enerjisi tüketiminden kaynaklanacağı öngörülmektedir.² Elektrik enerjisi kullanımındaki artışa rağmen, dünya genelinde halen elektriğe erişimi olmayan geniş bir nüfus bulunmaktadır. Öte yandan, teknolojik gelişmeler kişi başına düşen enerji tüketimini artırmakta; bu eğilim, küresel enerji talebinin uzun vadede artmayı sürdüreceğini göstermektedir. Bu doğrultuda, artan talebin karşılanması ve erişim eşitsizliklerinin giderilmesi amacıyla enerji politikalarının gözden geçirilmesi ve altyapı yatırımlarının güçlendirilmesi gerekmektedir.³

1.1.1. Tanımı

Elektrik enerjisi, doğada doğal biçimde bulunmayan ve ancak insan müdahalesiyle üretilen bir enerji türüdür. Bu enerji, fosil yakıtlar olarak adlandırılan petrol, kömür ve doğal gaz gibi birincil kaynakların enerji santrallerinde dönüştürülmesi ya da yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılması suretiyle elde edilmektedir.⁴ Dolayısıyla elektrik enerjisi ikincil bir enerji kaynağı niteliği taşıyarak çağdaş yaşamın ayrılmaz ve temel unsurlarından biri haline gelmiştir.⁵ Elektrik enerjisi depolanmasının teknik ve ekonomik açıdan güç olması ve

¹ World Energy Outlook 2020, International Energy Agency. www.iea.org/, (Erişim: 12 Ocak 2025); Fetih Erbaş, *Yatırım Teşviklerinin Belirleyicileri ve Ekonomik Büyümeye Etkileri: Ampirik Bir Çalışma* (Ankara: Türk Hava Kurumu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2021), 16.

² KTEP, “Kilo Ton Eşdeğer Petrol” anlamına gelir. Enerji birimleri arasında yaygın olarak kullanılan bir ölçüdür ve farklı enerji türlerinin (elektrik, doğalgaz, kömür vb.) toplam enerji eşdeğerini belirlemek için kullanılır. KTEP seviyesi : Enerji üretimi veya tüketimi karşılaştırılırken farklı enerji kaynakları ortak bir birim üzerinden değerlendirilir. Örneğin, doğalgaz, kömür veya hidroelektrik enerjisi KTEP cinsinden ifade edilerek, enerji bilançosu daha anlaşılır hale getirilir. 1 ton ham petrolün sağladığı enerji miktarını ifade eder. 1 KTEP, yaklaşık 42 gigajoule (GJ) ya da 11, 63 MWh enerjiye eşdeğerdir International Energy Agency, *KTEP Seviyesi ve Enerji Ölçü Birimleri Tanımları*, World Energy Outlook 2020, www.iea.org, (Erişim: 12 Ocak 2025).

³ Mahmut Yiğit Yılmaz, *Enerji Sektörünün Piyasalara Etkisi (Enerji Sektörleri ile BIST100)* (Ordu: Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024), 3; Gökhan Karhan ve Hasan İbrahim Aydın, “Petrol Fiyatları, Kur ve Hisse Senedi Getirileri Üzerine bir Araştırma”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD)* 10/19 (2018), 318.

⁴ Bülent Kent, *Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları* (Ankara: Adalet Yayınları, 2012), 12; Hasan Ayrancı, *Enerji Sözleşmeleri* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2010), 38; Aylin Yıldırım Dindar, *Elektrik Piyasasında Abonelik Sözleşmeleri ve Tüketicinin Korunması* (Ankara: Ankara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 2.

⁵ Enerji, ısı ve ışık biçiminde açığa çıkan bir güç; elektrik ise atom altı parçacıkların hareketinden doğan bir enerji biçimi olarak tanımlanmakta olup, her iki kavram da enerji piyasalarının yapısal ve hukuki analizlerinde temel başvuru kaynakları arasında yer almaktadır. Türk Dil Kurumu, “Enerji” ve “Elektrik”, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim: 01/04/2025); Kenan Devir, *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası ve Uygulamadaki Hukuki Esaslar* (İstanbul: Özyeğin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2017), 7; İbrahim Gül, “Rekabetçi Bir Elektrik Enerjisi Sektörü İçin Pazara Girişin Düzenlenmesi”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı – Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku* (Ankara, 2002), 604.

Üretim maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle üretildiği anda tüketilmesi gereken bir enerji kaynağıdır.⁶

1.1.2. Elektrik Enerjisinin Genel zellikleri

Elektrik enerjisini diğer enerji türlerinden ayıran temel özelliklerden biri depolanamaması ve saklanamamasıdır. Bu durum talebin anlık olarak karşılanmasını zorunlu kılmakta en yüksek talep düzeyine uygun bir arz kapasitesinin tesis edilmesini gerektirmektedir. Üretim ile tüketimin eş zamanlı gerçekleşmesi şebeke güvenliğinin sağlanması açısından kritik bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir. Bu yapısal dengeyi sürdürebilmek şebekede frekans ve voltaj değerlerinin istikrarla korunması kesintisiz enerji arzının sağlanması ve ani güç kayıplarının önlenmesi ile mümkündür.⁷ Elektrik enerjisini diğer enerji türlerinden ayıran başlıca unsurlardan biri yerine geçebilecek kaynakların hem sayıca az hem de uygulanabilirlik bakımından sınırlı olmasıdır. Özellikle aydınlatma sistemlerinde ve sanayi üretim süreçlerinde elektrik dışında bir kaynağın kullanılması çoğu durumda mümkün değildir. Bu durum elektrik enerjisini modern yaşam ile endüstriyel faaliyetler açısından vazgeçilmez bir unsur hâline getirmektedir.⁸ Elektriğin ticari değer taşıyacak biçimde depolanabilmesi amacıyla çeşitli çalışmalar sürdürülse de mevcut koşullarda bu enerji türünün ekonomik anlamda depolanması mümkün değildir. Ancak depolama tesislerine yönelik planlanan yatırımların yakın dönemde uygulamaya geçirilmesi hedeflenmektedir.⁹ Söz konusu depolama tesislerinin enerji arz güvenliğine katkı sağlayacağı ve alternatif enerji sistemlerinin geliştirilmesinde önemli bir rol üstleneceği öngörülmektedir. Bu gelişmelerin elektrik piyasasında yeni bir dönemin başlangıcını oluşturacağı düşünülmektedir.¹⁰

⁶ Sally Hunt - Graham Shuttlesworth, *Competition and Choice in Electricity* (New York: Wiley, 1996), 117; Mustafa Yavuz, *Elektrik Tedarik Sözleşmeleri: Özellikle İekli Anlaşma* (İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2011), 18; Devir, *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası*, 7.

⁷ Duygu Dijan Arpacık, *Elektrik Dağıtım ve Perakende Satış Sektöründe Hakim Durumun Ktiye Kullanılması* (Kayseri: Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2023), 4; Cemal kmen Yücel, *Elektrik retiminde Hakim Durum Tespiti* (Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2012), 10; Efe Türkmen, *Elektrik Piyasası ve Tarifeler* (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2014), 7; Mustafa Erdem Can, *Hukuki Açıdan Elektrik Piyasasında Rekabet* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2006), 25; İzak Atiyas, *Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform* (İstanbul: TESEV, 2006), 27.

⁸ Semra Kayabaşı, *Türkiye’de Elektrik Enerjisi retimi ve Tüketimi* (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 1999), 1; Damla şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik ile İlgili Hizmetlerin Hukuki Niteliği* (İzmir: Yaşar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2018), 2.

⁹ 9 Mayıs 2021 tarihli ve 31479 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “*Elektrik Piyasasında Depolama Faaliyeti Yönetmeliği*” bu sürece hukuki zemin sağlamaktadır.

¹⁰ Arpacık, *Elektrik Dağıtım*, 4.

1.1.2.1. Doğal Tekel Niteliği

Doğal tekel, belirli bir mal veya hizmetin teknik ve ekonomik nedenlerle yalnızca tek bir işletme tarafından en düşük maliyet ve en yüksek verimlilikle sunulabildiği piyasa yapısını ifade eder. Bu tür yapılarda rekabetin oluşması genellikle mümkün görülmez ve bu nedenle düzenleme gerekliliği ortaya çıkar. Bu durum dışsal faktörlerden değil ilgili hizmetin ekonomik olarak tek bir işletme tarafından sağlanmasının daha uygun olmasından kaynaklanır.¹¹ Bu şekilde maliyetler düşer kaynaklar daha verimli kullanılır ve doğal tekel niteliğindeki piyasa yapıları ortaya çıkar.¹² Elektrik sektörü, yapısı gereği şebeke endüstrisi niteliğindedir ve şebekeye erişim sağlanmaksızın tüketicilere hizmet sunulması mümkün değildir. Mevcut bir şebekenin bulunduğu bölgede ikinci bir şebekenin kurulması, ekonomik açıdan sürdürülebilir görülmemektedir.¹³ Ölçek ekonomilerinin geçerli olduğu sektörlerde hizmet üretimi azalan maliyet koşullarında gerçekleşir. Üretim arttıkça kişi başına düşen maliyet azalır. Ölçek büyüdükçe verimlilik artar ve bazı sektörlerde yalnızca bir işletmenin faaliyet göstermesi daha ekonomik hale gelir. Elektrik piyasasında üretim hacminin artması birim maliyetleri düşürebilmekte bu da ekonomik etkinliğin sınırlı sayıda işletme ile sağlanmasını mümkün kılmaktadır. Bu çerçevede doğal tekel belirli bir hizmetin en düşük maliyetle ya da en yüksek fayda ile yalnızca tek bir işletme veya sınırlı sayıda yetkili kurum aracılığıyla sunulabildiği piyasa yapısını tanımlar.¹⁴

Elektrik enerjisinin doğal tekel kapsamında değerlendirilmesinde bazı temel unsurlar belirleyici olmaktadır. Elektrik enerjisinin depolanamaması talep ve arz dengesinin sağlanması için sürekli koordinasyon ve denetimi zorunlu kılar.¹⁵ Buna ek olarak elektrik üretim ve dağıtım faaliyetlerinin ölçek ekonomisine dayanması yani üretim arttıkça birim maliyetlerin azalması bu yapıyı destekleyen önemli bir etmendir. Aynı zamanda iletim ve dağıtım şebekelerinin kurulumu yüksek maliyet gerektirmekte alternatif bir şebeke oluşturulması ise ekonomik açıdan verimsiz görülmektedir. Bu durum doğal tekel yapısını daha da pekiştirmektedir.¹⁶ Elektrik

¹¹ Nejat Tamzok, *Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü* (Ankara: Ankara Üniversitesi, Doktora Tezi, 2007), 69; Devir, *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası*, 16.

¹² Yakup Gönen, *Türkiye’de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2011), 12; Atiyas, *Elektrik Sektöründe Serbestleşme*, 12.

¹³ Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2007), 22.

¹⁴ M. Ömür Paşaoğlu, *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet-Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması* (Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003), 13; Dindar, *Elektrik Piyasasında*, 7.

¹⁵ Recep Çakal, *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon* (DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2455, 1996), 18; Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 14.

¹⁶ Can, *Hukuki Açıdan Elektrik Piyasasında Rekabet*, 26; Banu Gültekin vd., “Çeşitli Ülkelerdeki Gelişmeler”, *Enerji Hukuku: Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon* (Bursa: Ekin Yayınları, 2007), 70.

arzının karmaşık bir şebeke sistemi üzerinden gerçekleştirilmesi sürecin tek merkezden yönetilmesini ve optimize edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle tüm firmaların aynı maliyet yükünü üstlenerek hizmet sunmaya çalışması üretim maliyetlerini artırmakta ve tüketici fiyatlarının yükselmesine neden olmaktadır. Verimlilikteki azalma ise hem hizmet sağlayıcılar hem de kullanıcılar açısından çeşitli olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir.¹⁷ Bazı sektörler başlangıçta doğal tekel niteliği taşısa da zamanla meydana gelen teknolojik gelişmeler ve sektörel dönüşümler bu yapının değişmesine olanak sağlamıştır. Özellikle yüksek başlangıç maliyetleri nedeniyle yalnızca tek bir işletme tarafından yürütülebilen üretim faaliyetleri teknik olanakların ilerlemesiyle çok aktörlü bir yapıya dönüşmüş ve rekabete açılabilir hale gelmiştir.¹⁸

1.1.2.2. Evrensel Hizmet Özelliği

5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu 16 Haziran 2005 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş ve 25 Haziran 2005 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun temel amacı kamu hizmeti niteliğinde olup işletmeciler tarafından yüksek maliyet nedeniyle sunulması güç olan evrensel hizmetlerin sağlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.¹⁹ Evrensel hizmet, Türkiye genelinde coğrafi konumdan bağımsız olarak herkesin erişimine açık, belirli kalite ölçütlerine uygun ve uygun ücretle sunulan hizmetler olarak tanımlanmıştır.²⁰ Evrensel hizmet kavramı ilk kez Avrupa Birliği literatüründe yer almış ve tüm bireylere istisnasız belirli bir kalite standardında ve makul fiyatlarla sunulan hizmet olarak tanımlanmıştır.²¹ Bu bağlamda toplumun refahı açısından ikamesi mümkün olmayan ve temel ihtiyaçların karşılanmasında zorunlu görülen hizmetlerin tüm bireyler tarafından erişilebilir olması amaçlanmıştır.²² Ayrıca evrensel hizmet anlayışının temel amacı

¹⁷ Dindar, *Elektrik Piyasasında*, 7; Ünal Zenginobuz, “Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon”, 24 Şubat 2000 tarihinde Rekabet Kurumu’nda sunulan tebliğ, *Perşembe Konferansları*, Sayı 5, Ankara, 103.

¹⁸ Şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik*, 19; Gültekin vd., *Çeşitli Ülkelerdeki Gelişmeler*, 70.

¹⁹ Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 45.

²⁰ Evrensel hizmet, coğrafi konuma bakılmaksızın herkesin erişimine açık, belirlenmiş kalite standartlarına uygun ve makul bir bedel karşılığında sunulan kamu hizmetlerini ifade eder. Bu kapsamda internet erişimi ile birlikte elektronik haberleşme ve kanunla tanımlanan diğer hizmetler de yer almaktadır, bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5369&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (Erişim: 29 Mayıs 2025).

²¹ “Report on the Public Consultation on the Green Paper on Services of General Interest”, Commission of European Communities, Brussels. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2004/EN/2-2004-326-EN-1-0.Pdf>, (Erişim: 2 Ocak 2025).

²² A. Şeref Gözübüyük - Turgut Tan, *İdare Hukuku: Cilt I Genel Esaslar*, 2. baskı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2001), 543.

kârlılık gözetmeksizin her bireyin bu hizmetlere eşit şartlarda erişimini güvence altına almaktır.²³ Dolayısıyla hizmetin kalitesi ile erişilebilirliğinin güvence altına alınması toplumsal eşitliğin sağlanması bakımından önemli bir gereklilik olarak değerlendirilmektedir.²⁴ Rekabet odaklı piyasa koşullarında evrensel hizmetin sağlıklı biçimde yürütülmesi, bu süreci izleyip yönetecek kurumsal ve idari bir yapılanmayı zorunlu kılar. Bu yapının, hizmet yükümlülüklerinin yerine getirilmesini denetlemesi ve gerektiğinde müdahalede bulunması gerekir.²⁵ Türkiye’deki yasal düzenlemelerde, Avrupa Birliği mevzuatında olduğu gibi, evrensel hizmet tanımında iletişim sektörü öncelikli olarak konumlandırılmış; buna karşılık, elektrik hizmetleri bu kapsamda açık biçimde belirtilmemiştir.²⁶ Bununla birlikte elektriğin bireylerin günlük yaşamındaki hayati rolü dikkate alındığında bu hizmetin temel haklar arasında yer alması gerektiği ileri sürülmektedir. Bu çerçevede olması gereken hukuk açısından değerlendirildiğinde elektrik hizmetlerinin evrensel hizmet kapsamına dâhil edilmesi toplumsal eşitliğin sağlanması ve sosyal refahın artırılması yönünden önemli bir gereklilik olarak görülmektedir.²⁷

1.1.2.3. Regülasyona Tabi Olma Özelliği²⁸

Gelişmiş ülkelerde enerji sektörüne yönelik yatırımların sorunsuz biçimde hayata geçirilmesini sağlayan başlıca unsur güçlü kurumsal ve hukuki yapıların mevcudiyetidir.²⁹ Buna karşılık gelişmekte olan ülkelerde piyasa risklerini öngörülebilir kılacak ve özel sektöre güven sağlayacak düzenleyici mekanizmaların yeterince kurumsallaşmamış olması yatırım imkânlarının tam olarak değerlendirilmesini engellemektedir.³⁰ Bu nedenle tarafsız bir düzenleyici yapının varlığı piyasa güveninin tesisinde belirleyici bir rol üstlenmektedir.³¹ Regülasyon faaliyetleri piyasada mal ve hizmetlerin güvenli ve standartlara uygun biçimde sunulmasını sağlamak ve piyasa aksaklıklarından kaynaklanan sorunları gidermek amacıyla

²³ Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 45.

²⁴ Ayrancı, *Enerji Sözleşmeleri*, 48; Dindar, *Elektrik Piyasasında*, 4; Yavuz, *Elektrik Enerjisi Tedarik Sözleşmeleri*, 82.

²⁵ Peter Fox Penner, *Electric Utility Restructuring: A Guide to the Competitive Era* (Virginia: Public Utilities Reports, Inc., 1998), 326.

²⁶ Douglas Pitt - Niall Levine, “Universal Service and the Future of Regulation”, *Telecommunications Policy* 28 (2004), 227.

²⁷ Ayrancı, *Enerji Sözleşmeleri*, 48; Dindar, *Elektrik Piyasasında*, 4.

²⁸ “Regülasyon”, kelimesi “ayarlama” ve “düzenleme” anlamlarında kullanılmaktadır, bkz. Türk Dil Kurumu, “Regülasyon”, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/?ara=regulasyon> (Erişim: 01/04/2025).

²⁹ Joseph P. Tomain - Richard D. Cudahy, *Energy Law* (New York: Thomson-West, 2004), 81.

³⁰ Zenginobuz, “Elektrik Sektöründe”, 5.

³¹ Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 15.

yürütülmektedir.³² Ekonomik toplumsal ve sosyal açıdan istenmeyen tutum ve davranışların değiştirilmesi amacıyla hükümetler belirledikleri kuralları çeşitli yaptırımlar yoluyla uygulamaya koymaktadır.³³ Elektrik piyasasında etkili bir regülasyon hizmetten yararlananları tekелci uygulamalara ve siyasi müdahalelere karşı koruyan temel unsurdur. Elektriğin iletim ve dağıtımının kamu eliyle yürütülmesi çoğu zaman sorunsuz şekilde gerçekleşirken özel sektöre açılması durumunda piyasanın düzenli işleyişini sağlamak üzere tarafsız bir düzenleyici kuruma duyulan ihtiyaç artmaktadır.³⁴ Elektrik hizmetinin temel bir insan hakkı olarak değerlendirilmesi gerektiği görüşü yaygınlık kazanmıştır. Bu nedenle, söz konusu hizmetin yalnızca kâr amacı güden özel sektör kuruluşlarının kontrolüne bırakılması uygun görülmemektedir. Elektrik enerjisi, birçok sektörde temel girdi olarak kullanılmasının yanı sıra konut ve sanayi kesiminde talebi sürekli artan stratejik bir ihtiyaçtır. Elektrik iletim ve dağıtımında birden fazla firmanın faaliyet göstermesi durumunda devlet, bu alanı regülasyon yoluyla denetlemektedir. Elektrik piyasasında gerçekleştirilen düzenleme faaliyetleri, kamu hizmeti niteliğini sürdüren uygulamalara karşın özelleştirme ve serbestleşme politikalarının ivme kazandığı bir ortamda daha da önem kazanmıştır. Önceden yaygın olan dikey bütünleşik yapılar yerini süreçlerin ayrıştırılmasına dayalı yeni modellere bırakmıştır. Bu dönüşüm doğrultusunda kamu hizmeti olarak kabul edilen faaliyetlerin etkin şekilde yönetilebilmesi için görev ve yetkileri net biçimde tanımlanmış bağımsız bir düzenleyici otoritenin varlığı gerekli hâle gelmiştir.³⁵

Elektrik enerjisi sektöründe iki tür regülasyon faaliyeti yer almaktadır.³⁶ Birinci tür teknik regülasyon olarak adlandırılmakta ve elektrik enerjisinin üretim iletim ve dağıtım süreçlerinde güvenlik ile standartlara uyumun sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu düzenleme enerjinin kesintisiz kaliteli yeterli ve uygun maliyetle tüketiciye ulaştırılmasını temin edecek kuralları

³² Paşaoğlu, *Doğal Tekel*, 15; Şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik*, 24.

³³ Şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik*, 22; H. Baha Karabudak vd., “İktisadi Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler”, *Rekabet Dergisi*, 11(2002), 4.

³⁴ David Parker Yin-Fang - Colin Kirkpatrick. “Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition and Regulation”, *Journal of Regulatory Economics*, 33, 2008; Electricity sector, https://www.researchgate.net/publication/5156285_Electricity_Sector_Reform_in_Developing_Countries_An_Econometric_Assessment_of_the_Effects_of_Privatization_Competition_and_Regulation, (Erişim: 05 Ocak 2025); Zenginobuz, “Elektrik Sektöründe”, 14; Gönen, *Türkiye’de Elektrik*.

³⁵ Sinan Sarısoy, *Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası Örneği* (İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2008), 26; Dindar, *Elektrik Piyasasında*, 6; Çakal, *Doğal Tekellerde Özelleştirme*, 35.

³⁶ Paul Selzick, “Focusing Organisational Research on Regulation”, *Regulatory Policy and the Social Science*, R. Noll (ed.) (Berkeley: University of California Press, 1985), 363’den aktaran: Elvin Evrim Özcan, *İdare Hukuku Açısından Türkiye’de Elektrik Sektörünün Regülasyonu ve Avrupa Birliği, Rusya, Çin ve Güney Amerika Uygulamaları* (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2009), 76.

kapsamaktadır. Çevresel etkilerden enerji arz güvenliğine kadar geniş bir alanı kapsayan bu kurallar piyasa aktörlerinin belirlenen standartlara uygun davranıp davranmadığını denetlemeyi içermektedir.³⁷ İkinci tür ekonomik regülasyon olarak adlandırılmakta ve tam rekabetin sağlanamadığı piyasalarda fiyatların doğrudan ya da dolaylı biçimde kontrolüne yönelik bir müdahale olarak uygulanmaktadır. Ekonomik bakımdan bu düzenlemelerin temel amacı mal ve hizmetlerin belirli bir kalite ile güvenlik standardında sunulmasını sağlamak ve aynı zamanda sosyal refah ile piyasa katılımcılarının kâr beklentileri arasında denge kurmaktır. Bu doğrultuda düzenleme faaliyetlerinin ilgili sektörde uzmanlaşmış kurumlar tarafından yürütülmesi büyük önem taşımaktadır.³⁸

1.1.2.4. Piyasa Faaliyeti Şeklinde Görülmesi

Piyasa; elektrik enerjisinin üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan ve perakende satışı ile birlikte, ithalat ve ihracat gibi faaliyetleri ve bu faaliyetlerle bağlantılı tüm iş ve işlemleri kapsayan sektörel yapıyı ifade etmektedir. Ancak piyasa reformu öncesinde, bu faaliyetlerin tamamı hem dikey bütünsel bir yapı içinde hem de tekel niteliğindeki kamu kurumları tarafından yürütülmekteydi. Ne var ki yapılan yasal düzenlemelerle bu hizmet alanları ayrıştırılmış ve böylece farklı tüzel kişiliklerin faaliyetine açık hale getirilmiştir.³⁹ Bu ayrıştırma her bir piyasa faaliyetinin ayrı ayrı tanımlanmasını ve düzenlenmesini zorunlu kılmıştır.⁴⁰ Ayrıca toptan satış ile perakende satış hizmetleri tedarik lisansı altında birleştirilmiştir. Bu düzenleme elektrik ticaretinin bütünsel bir yapı içinde yürütülmesini ve piyasa işleyişinin daha verimli hale gelmesini amaçlamaktadır.⁴¹

1.1.2.4.1. Üretim Faaliyeti

Elektrik üretim faaliyeti yürütülebilmesi için yürürlükteki mevzuat uyarınca üretim lisansı alınması zorunludur. Bu lisans ilgili faaliyetlerin hukuki çerçevede yürütülmesini

³⁷ Şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik*, 19; Zenginobuz, “Elektrik Sektöründe”, 113; Çakal, *Doğal Tekellerde Özelleştirme*, 37.

³⁸ Kent, *Türk ve Alman*, 74; Paşaoğlu, *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet*, 14; Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 21.

³⁹ Dindar, *Elektrik Piyasasında*, 16; Mustafa Gözen, “6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunun Getirdiği Yeni Düzenlemeler”, *Enerji Piyasası Bülteni*. Ankara, Ekim-Aralık 2013, 6; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. *Elektrik Piyasası 2013 Yılı Piyasa Gelişim Raporu*. Ankara, 2013, 18.

⁴⁰ Elektrik piyasası faaliyetleri 6446 sayılı Kanunun 4. maddesinde sıralanmış, toptan ve perakende satış işlemleri ise 10. madde kapsamında tedarik lisansı altında birleştirilmiştir. .

⁴¹ Devir, *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası*, 11; Çağlar Özel vd., “Elektrik Piyasalarında Elektrik Sağlama Amaçlı Sözleşmeler,” *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi* 8, Özel Sayı (2013): 2080.

güvence altına alır.⁴² Elektrik üretimi, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3. maddesi uyarınca, enerji kaynaklarının üretim tesislerinde elektrik enerjisine dönüştürülmesi süreci olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'de bu üretim faaliyeti, ağırlıklı olarak hidroelektrik, termik ve yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı biçimde yürütülmektedir. Öte yandan, bu alandaki yatırımlar yüksek maliyet gerektirdiğinden, zamanla özel sektörün katılımına imkân tanıyan bir piyasa yapısı oluşturulmuştur.⁴³ Elektrik üretim şirketleri sahip oldukları, kiraladıkları ya da işletme hakkını devraldıkları tesislerde elektrik enerjisi üreten ve bu enerjiyi piyasaya sunan özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliklerdir. Üretim tesisleri elektriğin fiilen üretildiği fiziksel alanları ifade etmektedir. Elektrik enerjisinin ekonomik olarak verimli biçimde depolanamaması nedeniyle üretildiği anda tüketime yönlendirilmesi zorunludur.⁴⁴

Elektrik üretimi faaliyetinde bulunacak tüzel kişilerin, sürecin ilk aşamasında önlisans almaları zorunludur. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 6. maddesi uyarınca, önlisans süresi boyunca ilgili mevzuatta belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmesi hâlinde, söz konusu tüzel kişilere üretim lisansı düzenlenmektedir.⁴⁵ Elektrik üretim lisansına sahip tüzel kişiler, yalnızca üretim faaliyetiyle sınırlı kalmamaktadır. Tedarik şirketleri, hem serbest tüketicilere hem de özel iletim hattı kurdukları kullanıcılara elektrik enerjisi ya da kapasite temin edebilmekte; ayrıca, yurt dışına elektrik ihracatı da gerçekleştirebilmektedir. Nitekim 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca, bu tür faaliyetleri yürüten lisans sahiplerinin hak ve yükümlülükleri, ilgili kanun hükümleri ile birlikte ikincil mevzuat çerçevesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.⁴⁶ 6446 sayılı Kanuna göre lisans sahibi kişiler, tedarik şirketlerine, serbest tüketicilere ve özel hatla bağlandıkları kişilere elektrik enerjisi ya da kapasite satabilir; bunun yanında, tedarik yükümlülüklerini yerine getirmek amacıyla belirlenen ölçülerde alım da yapabilirler.⁴⁷ Lisanslar yürütülecek faaliyetin niteliğine bağlı olarak en az on yıl en fazla kırk dokuz yıl süreyle verilmektedir. Ancak 6446 sayılı Kanun'un geçici 12. maddesi uyarınca üretim lisansının süresi mevcut sözleşmenin süresiyle sınırlıdır.⁴⁸

⁴² Kent, *Türk ve Alman*, 124.

⁴³ Zenginobuz, "Elektrik Sektöründe", 14; Şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik*, 15.

⁴⁴ Ayşe Merve Öztekin, *Elektrik Piyasasında Lisanslar ve İdarenin Yetkileri* (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2020), 27; Eda Akdemir Odabaşoğlu, *Türkiye'deki Elektrik Dağıtım Sektörünün Özelleştirilmesi ve Dağıtım Sektörü Faaliyetlerinin İncelenmesi* (Ankara: Türk Hava Kurumu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006), 19.

⁴⁵ EPDK, "Elektrik Piyasası Mevzuatı", <http://www.epdk.org.tr/index.php/elektrik-piyasasi/mevzuat?id=1414>, (Erişim: 9 Nisan 2024).

⁴⁶ Figen Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi ve Denetlenmesi* (İstanbul: İstanbul Medipol Üniversitesi, Doktora tezi, 2017), 8; Şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik*, 16.

⁴⁷ 6446 sayılı Kanun, m. 7.

⁴⁸ Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 8.

6446 sayılı Kanun'un geçici 14. maddesi ile 4 Mayıs 2013 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Yönetmelik'in 4. maddesi uyarınca, yürürlükten önce geçerli üretim lisansı ile santral inşaatına başlamış ancak lisansı iptal edilen veya askıya alınan kişilerin durumu özel hükümlerle düzenlenmiştir.⁴⁹ Bu kişilerin 30 Mart 2014 tarihine kadar kuruma başvuruda bulunmaları gerekmektedir. Bakanlık yatırımın geri dönülemez bir aşamada olduğunu ve kamu yararı bulunduğunu tespit ederse EPDK tarafından yeni bir üretim lisansı düzenlenebilir.⁵⁰

İngiltere'de elektrik üretim faaliyetleri, doğal gaz ve elektrik piyasalarının düzenlenmesinden sorumlu kamu otoritesi olan OFGEM (Office of the Gas and Electricity Markets) tarafından lisanslandırılmaktadır. OFGEM, bağımsız bir idari otorite olarak ülkedeki enerji piyasalarının hem düzenlenmesi hem de denetlenmesi görevini üstlenmektedir. Elektrik üretim lisansları, 1989 tarihli Electricity Act çerçevesinde verilmektedir. Kurulu gücü 50 megavatı aşan üretim tesislerine ilişkin lisans başvuruları ise, çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) raporunun olumlu bulunması ve ilgili bakanlık tarafından onaylanması hâlinde geçerlilik kazanmaktadır.⁵¹ Almanya'da elektrik enerjisi üretim faaliyetleri lisans şartına tabi tutulmamaktadır. Ayrıca bu alanda yatırım yapacak girişimciler, enerji bakanlığı benzeri bir kamu otoritesinin onayına da ihtiyaç duymaz. Üretim tesislerinin kurulabilmesi için imar planında gerekli değişikliklerin yapılması, proje onayının alınması ve Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporuna ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, girişimciler yalnızca genel idari izin süreçlerine tâbidir.⁵²

Öğretide elektrik üretiminin kamu hizmeti sayılamayacağına ilişkin farklı görüşler mevcuttur.⁵³ Ulusoy'un değerlendirmesine göre, Türkiye'de elektrik enerjisinin üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti birbirinden bağımsız faaliyetler olarak ele alınmakta ve bu faaliyetlerin tamamı kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmektedir. Benzer biçimde Şanlı da üretim şirketlerine getirilen özel yükümlülükler ve tanınan kamulaştırma yetkisini esas alarak elektrik üretiminin kamu hizmeti niteliği taşıdığını savunmaktadır.⁵⁴ Elektrik piyasasında

⁴⁹ Resmî Gazete, 28637, "Elektrik Piyasasında İnşaatına Başlanmış Olan Tesislere Yeni Üretim Lisansı Verilmesi Hakkında Yönetmelik" 4. madde, 4 Mayıs 2013.

⁵⁰ Duygu Sümertaş, "Türkiye Elektrik Piyasası Kanunu Kapsamında Lisans Esasları ve Türleri", *İstanbul Barosu Dergisi*, 88/6 (2014), 60.

⁵¹ Peter Cameron, *Legal Aspects of EU Energy Regulation* (New York: Academic, 2005), 91; Martha M. Roggenkamp vd., *Energy Law in Europe*, 2001'den aktaran: Deniz Daştan, "Elektrik Piyasasında Üretim Lisanslarının Hukuki Rejimi" (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler, Yüksek Lisans Tezi, 2010), 2.

⁵² Daştan, "Elektrik Piyasasında Üretim", 23.

⁵³ Çağdaş Evrim Ergün, *Avrupa Birliği Enerji Hukuku* (Ankara: Çakmak Yayınevi, 2010), 86; Gönen, *Türkiye'de Elektrik*, 25.

⁵⁴ Yeliz Şanlı, "Elektrik Piyasası ya da Elektrik Kamu Hizmeti", *Mülkiye Dergisi*, XXXI/254 (2007), 254; Ali Ulusoy, *Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış* (Ankara: Elder, 2005), 85.

yürütülen faaliyetler, birbiriyle ilişkili ve bütünleyici nitelikte süreçlerden meydana gelir. Üretim sürecinde ortaya çıkabilecek aksaklıklar, arz güvenliğini azaltmakta, piyasanın diğer alanlarını olumsuz yönde etkileyerek mevzuatta öngörülen amaçların gerçekleşmesini zorlaştırabilmektedir.⁵⁵ Üretim faaliyetinin özel hukuk kurallarına tabi tutulup kamu hizmeti niteliğinden uzaklaştırılması, piyasanın sürdürülebilirliğini zayıflatabilir.⁵⁶ Konunun daha detaylı bir şekilde ele alınması, bir sonraki bölümde “*Kamu Hizmeti Faaliyeti Olarak Elektrik Dağıtım Hizmetleri*” alt başlığında gerçekleştirilecektir.

1.1.2.4.2. İletim Faaliyeti

Elektrik iletimi enerji üretim tesislerinden tüketicilere enerji aktarımını sağlayan kritik bir süreçtir. Bu faaliyet yüksek gerilim hatları ve trafo merkezleriyle uzun mesafeli enerji taşınmasını sağlar. İletim faaliyetleri enerji arz güvenliğinin sağlanması ve kayıpların azaltılması açısından önem taşır.⁵⁷ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, iletimi “36 kV ve üzeri gerilim seviyesindeki hatlar üzerinden elektrik enerjisinin taşınması” olarak tanımlar. Buna göre, üretim santrallerinde üretilen elektrik enerjisi yüksek gerilim hatları aracılığıyla dağıtım şebekelerine veya bu şebekelere bağlı tüketicilere iletilir (*Kanun m. 3*).

Türkiye’de iletim faaliyetleri, yalnızca Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) tarafından ve ilgili kanun uyarınca düzenlenen iletim lisansı çerçevesinde yürütülmektedir.⁵⁸ Elektrik iletim faaliyetleri doğal tekel özelliği göstermektedir.⁵⁹ Farklı firmaların rekabet içinde faaliyet göstermesi, aynı işlevi görecekle bağımsız iletim hatlarının kurulmasını zorunlu kılmakta; bu durum yatırım maliyetlerini artırarak ekonomik verimliliği azaltmakta ve elektrik fiyatlarında artışa neden olmaktadır.⁶⁰ İlgili yasanın 8. maddesi, TEİAŞ’ın iletim dışındaki alanlarda faaliyet göstermesini yasaklamakta; böylece iletim hizmetinin yalnızca kamuya ait

⁵⁵ Elektrik Piyasası Kanunu ; Kanun No: 6446, m. 1: “*Bu Kanunun amacı; elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin yapılmasının sağlanmasıdır*”,

⁵⁶ Alper Kaan Keskin, *Devletin Yenilenebilir Enerji Kaynaklı Elektrik Enerjisini Arz Etme Yükümlülüğü* (İstanbul: Özyeğin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2017), 68.

⁵⁷ Kent, *Türk ve Alman*, 124; Serhat Çelen - Fikret Karaalp, “TEİAŞ’ın Taraf Olduğu Sistem Kullanım Anlaşmalarının Hukuki Niteliği ve Bu Anlaşmalardan Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Görevli Yargı Yolu Sorunu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 48 (2021); Mert Gürler, *İdare Hukuku Açısından Elektrik İletim Hizmeti* (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 25.

⁵⁸ TEİAŞ, “Hakkımızda”, <https://www.teias.gov.tr/hakkimizda>, (Erişim: 15 Ocak 2025).

⁵⁹ Burçak Tatlı, “Türkiye Elektrik Pazarında Güncel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Komisyonunun CEZ Kararı”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 9/1 (Haziran 2018), 77-104; Yeşim Akcollu, *Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon* (Ankara: Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No. 131, 2003), 7.

⁶⁰ Devir, *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası*, 16; Tamzok, *Kamu Politikası Analizi*, 69.

bir kuruluş tarafından yürütülmesini teminat altına almaktadır.⁶¹ Elektrik iletim altyapısının güvenli ve sürdürülebilir işletimi, modernizasyon ile verimliliğe dayalı ilkelere bağlıdır. Kesintisiz enerji temini için iletim hatlarının etkin şekilde yönetilmesi ve periyodik bakımının sağlanması zorunludur.⁶² İletim faaliyetlerinde temel amaçlar; enerji arz güvenliğini temin etmek, kaynak kullanımında verimliliği artırmak ve iletim kayıplarını asgariye indirmektir.⁶³

TEİAŞ, elektrik piyasasında yer alan tüm şirketlere eşit ve tarafsız hizmet sunmakla yükümlüdür. Bu yükümlülük, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında yasal güvence altına alınmıştır.⁶⁴ Elektrik iletimi, doğal tekel niteliği taşıyan stratejik bir hizmet alanıdır. Bu tür piyasalarda verimlilik, çoğunlukla tek bir işletmenin faaliyet göstermesiyle mümkün olur. Doğal tekel yapısı, rekabetten değil; üretim teknolojisi, altyapı zorunluluğu ve talep özellikleri gibi yapısal unsurlardan kaynaklanır. Elektrik iletimi; demiryolu taşımacılığı, doğal gaz dağıtımı ve telekomünikasyon gibi sektörlerle benzer özellikler taşımaktadır.⁶⁵ Rekabet hukuku kapsamında, doğal tekel niteliği taşıyan iletim hatları “zorunlu unsur” olarak kabul edilmektedir. Hâkim konumdaki teşebbüsün, rakiplerin erişimine açık olmayan ve ikame edilemeyen mal veya hizmet sunması durumunda bu unsur vazgeçilmez sayılır. Bu durumda, adil erişim sağlama yükümlülüğü doğar ve özellikle doğal ya da yasal tekeller açısından bu yükümlülük hukuken bağlayıcıdır.⁶⁶ Bu doğrultuda TEİAŞ, işlettiği iletim altyapısına erişim talebinde bulunan tüm piyasa aktörlerine eşit ve tarafsız hizmet sunmakla yükümlüdür. Aksi halde, piyasa yapısında adaletsiz rekabet ortamı oluşur ve sektörün dengeli işleyişi zarar görür. TEİAŞ’ın hizmetlerini tarafsızlık ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda yürütmesi, yalnızca yasal bir zorunluluk değil, aynı zamanda enerji piyasasının istikrarı açısından da hayati öneme sahiptir.⁶⁷ Adil hizmet sunumu, piyasa aktörleri arasında fırsat eşitliği sağlayarak sektörün

⁶¹ Şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik*, 18; Sümertaş, “Türkiye Elektrik Piyasası Kanunu”, 160.

⁶² Emre Kalender, *Elektrik Sektörünün Hukuki Yapısı ve Rekabet Hukuku Açısından Hakim Durumun Kötüye Kullanılması* (Ankara: Başkent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007), 40; Ayrancı, *Enerji Sözleşmeleri*, 49.

⁶³ *Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği*, m. 5/5: “Piyasa İşletmecisi ve Sistem İşletmecisi gerekli her türlü koordinasyon ve haberleşmeyi sağlayarak, elektrik enerjisi arz ve talebini dengelemek amacıyla dengeleme mekanizması faaliyetlerini ve bu faaliyetler için gereken ilgili usul ve esasları yürütür.”

⁶⁴ *Elektrik Piyasası Kanunu*, Madde 8/2-a: “TEİAŞ’ın görev ve yükümlülükleri şunlardır: Yeni iletim tesislerine yönelik yatırım planlaması yapılması, bu tesislerin kurulması, sistemin rekabetçi şekilde işletilmesi ve ihtiyaç duyulursa kapasite artırımı veya ikame yatırımlarının gerçekleştirilmesi zorunludur.

⁶⁵ Doğal Tekel, *Rekabet Terimleri Sözlüğü*, Rekabet Kurumu, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/rekabet-terimleri-sozlugu/terimler-listesi?icerik=607bf343-5533-42a5-a6ca-1b1a46c8b608>, (Erişim: 15 Ocak 2025).

⁶⁶ Yılmaz Aslan, *Rekabet Hukuku Ders Kitabı* (İstanbul: Ekin Kitabevi, 2015), 195.

⁶⁷ *Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği*, m. 5/5: “Piyasa İşletmecisi ve Sistem İşletmecisi gerekli her türlü koordinasyon ve haberleşmeyi sağlayarak, elektrik enerjisi arz ve talebini dengelemek amacıyla dengeleme mekanizması faaliyetlerini ve bu faaliyetler için gereken ilgili usul ve esasları yürütür”, <https://www.epdk.gov.tr/detay/icerik/3-6975/elektrik-piyasasi-dengeleme-ve-uzlastirma-yonetme>, (Erişim: 15 Ocak 2025).

istikrarlı şekilde işlemesine katkıda bulunur. Buna ek olarak, devletin düzenleyici müdahaleleri; fiyat politikaları, hizmet standartları ve piyasaya giriş koşullarını denetleyerek piyasa dengesinin korunmasını hedefler.⁶⁸

1.1.2.4.3. Dağıtım Faaliyeti

Elektrik enerjisi dağıtım lisansı ve hizmetlerine ilişkin usul, esaslar ve denetim mekanizmaları, bu çalışmanın temel inceleme alanını oluşturmaktadır. İlgili hususlar, ikinci alt başlık altında ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Bu bölümde, dağıtım faaliyetlerine yönelik mevzuat temelli düzenlemeler ile kuramsal yaklaşımlar bir araya getirilerek, konunun hem hukuki hem de uygulamaya dönük yönleri kapsamlı şekilde değerlendirilmiştir. Çalışma, doktrinsel görüşler ve yasal düzenlemeler doğrultusunda sistematik bir analiz sunmayı hedeflemektedir.

1.1.2.4.4. Elektrik Piyasasında Diğer Faaliyetler

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, piyasadaki tüm işlem alanlarını düzenleyen temel mevzuattır. Üretim, iletim, dağıtım, satış, piyasa işletimi ile ithalat ve ihracat faaliyetleri bu kapsamda yer alır. Bu işlemler mevzuata uygun yürütülür ve faaliyet gösterecek tüzel kişiler EPDK'dan lisans almak zorundadır.⁶⁹ Bu çalışmada elektrik dağıtım hizmetleri esas alınmış diğer piyasa faaliyetleri yalnızca dağıtımla doğrudan ilişkili yönleriyle ve çalışmanın kapsamını aşmayacak biçimde değerlendirilmiştir.

1.1.3. Elektrik Enerjisinin Hukuki Niteliği

Elektriğin tabi olacağı hukuki rejimin belirlenmesi, bu enerji türüne ilişkin uyuşmazlıklarda uygulanacak kural ve ilkelerin tutarlı biçimde saptanmasını gerekli kılar. Elektriğin mal mı yoksa hizmet niteliği taşıdığı ya da taşınır mal rejimine tabi olup olmadığı hususu, somut uyuşmazlıklarda farklı hukuki sonuçlara yol açmakta ve karar süreçlerini

⁶⁸ Gürler, *İdare Hukuku Açısından Elektrik İletim Hizmeti*; Akcollu, *Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon*, 7; Tatlı, “Türkiye Elektrik Pazarında Güncel Gelişmeler”, 84; Kalender, *Elektrik Sektörünün Hukuki Yapısı*, 41.

⁶⁹ 3. madde kapsamında *lisans*, tüzel kişilerin piyasada faaliyet yürütebilmeleri için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından bu Kanun çerçevesinde verilen izin olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, lisansın hukuki karakterini ve elektrik piyasasındaki düzenleyici işlevini net bir şekilde vurgulamakta; tüzel kişilerin faaliyet gösterebilmesi için EPDK tarafından belirlenen kurallara uygun olarak bu izni almalarının zorunlu olduğunu ifade etmektedir.

doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle, elektriğin hukuki statüsünün açık biçimde tanımlanması, hakkaniyete uygun bir değerlendirme yapılabilmesi açısından zorunludur.⁷⁰ Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'da ayıplı mala ve ayıplı hizmete ilişkin hükümler, kapsam ve hukuki sonuçlar bakımından birbirinden farklı esaslara dayanmaktadır. Bu nedenle, ilgili düzenlemeler ayrı olarak değerlendirilmelidir. Taraflar arasında kurulan sözleşmelerin, ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde yetersiz kaldığı durumlarda, elektriğin hukuki niteliği esas alınarak uygulanacak hükümlerin tespiti önem arz etmektedir. Bu çerçevede, elektriğin mal ya da hizmet niteliği taşıyıp taşımadığı ve taşınır eşya rejimine tabi olup olmadığı hususları, eşya hukuku bağlamında incelenmelidir.⁷¹

Elektriğin hukuki statüsüne ilişkin değerlendirme, genellikle elektriğin kendisinin “mal”, bu enerjinin teminine yönelik faaliyetlerin ise “hizmet” olarak kabul edildiği ikili bir yaklaşım temelinde yapılmaktadır. Elektrik, üretimden son kullanıcıya ulaşmaya kadar farklı nitelikler sergilemektedir. Üretim aşamasında, rekabete açık bir piyasada ekonomik değeri bulunan ve ticarete konu olabilen fiziki bir varlık olarak görülür. Bu yönüyle ölçülebilir ve bedel karşılığında devredilebilir olması, elektriğin “mal” niteliği taşıdığı şeklinde değerlendirilmesine neden olmaktadır. Bununla birlikte, elektrik, klasik anlamda alıcıya fiziki teslimi mümkün bir ürün özelliği göstermemektedir.⁷² Elektriğin iletim ve dağıtım aşamalarında gerçekleştirilen kayıp azaltımı, güvenli aktarım, voltaj dengelemesi ve arıza giderimi gibi işlemler, iletim ve dağıtım şirketleri tarafından yürütülen, ticari nitelikte ve bedel karşılığında sunulan hizmetlerdir. Bu faaliyetler hukuki açıdan “hizmet” olarak değerlendirilmektedir. Elektriğe doğrudan bir “mal” ya da “hizmet” tanımı atfetmek yerine, üretimden nihai tüketime kadar olan süreçte her aşamanın kendine özgü nitelikleri göz önünde bulundurularak, somut olay temelinde değerlendirme yapılması gereklidir. Bu doğrultuda, elektriğin hukuki niteliğinin belirlenmesinde ikili yaklaşımın esas alınması, literatürde ve uygulamada yaygın biçimde kabul görmektedir.⁷³

Elektrik enerjisi, özel hukuk açısından genellikle mal statüsünde değerlendirilmektedir. Ancak Danıştay kararlarında, elektriğin yalnızca mal olarak nitelendirilmesinin yetersiz olduğu,

⁷⁰ İ. Yılmaz Aslan, “Elektrik Piyasasının Hukuki Yapısı”, *Enerji Hukuku: Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon* (Bursa: Ekin Yayınları, 2007), 297; Turhan Esener ve Kudret Güven, *Eşya Hukuku* (Ankara: Yetkin Hukuk, 2019), 46.

⁷¹ Lale Sirmen, *Eşya Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2018), 4; Özlem Döğerlioğlu Işıksungur, “Elektrik ve Hukuki Niteliği”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23/3-4 (2019), 249.

⁷² Dindar, *Elektrik Piyasasında*, 8; Kudret Ertaş Güven, “Elektrik ve Gazın Eşya Olma Niteliği”, *Ankara Barosu Dergisi* 1984/2 (1984), 231-232; Tan Tahsin Zapata, *Medeni Hukuk* (Ankara: Savaş Yayınevi, 2021), 565.

⁷³ Kemal Oğuzman vd., *Eşya Hukuku*, (İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2015), 738; Döğerlioğlu “Elektrik ve Hukuki Niteliği”, 252-253; Dindar, *Elektrik Piyasasında*, 9.

aynı zamanda kamu hizmeti niteliği taşıdığı açıkça ifade edilmektedir. Bu çift yönlü yapı, elektriğin hem bireysel mülkiyete konu olabilmesi hem de toplumsal yarar temelinde düzenlenmesi gerekliliği ile açıklanmaktadır.⁷⁴ Elektrik piyasası faaliyetlerinde, kamu ya da özel ayrımı yapılmaksızın lisans alma zorunluluğu genel kural olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, söz konusu faaliyetlerin arz güvenliğini sağlaması ve kamu hizmeti gereklerini karşılaması amacıyla, düzenleme, denetim ve idari kolluk yetkileri kamu gücü eliyle kullanılmaktadır. Bu durum, elektrik piyasası faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığını göstermektedir. Bu yaklaşım, elektriğin toplumsal yarar gözetilerek sunulması gereken bir kamu hizmeti olduğunu ve bu niteliğinin hukuki düzenlemelerle güvence altına alınmasının zorunlu olduğunu ortaya koymaktadır.⁷⁵

1.2. Piyasa Faaliyeti Olarak Elektrik Dağıtım Hizmetleri

Elektrik piyasasına ilişkin yasal altyapının güçlendirilmesi, sektörün etkin, istikrarlı ve sürdürülebilir şekilde işlemesi bakımından belirleyici öneme sahiptir.⁷⁶ Elektrik hizmetlerinin kesintisiz, ekonomik, erişilebilir ve çevresel açıdan uyumlu bir şekilde sunulabilmesi, rekabete dayalı bir piyasa yapısının oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda, elektrik sektöründe sürdürülebilirliği ve yapısal dengeyi temin edebilmek için, özel hukuk hükümlerine tabi, mali yönden güçlü ve şeffaf bir piyasa mekanizmasının kurulması zorunludur. Öte yandan, kamu yararının korunabilmesi adına, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların etkin biçimde işleyebilmesi temel bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.⁷⁷ Enerji üretimi ve dağıtımının denetimi, ülkelerin sürdürülebilir ekonomik yapılarında stratejik bir rol üstlenmektedir. Aynı şekilde, enerjinin etkin biçimde üretilmesi, iletilmesi ve tüketilmesi, ulusal rekabet gücünü artıran başlıca unsurlar arasında yer almaktadır. Bu bağlamda, enerjinin dönüşümü ve arz güvenliği kadar, üretimden tüketime kadar olan tüm aşamalarda verimliliği artırmaya yönelik uygulamalar, son yıllarda giderek daha fazla önem kazanmıştır.⁷⁸ Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, 12 Eylül 2012 tarihli 4019 sayılı kararıyla, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişilerin 1 Ocak 2013 itibarıyla dağıtım ve perakende satış hizmetlerini ayrı tüzel kişilikler

⁷⁴ Bu husus, Danıştay 13. Dairesi, T. 27.03.2007, E. 2005/9801, K. 2007/1707, sayılı kararında da yer almaktadır.

⁷⁵ Devir, *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası*, 19.

⁷⁶ Oğuz Kara - Mustafa Uslu, “Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Etkinliği: Bootstrap Tahminli İki Aşamalı DEA Analizi”, *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (2020), 189–206, 190; Gürler, *İdare Hukuku Açısından Elektrik İletim Hizmeti*, 10–11.

⁷⁷ 6446 sayılı Kanun, elektrik piyasasında rekabetçi, şeffaf ve düzenlemeye tabi bir yapının oluşturulmasını ve tüm piyasa faaliyetlerinin bu çerçevede yürütülmesini amaçlamaktadır.

⁷⁸ *Enerji Arz Güvenliği ve Verimliliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/EnerjiArzGuvenligi_ve_VerimliliğiOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf, (Erişim: 15 Ocak 2025).

üzerinden yürütmesini zorunlu kılmıştır.⁷⁹ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu gereğince, dağıtım faaliyeti yalnızca lisans sahibi şirketler tarafından, kendilerine tahsis edilen bölgeler içinde yürütülmekte olup, bu faaliyet alçak ve orta gerilim hatları üzerinden gerçekleştirilen elektrik iletimini kapsamaktadır. Dağıtım şirketleri, sayaçların kurulumu, bakımı ve işletilmesinden sorumlu tutulmaktadır. Bu şirketlerin, lisans sınırları dışındaki bölgelerde ticari faaliyette bulunmaları yasaktır. Ayrıca, dağıtım şirketleri ile piyasada faaliyette bulunan diğer tüzel kişiler arasında doğrudan ortaklık tesis edilmesine hukuken izin verilmemektedir.⁸⁰ Dağıtım şirketleri, sistemin kapasite artışı, yenilenmesi ve yeni tesislerin kurulması için gerekli yatırımları gerçekleştirmekle yükümlüdür. Bu hizmet, tüm kullanıcılar arasında ayırım gözetilmeksizin eşit koşullarda sunulmalıdır. Hazırlanan yatırım planları, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından onaylanmakta; planlanan yatırımlar süresi içinde tamamlanmadığı takdirde ilgili şirketlere yaptırımlar uygulanmaktadır. Özelleştirilmiş dağıtım tesislerinin mülkiyeti kamuya ait olup, bu tesislerin işletme hakkı özel hukuk tüzel kişilerine devredilebilmektedir. Sayaçların mülkiyeti dağıtım şirketlerine aittir ve kullanıcıların mevcut sayaçları belirli bir bedel karşılığında devralınmaktadır. Dağıtım hizmetleri; genel aydınlatma, kayıpların azaltılması ve teknik bakım gibi süreçleri kapsamaktadır.⁸¹ Üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahaları ile direkt hat bağlantıları, özel anlaşmalar çerçevesinde düzenlenmektedir. Bu yapılar, enerji arz güvenliğinin⁸² temini ve piyasa düzeninin istikrarı bakımından kritik öneme sahiptir.⁸³ Bir ülkenin enerji ihtiyacını kesintisiz karşılayabilmesi;

⁷⁹ Bahar Üstündağ, “Elektrik Dağıtım Faaliyeti ile Diğer Elektrik Piyasası Faaliyetleri Arasında Yönetim Ayırıştırmasının Uygulanabilirliği”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2(2021), 611; Bahar Bölümcü Yılmaz - Sadullah Özel, “Elektrik Piyasasında Dağıtım Şirketlerinin Varlığının Hukuki Boyutu ile Dağıtım Sözleşmeleri”, *Global Energy*, 1/1 (2023), 47-48.

⁸⁰ Bu düzenleme ile dağıtım şirketlerinin belirtilen faaliyetler dışında herhangi bir başka ticari faaliyette bulunamayacağı açıkça ifade edilmiştir. Yapılan ekleme, şirketlerin faaliyet alanlarını netleştirerek yetki sınırlarını kesin bir şekilde belirlemektedir (Ek cümle: 9/7/2008-5784/3 md.) bilgi için: Hacı Yusuf Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım Faaliyetine İlişkin Lisanslama Rejimi ve Denetim* (Ankara: Astana Yayınları, 2018), 23 (27 no’lu dipnot)

⁸¹ Genel Aydınlatma, otoyollar ve erişim kontrolüne tabi özel yollar hariç olmak üzere, kamunun kullanımına açık alanların güvenliğini ve erişilebilirliğini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen aydınlatma uygulamalarını ifade etmektedir. Bu kapsamda; bulvarlar, caddeler, sokaklar, çıkmaz sokaklar, yürüyüş yolları, alt ve üst geçitler, yaya geçitleri, köprüler, meydanlar ve mevcut aydınlatma tesislerinin yer aldığı güzergâhlar bu alanlara dahildir. Ayrıca, halka açık ve ücretsiz olarak kullanılan kamuya ait parklar, bahçeler, tarihi ve kültürel alanlar ile trafik sinyalizasyon sistemleri de genel aydınlatma kapsamında değerlendirilmektedir. Daha detaylı bilgi için: Resmî Gazete, “Genel Aydınlatma Yönetmeliği”, 20 Nisan 2018, Sayı: 30397, (Erişim: 8 Şubat 2025), www.mevzuat.gov.tr.

⁸² International Energy Agency (IEA), *Energy Security*, arz güvenliği; “Enerji kaynaklarının uygun maliyetle ve kesintisiz bir şekilde erişilebilir olması” şeklinde tanımlanmaktadır. <https://www.iea.org/topics/energy-security>, (Erişim: 15 Ocak 2025); Hasan Sencer Peker, “Türkiye’nin Enerji Arz Güvenliği ve Ölçülmesi: Türkiye’nin Enerji Arz Güvenliği Endeksine Yönelik Bir Uygulama”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi* 5/2 (2015), 766.

⁸³ ERIA Research Project Report 2011/13 (2012), Ken Koyama - Ichiro Kutani, “Study on the Development of an Energy Security Index and an Assessment of Energy Security for East Asian Countries”, *Books*, 2012.

enerjinin verimli ve düşük maliyetle üretilmesi, güvenli bir dağıtım altyapısının oluşturulması ve fiyat istikrarının sağlanmasıyla mümkündür. Enerji arz güvenliği, bu hedeflere ulaşmayı sağlayan temel bir kavram olup, aynı zamanda çevresel duyarlılığı gözeten ve sürdürülebilir üretim-tüketim süreçlerini kapsayan bir yaklaşımı da içermektedir.⁸⁴

1.2.1. Dağıtım Kavramı

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3. maddesi uyarınca, dağıtım faaliyeti; elektrik enerjisinin 36 kV ve altındaki hatlar aracılığıyla son kullanıcılara ulaştırılması olarak tanımlanmaktadır. Bu görev, yalnızca ilgili bölgeler için yetkilendirilmiş lisanslı dağıtım şirketleri tarafından yerine getirilmektedir. Aynı maddenin birinci fıkrasının (e) bendinde ise, dağıtım şirketi; belirli bir bölgede elektrik enerjisinin dağıtımını gerçekleştiren tüzel kişi olarak tanımlanmıştır. Bu şirketler, faaliyet gösterdikleri lisans bölgelerinde dağıtım sistemini rekabet ilkelerine uygun şekilde işletmek, mevcut altyapıyı yenilemek, kapasite artırımını sağlamak ve ikame yatırımlar gerçekleştirmekle yükümlüdür. Bunun yanında, sisteme bağlı olan ya da bağlanmak isteyen tüm kullanıcılarına, yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde ve herhangi bir ayırım gözetmeksizin eşit koşullarda hizmet sunmaları zorunludur (EPK, md. 9/2).⁸⁵ İletim sürecinin tamamlanmasının ardından, elektrik enerjisinin dağıtım aşaması başlar. Bu aşamada enerji, voltajı düşürüldükten sonra orta ve alçak gerilim seviyelerinde son kullanıcılara ulaştırılır.⁸⁶ Dağıtım faaliyetleri, yapısal olarak iletim faaliyetlerine benzetmekle birlikte, aralarındaki temel ayırım, dağıtım sürecinde elektriğin daha düşük voltaj seviyelerinde taşınmasıdır. Bu hizmetin sunumunda, tüm kullanıcılar arasında eşit muamele esası gözetilmeli; ayrımcılığa yol açılmamalı ve hesaplar arasında çapraz sübvansiyona izin verilmemelidir. Bu ilkeler, dağıtım faaliyetlerinin adil, şeffaf ve rekabete uygun şekilde yürütülmesini sağlamayı

Enerji arz güvenliği, uygun maliyetlerle insan yaşamının temel gereksinimlerini, ekonomik faaliyetleri, sosyal düzeni ve savunma ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde enerjinin temini ve güvence altına alınması olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, Koyama ve Kutani'nin Doğu Asya ülkelerindeki enerji güvenliğine yönelik çalışmalarında belirtilen yaklaşım ile paralellik göstermektedir.

⁸⁴ Şirin Karal Temüroğlu, *Türk Basınında Enerji İhaleleri (2000-2017)* (İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2019), 37; Volkan Ş. Ediger, "Enerji Jeopolitiğinin Etkisi" *Uluslararası İlişkiler Dergisi* 14/54 (2017), 67.

⁸⁵ Kent, *Türk ve Alman*, 128; Burçak Tatlı, "Elektrik Pazarındaki Güncel Gelişmeler ve AB Komisyonunun Cezaya İlişkin Kararı", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 9/1 (2018), 12; Ayhan Sarısu (ed.), *Elektrik ve Türkiye Örneğinde Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Özelleştirilmesi* (Ankara: Detay Yayıncılık, 2016), 29; Yılmaz - Özel, "Elektrik Piyasasında Dağıtım Şirketlerinin Varlığının Hukuki Boyutu", 48; Arpacık, *Elektrik Dağıtım*, 40; Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 8.

⁸⁶ Arpacık, *Elektrik Dağıtım*, 40; Can, *Hukuki Açıdan Elektrik Piyasasında Rekabet*, 362.

amaçlamaktadır.⁸⁷ Dağıtım faaliyetleri, rekabete kapalı bir şebeke hizmeti niteliği taşıdığından, tarafsız ve nesnel bir anlayışla yürütülmesi zorunludur. Bu nedenle, söz konusu hizmetler düzenlemeye tabi tutulmakta ve ilgili düzenleyici otoriteler tarafından denetlenmektedir.⁸⁸

1.2.2. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Yapısal Gelişimi

Elektrifikasyon süreci, kamu güvenliğini artırmaya yönelik bir önlem olmanın yanı sıra, bölgesel ekonomik kalkınmayı teşvik eden önemli bir adım olarak kabul edilmiştir.⁸⁹ Bu sürecin hızla ilerlemesi, kamu düzeninin korunması ve ekonomik faaliyetlerin sürdürülebilirliğinin temini açısından hukuki düzenlemelerin yapılmasını ve idari kararların alınmasını zorunlu kılmıştır.⁹⁰ Türkiye’de elektrik enerjisi üretimine yönelik ilk girişim, 15 Eylül 1902 tarihinde Tarsus’ta 2 kW kapasiteli bir santralin kurulması ve dinamo aracılığıyla elektrik üretiminin başlatılmasıyla gerçekleşmiştir.⁹¹ Daha geniş ölçekli elektrik üretimi ise, 14 Şubat 1914 tarihinde İstanbul’da kurulan Silahtarağa Termik Santrali’nin 13.400 kW kurulu güçle işletmeye alınmasıyla başlamıştır. Söz konusu santral, tramvay ulaşımı, kent içi aydınlatma ve telefon şebekesi gibi çeşitli hizmet alanlarına enerji temin etmiştir.⁹²

1923 yılı itibarıyla Türkiye’nin toplam kurulu elektrik gücü yalnızca 33 MW seviyesindeydi ve elektrik enerjisi, sınırlı ölçüde İstanbul, İzmir, Adapazarı ve Tarsus gibi belirli şehirlerde kullanılmaktaydı.⁹³ 1911-1930 arasında elektrik hizmetleri özel şirketlerce

⁸⁷ Çapraz sübvansiyon, bir işletmenin, belirli bir ürün ya da hizmetten elde ettiği gelirleri başka bir ürün ya da hizmetin maliyetlerini karşılamak için kullanmasıdır. Bu durum, bir müşteri grubuna sağlanan hizmetin maliyetlerinin diğer grupların ödediği fiyatlarla dengelenmesi şeklinde gerçekleşir. Elektrik dağıtım sektöründe ise bu terim, farklı tüketici grupları arasındaki mali yüklerin haksız şekilde transfer edilmesi anlamına gelmektedir.

⁸⁸ Aslan, “Elektrik Piyasasının”, 362; Arpacık, *Elektrik Dağıtım*, 41.

⁸⁹ Elektrifikasyon: Elektrik Enerjisini Endüstri, Ulaşım ve Gündelik Hayata Uygulama, Elektriklendirme.

⁹⁰ Adnan Dinçel, “Türkiye’de Elektriklendirme Hizmetlerinin Tarihçesine Kısa Bir Bakış”, *Türkiye Elektrik Kurumu Dergisi* (1973), 10; Emine Erol, *Türkiye’de Elektrik Enerjisinin Tarihi Gelişimi 1902-2000* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2007), 3; Nurçin İleri, “Geç Dönem Osmanlı İstanbul’unda Kent ve Sokak Işıkları”, *Toplumsal Tarih*, 254(2015), 37; Naziye Özdemir, “İmparatorluktan Cumhuriyete Türkiye’de Elektrik Tarihçesi”, *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, 2/3 (2016), 18.

⁹¹ Kent, *Türk ve Alman*, 28; Ayla Tutuş, “Türkiye’de Elektrik Enerjisinin Tarihçesi ve Yeni Piyasa Düzeninde Hidroelektrik Yeri”, *TMMOB Su Politikaları Kongresi* 1(2006), 318.

⁹² Gökçe Dervişoğlu Okandan, “İşletmecilik Tarihinde Modern’den Postmodern’e Bir Yolculuk: Silahtarağa Elektrik Santrali’nden Santral İstanbul’a Süreklilik ve Değişim”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi* 45, Özel Sayı (2016), 40-48; Mehmet Kayserilioğlu vd., *Osmanlı’dan Günümüze Havagazının Tarihçesi* (İstanbul: İğdaş, 1999), 52; Aliye Önay, “Türkiye’de İlk Elektrik Tesisinin Kurulması”, *Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Dün/Bugün/Yarın*, 5. yıl, 10/59 (Ağustos 1972), 30-31; Osman Nuri Ergin, *İstanbul* (İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı, 1995), 1. cilt, 2720.

⁹³ Reşat Ekrem Koçu, “Elektrik”, *İstanbul Ansiklopedisi*, cilt 9 (1968), 4999; Murat Arısal, “İstanbul’da Yabancı Sermaye Eliyle Yürütülen Elektrik İşleri (1910-1937)”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*

yürütülmüş, 1930'lardan itibaren kamuya devredilmiştir. 1953'te merkezi bir kamu yapısına ihtiyaç saptanmış, 1970'te TEK kurulmuş ve tüm faaliyetler kamu tekeli altında toplanmıştır.⁹⁴ 1982'de dağıtım hizmetleri TEK'e devredilmiş, kurulu güç 6.638,6 MW'a, üretim 26,6 milyar kWh'a ulaşmıştır.⁹⁵ 15 Eylül 1993 tarihli kararla TEK yeniden yapılandırılmış, üretim, iletim ve ticaret için TEAŞ, dağıtım için TEDAŞ kurulmuştur.⁹⁶ 3096 sayılı Kanun kapsamında başlatılan özelleştirme süreciyle, elektrik dağıtım hizmetleri özel sektöre devredilmeye başlanmış; ilk olarak Kayseri ve Civarı Elektrik, ardından Aydem (Denizli, Muğla, Aydın) ve Akedaş (Adıyaman, Kahramanmaraş) bölgeleri devredilmiştir.⁹⁷ 03 Nisan 2004 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) özelleştirme kapsamına alınmıştır. Kalan 18 elektrik dağıtım bölgesi ise 4046 sayılı Kanun çerçevesinde işletme hakkı devri yöntemiyle özel sektöre devredilmiştir. Bu özelleştirme süreci 2013 yılında tamamlanmıştır.⁹⁸ 25 Nisan 2017 tarihli kararla TEDAŞ özelleştirme kapsamından çıkarılmış ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlanmıştır. 14 Şubat 2018'de yayımlanan ana statü ile kurumsal yapısı belirlenmiş, TEDAŞ çalışmalarını merkez teşkilatı, 21 bölge müdürlüğü ve dört eğitim merkezi aracılığıyla sürdürmektedir. Bu gelişme, dağıtım sektörünün kamudan özel sektöre geçişi ve kurumsal dönüşümünü ortaya koymaktadır.⁹⁹ TEDAŞ'ın özelleştirilmesi sürecinin tamamlanmasının ardından, Türkiye

25/1 (2023), 237; İETT, *İstanbul Belediyesi, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü, 1940 Senesi Bilançosu ve İşletme Neticeleri* (1940), 6–7.

⁹⁴ Ali Uygur Gürbüz, *Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye'de Serbest Tüketici Uygulaması* (İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi, Enerji Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006), 76; Damlıbağ, F. "Osmanlı Devleti'nde elektriğin yayılması", *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, XX/40 (2020), 173; Nadir Yurtoğlu, "Cumhuriyet Türkiye'sinde elektrik enerjisi üretimi ve enerji politikaları (1923-1960)", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 34/98 (2018), 230; Sevim Akgül, *Yapay Sinir Ağları ile Türkiye'de Elektrik Enerjisi Talep Tahmini ve Diğer Yöntemlerle Karşılaştırmalı Analiz* (Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2013), 40; Leyla Dolun, *Türkiye'de Elektrik Enerjisi Üretimi ve Kullanılan Kaynaklar*. Türkiye Kalkınma Bakanlığı Araştırma md., 2002, 209.

⁹⁵ Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <https://www.teias.gov.tr/turkiye-elektrik-uretim-iletim-istatistikleri>, (Erişim: 2 Ocak 2025).

⁹⁶ Faruk Ataay, *Elektrik Enerjisi Hizmetinin Tarihsel Gelişimi ve Özelleştirme Politikaları* (Ankara: Tes-İş Sendikası Yayını, 2003), 3; Ergün, *Avrupa Birliği Enerji Hukuku*, 98; Onur Ünal, "Elektrik Piyasası Oluşumu", *Ankara Barosu Dergisi*, 4 (2007), 15; Güzin Pekgüçlü Karabulut, *Türk Özel Hukukunda Yap-İşlet-Devret (YİD) Sözleşmesi* (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2005), 6; Bilal Eryılmaz, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", *Türk İdare Dergisi*, 61/382 (1989), 18; İnci Elif Hadık - M. Mehmet Atak. "Rekabete Dayalı Serbest Elektrik Piyasasına Doğru: Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. İçin Bir Özelleştirme Planı", *Sosyoekonomi*, 30/53 (2022), 509–535; Odabaşoğlu, *Türkiye'de Elektrik Dağıtım Sektörünün Özelleştirilmesi*, 19.

⁹⁷ "Kuruluş Tarihçesi", Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş., <https://www.kcetas.com.tr/tarihce/>, (Erişim: 2 Ocak 2025).

⁹⁸ TEİAŞ Ana Statüsü", Türkiye Elektrik İletim A.Ş., <https://www.teias.gov.tr/teias-ana-statusu>, (Erişim: 2 Ocak 2025),..

⁹⁹ TEDAŞ, "Hakkımızda", <https://www.tedas.gov.tr/tr/1/hakkimizda/Page/63c639b9846b47cf4ea2ff56>, (Erişim: 2 Ocak 2025); "Elektrik Arıza İhbar Uygulaması • Kullanım Koşulları", <https://www.tedas.gov.tr/tr>

toplam 21 elektrik dağıtım bölgesine ayrılmış ve bu bölgelerde özel sektör tarafından işletilen dağıtım şirketleri faaliyet göstermeye başlamıştır.¹⁰⁰

Konunun daha ayrıntılı biçimde incelenmesine, “Elektrik Enerjisi Dağıtım Hizmetlerinde Özelleştirme Süreci: TEDAŞ Modeli ve Sonuçları” başlıklı bir sonraki alt bölümde yer verilmiştir. Bu bölümde, öğretilerdeki görüşler ile uygulama örnekleri kapsamlı şekilde analiz edilmiş; sözleşmelerin hukuki niteliği ve uygulamadaki yansımaları detaylı olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, söz konusu sözleşmelerin kamu hizmetiyle olan bağlantısı ve bu ilişkinin hukuki çerçevesi, bilimsel temellere dayalı bir yaklaşımla ele alınmıştır.¹⁰¹

1.2.3. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinde Özelleştirme Süreci: TEDAŞ Modeli, İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri ve Elektrik Piyasasına Yansımaları

Elektrik enerjisi sektöründe reform ihtiyacı ülkelerin karşılaştıkları ekonomik ve yapısal sorunlara bağlı olarak şekillenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde sektör düşük iş gücü verimliliği yetersiz yatırımlar zayıf hizmet kalitesi yüksek sistem kayıpları ve maliyetleri karşılamayan fiyat politikaları gibi sorunlar yaşamaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise sektör yüksek işlem maliyetleri büyük yatırımlar politik baskılarla oluşan pahalı projeler yüksek perakende fiyatları ve teşvik politikalarının olumsuz etkileriyle karşı karşıyadır. Reformların başarılı olması tüketici yararını ön planda tutan ve ekonomik istikrarı gözetken düzenleyici politikalarla mümkündür. Bu politikalar sektörü daha sürdürülebilir verimli ve kaliteli bir yapıya kavuşturacaktır.¹⁰² 1980 sonrası dönemde elektrik sektöründe gerçekleştirilen reformlar, ağırlıklı olarak liberalleşme ve özelleştirme politikalarına dayanmaktadır.¹⁰³ Türkiye’de uygulanan reformlar, kamuya ait enerji işletmelerinin özel sektöre devredilmesini, serbest piyasa koşullarının oluşturulmasını ve özel sektörün enerji piyasasına entegrasyonunun sağlanmasını hedeflemiştir. Bu kapsamda, enerji üretimi, dağıtım ve piyasa faaliyetlerine ilişkin kapsamlı mevzuat düzenlemeleri yapılmış; doğal tekel niteliği taşımayan alanlarda rekabet ortamı oluşturulmuştur. Reformların gerekçeleri arasında kamu işletmelerinin düşük

¹⁰⁰ Ümit Akın, “Elektrik Üretim, İletim ve Dağıtım Tesislerinin İşletme Hakkının Devri ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri”, *Danıştay Dergisi* 102(2000), 29.

¹⁰¹ Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 129.

¹⁰² Paul L. Joskow, “Electricity Sector Restructuring and Competition: Lessons Learned”, <http://web.mit.edu/ceep/www/2003-014.pdf>, (Erişim: 12 Ağustos 2003), aktaran Sibel Cengiz, “Türkiye’nin Elektrik Enerjisi Piyasasında Yeniden Yapılanma”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4/1(2006), 129.

¹⁰³ Gülden Bölük, *Türkiye Elektrik Piyasasında Gelişmeler: Reform, Performans ve Talep Analizi* (Antalya: Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2010), 35; Murat Ertılav - Mehmet Aktel, “TEDAŞ Özelleştirmesi”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 7/2 (Mart 2016), 103.

verimliliği, yetersiz enerji hizmetleri, güvenilir arz eksikliği ve kamu kaynaklarının artan talepleri karşılama yetersiz kalması gibi unsurlar yer almaktadır. Yapılan düzenlemeler, sektörde etkinlik ve verimliliğin artırılmasını amaçlamaktadır.¹⁰⁴ Elektrik dağıtım hizmetlerinin özelleştirilmesi, 2004 yılında yayımlanan “Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi”ne dayandırılmıştır. Bu belge doğrultusunda süreç, Yüksek Planlama Kurulunun belirlediği stratejik amaçlar çerçevesinde yürütülmüş; sektörde rekabet, verimlilik ve sürdürülebilirlik temel hedefler olarak belirlenmiştir.¹⁰⁵ Bu sürecin öncelikli hedeflerinden biri, elektrik maliyetlerinin azaltılmasıdır. Dağıtım tesislerinin daha etkin ve verimli biçimde işletilmesi yoluyla, maliyetlerin düşürülmesi ve bu yolla tüketiciye yansıyan fiyatların makul düzeyde tutulması amaçlanmıştır.¹⁰⁶

Doğal tekel niteliği taşıyan piyasalarda, yatırım maliyetlerinin yüksek oluşu, özel sektörün yatırım kararlarında daha temkinli hareket etmesine neden olmaktadır. Bu durum, yatırım süreçlerinin daha stratejik, planlı ve uzun vadeli yaklaşımlarla yürütülmesini zorunlu kılmaktadır.¹⁰⁷ Ayrıca, kayıp-kaçak oranlarının azaltılması da özelleştirme sürecinin öncelikli hedefleri arasında yer almıştır. Bu yolla, dağıtım sistemlerinin verimliliğinin artırılması ve kaynak israfının önlenmesi amaçlanmıştır.¹⁰⁸ Bu doğrultuda, teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamasına indirilmesi ve kaçak kullanımın engellenmesi hedeflenmiştir. Diğer bir amaç ise, elektrik sektöründeki yenileme ve genişleme yatırımlarının özel sektör kaynaklarıyla finanse edilmesidir. Bu yaklaşım, kamu bütçesine yük oluşturmada sektörel yatırımların gerçekleştirilmesini amaçlamıştır.¹⁰⁹ 2004 yılında başlatılan elektrik dağıtım hizmetlerinin özelleştirilmesi süreci, kademeli bir şekilde hayata geçirilmiş ve 2013 yılı itibarıyla Türkiye’deki elektrik dağıtım sistemi tamamen özel sektöre devredilmiştir. Bu süreç, rekabete dayalı bir piyasa yapısının kurulması ve kamu maliyesi üzerindeki yükün hafifletilmesi

¹⁰⁴ Yağmur Kaya, “Türkiye’de Özelleştirmelerin İstihdam Etkileri: Elektrik Dağıtım Şirketleri Üzerine Bir İnceleme”, *Kayseri Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2/2(2020), 4; Dünya Bankası, *Türkiye Enerji Sektöründe Dönüşüm, Önemli Aşamalar ve Zorluklar*, (Washington: The World Bank, 2015, 35.

¹⁰⁵ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, “*Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi*”

¹⁰⁶ “Yüksek Planlama Kurulu”, 19 Temmuz 2004, “Karar No: 2004/37”, <http://www.sp.gov.tr/tr/mevzuat/s/8/>, (Erişim: 8 Ağustos 2023).

¹⁰⁷ Erkan Erdoğan, “Some Thoughts on The Turkish Electricity Distribution Industry”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13/6 (2009), 1485–1494.

¹⁰⁸ Dünya Bankası’na göre elektrik iletim ve dağıtım kayıpları, hem teknik sebeplerden kaynaklanan enerji kayıplarını hem de kaçak kullanımı içermektedir. World Bank Data Bank, “*World Development Indicators*, “Electricity Transmission and Distribution Losses”, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=EG.ELC.LOSS.ZS&country=#>, (Erişim: 12.05.2025).

¹⁰⁹ OECD, *Regulatory Reform in Electricity, Gas, and Road Freight Transport, Regulatory Reform in Turkey*, Organisation for Economic Co-operation and Development, <https://www.oecd.org/turkiye/27068469.pdf>, (Erişim: 8 Ağustos 2023).

bakımından önemli bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır.¹¹⁰ Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşların raporlarında da belirtildiği üzere, özelleştirme süreci; özel sektör yatırımlarını teşvik etmeyi, hizmet kalitesini yükseltmeyi ve böylece enerji sektörünün daha sürdürülebilir, verimli ve rekabetçi bir yapıya kavuşmasını sağlamayı amaçlamıştır.¹¹¹

İşletme hakkı kavramı, dar anlamda bir işletmeyi kâr elde etme amacıyla işletme ve faaliyette bulunma yetkisi olarak tanımlanırken; geniş anlamda, ekonomik ve iktisadi değeri bulunan bir varlığın getirilerinden yararlanma hakkı şeklinde ifade edilmektedir.¹¹² İşletme Hakkının Devri modelinde, işletme veya tesisin mülkiyeti devreden tarafta kalmaya devam eder. Belirli bir süreyle sınırlı olan bu devir kapsamında, devralan kişi veya kişiler, devreden tarafa bir bedel ödemek suretiyle işletmeden doğan tüm ekonomik getirilerden yararlanma hakkını elde eder. Aynı zamanda, işletme faaliyetlerinden kaynaklanabilecek zarar riskini de üstlenirler.¹¹³ İşletme hakkı devri, hem özel sektöre ait işletmelere hem de kamuya bağlı mal ve hizmet birimlerine uygulanabilen bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Özellikle mülkiyet devri yoluyla özelleştirmenin mümkün olmadığı durumlarda, alternatif bir çözüm olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda, işletme hakkı devri, kamu hukukunda kamu hizmetlerinin sunulmasına yönelik yeni bir yaklaşım olarak değerlendirildiği gibi, aynı zamanda özelleştirmenin farklı bir biçimi olarak da kabul görmektedir.¹¹⁴ 4046 sayılı Kanun, kamu hizmetlerinin özel sektöre devrine ilişkin hukuki altyapıyı oluşturmaktadır. Bu bağlamda, genel bütçeli ve katma bütçeli idarelere ait mal ve hizmet üretim birimlerinin; işletme hakkının devri, kiralama gibi yöntemlerle özelleştirilmesi mümkündür. Ancak, sunulan hizmetin niteliğine göre mülkiyetin devrine ilişkin hükümler farklı düzenlemelere tabi tutulmaktadır.¹¹⁵ Kanun, tekel niteliği taşıyan kamu hizmetlerini yürüten kamu iktisadi kuruluşlarının da özelleştirilebilmesine

¹¹⁰ Tuğba Karataş, *Türkiye’de Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmesinin Başarı Düzeyinin İncelenmesi* (Kayseri: Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024), 8.

¹¹¹ “World Bank Data Bank”, “World Development Indicators”, “Electricity Transmission and Distribution Losses”, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=EG.ELC.LOSS.ZS&country=#>, (Erişim: 12/03/2025).

¹¹² Cengiz Güneş, *Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri uygulamaları ve mevzuatı* (Ankara, 2002), 183; Taner Ayanoğlu, “Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 65/1 (2007), 1-4.

¹¹³ Gürler, *İdare Hukuku Açısından Elektrik İletim Hizmeti*, 82; Akın, “Elektrik Üretim ve Dağıtımın İşletme Hakkı Devri”, 262.

¹¹⁴ Güneri Akalın, *Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*. Türkiye İşveren Konfederasyonu Yayın No: 215, 2002, 127–128; Ayanoğlu, “Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri”, 5; Berat Buket Öztuncer, *Türkiye’de Elektrik Enerjisi Dağıtımının Özelleştirilmesinde İşletme Hakkı Devri’ne Dayalı Hisse Satış Yöntemi ve Finansal Boyutları: Kiler Grup Örneği* (Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009), 39.

¹¹⁵ 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5398 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler ve 21 Mart 2018 tarihli 7103 sayılı Kanunun 38. maddesiyle düzenlenen hükümler, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4046.pdf>, (Erişim: 8 Ağustos 2023).

imkân tanımaktadır. Bu kuruluşların faaliyetleri, mülkiyet devri dışında; işletme hakkı devri veya kiralama gibi yöntemlerle özel sektöre bırakılabilmektedir.¹¹⁶ İşletme hakkı devri ve benzeri özelleştirme yöntemlerinin süresi, yasal olarak 49 yılı geçemez.¹¹⁷ Kanun, kamu yararını esas alan bir anlayışla, uluslararası standartlara uygun bir özelleştirme süreci öngörmektedir. Barajlar, göletler, otoyollar, yataklı tedavi kurumları ve limanlar gibi stratejik öneme sahip varlıkların özelleştirilmesinde ise hukuki güvenliğin sağlanması temel hedef olarak benimsenmiştir.¹¹⁸

İşletme hakkı devri modeli, kamuya ait projelerin belirli bir süreyle özel bir tüzel kişilik tarafından devralınıp işletilmesine dayanmaktadır. Bu sürenin sonunda, ilgili tesisler devlete geri devredilmekte; böylece mülkiyet hakkı kamuya ait kalmaya devam etmektedir.¹¹⁹ Kalkınma Bakanlığı'na göre işletme hakkı devri, mevcut bir kamu tesisinin belirli bir süreyle özel sektöre işletilmek üzere devredilmesine dayanır. Ancak mülkiyet kamuya ait kalmaya devam ettiğinden, bu yöntem tam bir özelleştirme modeli olarak kabul edilmez. Özel sektör, yalnızca sınırlı süreli işletme hakkını devralmakta; mülkiyet kamuya ait kalmaktadır. Bu model, kamu ile özel sektör arasında iş birliği kurulmasını hedeflemekte; kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulmasını sağlarken, kamusal kontrolün sürdürülmesine de olanak tanımaktadır.¹²⁰

Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirmesine göre, işletme hakkı devri modeli; kamuya ait tesislerin, belirli bir bedel karşılığında özel kişi veya şirketlere devredilmesini ve bu tesislerin kâr amacıyla işletilmesini kapsamaktadır. Sözleşmede öngörülen sürenin sonunda, tesislerin yeniden kamu idaresine devri esastır. Bu modelde, tesislerin mülkiyeti kamuya ait kalmakta; ancak bakım, onarım ve işletme sorumlulukları, işletme hakkını devralan özel sektöre bırakılmaktadır. Anayasa Mahkemesi, bu sorumlulukların hukuki düzenlemelere uygun

¹¹⁶ Raziye Selva Korkmazcan Işık, *Uluslararası Tahkimin İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinde Uygulanması* (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2004), 31.

¹¹⁷ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, m. 15

¹¹⁸ Ayhan M. Tekinsoy - Bayram Mustafa Mısır, "İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Yargısal Çözümüne İlişkin Eleştirel Bir Yaklaşım", *AÜHD*, 71/4 (Aralık 2022), 1653-1690, 1656.

¹¹⁹ Akın, "Elektrik Üretim ve Dağıtımın İşletme Hakkı Devri", 31; İlhan Baytan, *Özelleştirme* (Ankara: TRT Genel Müdürlük Basımevi, 1999), 320.

¹²⁰ Ali Güner Tekin, *PPP in Turkey*, <https://www.angelfire.com/ok4/aligunertekin/PAPPPMart2012UKDlGWeb.pdf>, (Erişim: 12/03/2025); Musa İdi Menya, *Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerine Gördürülmesi: Türkiye – Uganda Karşılaştırmalı Bir Çalışma* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 438; T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/D%C3%BCnyada-ve-T%C3%BCrkiyede-Kamu-%C3%96zel-%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi-Uygulamalar%C4%B1na-%C4%B0li%C5%9Fkin-Geli%C5%9Fmeler-2012.pdf>, (Erişim: 27 Ocak 2025).

biçimde ve önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde yerine getirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.¹²¹

Danıştay 1. Dairesi, 4628 sayılı Kanun kapsamında yaptığı değerlendirmede, hidroelektrik, akarsu ve termik santraller ile TEDAŞ'a ait dağıtım bölgelerinin mülkiyet devriyle özelleştirilmesinin hukuki niteliğini incelemiştir. Anayasa'nın 168. maddesine göre, doğal kaynakların mülkiyeti devredilemez; bu kaynaklar yalnızca devletin egemenliği ve tasarrufu altında değerlendirilebilir. Yalnızca belirli süreyle işletme hakkının devri mümkündür. Bu çerçevede, doğal kaynaklarla doğrudan ilişkili olan hidroelektrik ve akarsu santrallerinin mülkiyet devriyle özelleştirilmesi hukuken mümkün görülmemiştir. Buna karşılık, doğal kaynaklara doğrudan bağlı olmayan termik santrallerin mülkiyet devri suretiyle özelleştirilmesine engel bulunmadığı belirtilmiştir. Elektrik dağıtım bölgelerinin ise mülkiyet konusu olamayacağı; bu bölgelerdeki hizmetlerin yalnızca lisans süresiyle sınırlı olmak üzere işletme hakkı devri yoluyla özelleştirilebileceği sonucuna varılmıştır.¹²²

Özelleştirme sürecinde benimsenen bu yöntemin temel amacı; mevcut tesislerin modernize edilmesini sağlamak, ihtiyaç duyulan durumlarda kapasite artırımı gerçekleştirmek ve özel sektör aracılığıyla daha etkin bir işletme yapısına ulaşmaktır. Bu çerçevede, işletme hakkının devri aşamasında, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından belirlenen bir devir bedeli, ilgili tesisi devreden kuruluşa ödenmekte olup, söz konusu bedel elektrik enerjisi satış tarifelerine yansıtılmaktadır.¹²³

1.2.4. İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği

2983 sayılı 29 Şubat 1984 tarihli Kanun¹²⁴, 3096 sayılı 4 Aralık 1984 tarihli Kanun¹²⁵ ve 3465 sayılı 28 Mayıs 1988 tarihli Kanun¹²⁶ sayesinde kamu hizmetlerinin işletme hakkının devrine ve bu hizmetlerin özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürütülmesine imkân tanıyan

¹²¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2001/293, K. 2002/28, T. 13.02.2002.

¹²² Yüksek yargı içtihatları, işletme hakkı devri konusunda yapılan hukuki yorumlara yön vererek uygulamada bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Danıştay 1. Daire, E. 2004/17, K. 2004/24, T. 05.03.2004.

¹²³ Osman Elmacı vd., "SWOT Analiz Tekniği ile Elektrik Enerjisi Sektöründe Etkin Yatırım (Finansman) Modelinin Ortaya Konmasına Yönelik Ampirik Bir Çalışma: SLİ Örneği", *II. Ege Ulusal Enerji Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Kütahya, 2004, 117; Öztuncer, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Dağıtımının", 77.

¹²⁴ 2983 sayılı Kanun, işletme hakkını belirli süre ve koşullarla gerçek veya tüzel kişilere tesislerin işletilmesi ile varsa ürünlerin pazarlanması ve dağıtımının devredilmesi şeklinde tanımlamaktadır

¹²⁵ 3096 sayılı Kanunun 5. maddesi, kamuya ait üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme hakkının görevli şirketlere devredilebileceğini ve bu işlemin Cumhurbaşkanı kararıyla yürütüleceğini düzenlemektedir. İlgili uygulamalar, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği çerçevesinde yürütülmektedir.

¹²⁶ Kanun No: 3465, Md.5.

hukuki altyapı oluşturulmuştur. Bu düzenlemeler, kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle sunulmasına yönelik yasal zemini tesis etmiştir.¹²⁷ 3096 sayılı Kanun, işletme hakkı devrini özelleştirme uygulamalarında ana yöntem olarak benimsediği için "İşletme Hakkı Devir Kanunu" (İHD Kanunu) adıyla da bilinmektedir.¹²⁸ İşletme hakkı devir sözleşmeleri, hem hukuki nitelikleri hem de tabi oldukları hukuk rejimleri açısından tekdüze bir yapı arz etmemektedir. Bu sözleşmelerin hukuki statüsü ile hangi kurallara tabi olacakları, sözleşmeye konu işletmede yürütülen faaliyetlerin niteliğine bağlı olarak belirlenmektedir. Eğer sözleşme kapsamındaki faaliyet kamu hizmeti niteliği taşııyorsa, söz konusu sözleşme idari sözleşme olarak kabul edilmez. Bu nedenle, işletme faaliyetlerinin kamu hizmeti özelliği taşıyıp taşıyamaması, işletme hakkı devir sözleşmelerinin tabi olduğu hukuk rejimini belirleyen temel ölçütlerden biri olarak öne çıkmaktadır.¹²⁹

Yasa koyucunun, idare tarafından akdedilen bir sözleşmenin hukuki niteliğine ilişkin açık bir düzenleme yapmadığı hallerde, söz konusu sözleşmenin idari sözleşme sayılıp sayılmayacağı belirli hukuki ölçütlere göre değerlendirilir. Bu ölçütler arasında; tarafların hukuki statüsü, sözleşmenin kamu hizmetiyle olan bağlantısı ve idarenin sözleşme üzerindeki tek taraflı tasarruf yetkisi gibi unsurlar yer almaktadır. Bu kriterler doğrultusunda yapılan değerlendirme, sözleşmenin özel hukuk mu yoksa idare hukuku rejimine mi tabi olduğunu belirlemede esas alınmaktadır.¹³⁰ Sözleşmenin taraflarının hukuki durumu ve devredilen hakların niteliği göz önüne alındığında bu tür sözleşmelerin kesin bir şekilde idari veya özel hukuk sözleşmesi olarak sınıflandırılması mümkün olmamakla birlikte hem kamu hem de özel hukuk unsurlarını içeren karma bir yapı olarak ele alınması gerekmektedir. Elektrik dağıtım şirketleri ile idare arasında yapılan sözleşmelerin içeriği incelendiğinde, bu sözleşmelerin idari sözleşme olarak değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.¹³¹ Bu hukuki unsurlar, sözleşmelerin kamu hukuku kurallarına tabi olduğunu ve bu nedenle idari sözleşme olarak nitelendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. İdarenin taraf olduğu, kamu hizmetiyle doğrudan ilişkili bulunan ve idareye sözleşmeye tek taraflı müdahale imkânı tanıyan durumlar,

¹²⁷ Ayanoğlu, "Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri", 12; Tekinsoy ve Mısır, "İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinden Kaynaklanan", 1665.

¹²⁸ Ulusoy, *Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış*, 531; Şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik*, 70.

¹²⁹ Melikşah Yasin, *Özelleştirmenin Hukuki Rejimi: Uygulama ve Yargı Kararları Işığında* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2007), 121; Baytan, *Özelleştirme*, 229; Ayanoğlu, "Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri", 13.

¹³⁰ Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Savaş Yayınevi, 2021), 567; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, C. II (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 396; Tekinsoy ve Mısır, "İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinden Kaynaklanan", 1655.

¹³¹ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 84; Tekinsoy ve Mısır, "İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinden Kaynaklanan", 12.

sözleşmenin kamu hukuku niteliği taşıdığını gösteren başlıca ölçütlerdir.¹³² Kamu hizmetlerinin hukuki yapısı, yalnızca kamu hukuku ya da özel hukuk kurallarıyla sınırlı bir biçimde açıklanamaz. Bu hizmetler, karma nitelikte bir hukuk rejimine tabi olup, durumun özelliğine göre hem kamu hukuku hem de özel hukuk hükümleri birlikte uygulanabilmektedir.¹³³ Aksine, bu yapının kamu ve özel hukuk kurallarını birlikte içeren karma bir nitelik taşıdığı görülmektedir. Bu durum, söz konusu hukuki rejimin derinlemesine analiz edilmesini ve kapsamlı bir değerlendirme anlayışıyla ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Kamu hizmetlerine ilişkin bu karma yapı, yalnızca ulusal mevzuat çerçevesinde değil, aynı zamanda uluslararası normlar doğrultusunda da değerlendirilmelidir.¹³⁴ Anayasa’da yapılan değişikliklerle birlikte, kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu tüzel kişiliklerinin belirli yatırım ve hizmet faaliyetlerini özel hukuk sözleşmeleri çerçevesinde devretmeleri hukuken mümkün hâle gelmiştir. Ancak bu yetkinin kapsamı keyfi biçimde tayin edilemez; hangi yatırım ve hizmetlerin bu kapsamda değerlendirileceği, açık ve belirli şekilde kanun hükümleriyle düzenlenmelidir.¹³⁵

Anayasa Mahkemesi, 4046 sayılı Kanun’un 15. maddesinde bazı mal ve hizmetlerin imtiyaz kapsamına alınmasını, diğerlerinin ise bu kapsam dışında bırakılmasını yasama organının takdir yetkisi içinde değerlendirmiş ve bu durumun anayasal bir ihlal oluşturmadığını ifade etmiştir. Bu tür işlemler özel hukuk kurallarına tabi tutulmaktadır. Böylece, kamu hizmetlerinin sunumu ile özel sektörle yapılan iş birlikleri, hukuki açıdan daha belirgin ve öngörülebilir bir yapıya kavuşmaktadır.¹³⁶

Danıştay, elektrik enerjisi sektöründe kamuya ait üretim ve dağıtım tesislerinin belirli bir süreyle ve bedel karşılığında özel sektöre devrini, mülkiyetin el değiştirmemesi nedeniyle finansal kiralama benzeri bir yapı olarak değerlendirmekte ve bu tür sözleşmeleri “özel şartlı kira sözleşmesi” olarak nitelendirmektedir. Bu model, kamu kurumlarının finansman yetersizliği nedeniyle gerçekleştiremediği tesis rehabilitasyonu ve kapasite artırımı gibi yatırımların özel sektör eliyle gerçekleştirilmesini hedeflemektedir. Bu çerçevede, sözleşmenin

¹³² Metin Günday, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2011), 343; Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2004), 285; Ulusoy, *Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış*, 522.

¹³³ 1982 Anayasası, m. 128.

¹³⁴ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982), 306; Çınar, *Elektrik Piyasasında*, 68; Tekinsoy ve Mısır, “İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinden Kaynaklanan”, 1665.

¹³⁵ Ayanoğlu, “Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri”, 18. Bu maddenin kenar başlığı başlangıçta “E. Devletleştirme” olarak yer almakta iken 13 Ağustos 1999 tarihli ve 4446 sayılı Kanun’un 1. maddesi ile güncellenmiş ve “E. Devletleştirme ve Özelleştirme” şeklinde değiştirilmiştir.

¹³⁶ Anayasa yargısında, 2006 tarihli bir kararda işletme hakkı devri ve kamu hizmetine ilişkin anayasal çerçeve değerlendirilmiştir, Anayasa Mahkemesi, E. 2002/47, K. 2006/1, T. 05.01.2006.

hukuki niteliği ile tarafların karşılıklı yükümlülüklerinin açık şekilde belirlenmesi, söz konusu modelin etkinliği ve uygulanabilirliği açısından büyük önem taşımaktadır.¹³⁷

Özay’a göre, “İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi” ilk bakışta adı, temel yapısı ve biçimsel özellikleri itibarıyla geleneksel bir “imtiyaz yöntemi” belgesi izlenimi verse de, içerik bakımından incelendiğinde bu sözleşmenin farklı ve özgün bir hukuki karakter taşıdığı anlaşılmaktadır. Sözleşmenin yapısında, karma nitelikli işlemlerin bir araya geldiği görülmekte olup, özellikle “ortak yararlı işletme” veya “müşterek emanet” nitelikleriyle dikkat çekmektedir. Bu durum, sözleşmenin yalnızca biçimsel görünüşüne değil, aynı zamanda maddi içeriğine göre değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.¹³⁸

Danıştay 10. Dairesi, 3096 sayılı Kanun kapsamında yapılan sözleşmenin, elektrik dağıtım ve ticaretine ilişkin işletme haklarının devrine dayandığını ve kamu hizmeti niteliği taşıdığını ifade etmiştir. Kararda, söz konusu faaliyetin kamu hizmetine ilişkin olduğu açıkça vurgulanmıştır.¹³⁹ Bu değerlendirme doğrultusunda *Akın da*, kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olarak düzenlenen sözleşmelerin idari sözleşme niteliği taşıdığını savunmaktadır.¹⁴⁰ Sözleşmelerin kamu hizmeti imtiyazı niteliği taşıdığı ve bu nedenle idari sözleşme olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde genel bir görüş bulunmaktadır. Ancak, kamu hizmeti unsurunun tek başına bir sözleşmeye idari nitelik kazandırıp kazandırmayacağı hususu, Anayasa’nın 47. maddesinin dördüncü fıkrası¹⁴¹ ile 4046 sayılı Kanun’un 15. maddesi çerçevesinde ayrıca değerlendirilmelidir.¹⁴² Bu kapsamda, sözleşmenin hukuki niteliği yalnızca hizmetin kamuya yönelik olup olmamasına değil; aynı zamanda tarafların hukuki statüsüne, idarenin sözleşme üzerindeki tek taraflı yetkilerine ve sözleşmenin tabi olduğu hukuk rejimine göre belirlenmektedir.¹⁴³

¹³⁷ Danıştay 7. Dairesi, işletme hakkı devrinin kamu hizmeti sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağını belirtmiştir. Danıştay 7. Daire, E. 2001/4997, K. 2003/555, T. 11.03.2003.

¹³⁸ Özay, “*Ortak Yararlı İşletme - Ya da Nam-ı Diğer Müşterek Emanet*”, 66-68; Aktaş’a göre, özel hukuk tüzel kişiliği taşısa da TEK’in %15 oranında hissedar olduğu bir yapıda, bu ilişki idare hukuku açısından bir iştirak niteliği taşımaktadır. Bu çerçevede, işletme hakkı devriyle oluşan yapı müşterek emanet usulünün bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

¹³⁹ Danıştay 10. Dairesi, E. 1991/1, K. 1993/1752, T. 29.04.1993.

¹⁴⁰ Akın’a göre, 3096 sayılı Kanun uyarınca üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme hakkı devri Cumhurbaşkanının yetkisindedir ve uygulama süreci yönetmelikle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Akın, “*Elektrik Üretim ve Dağıtımın İşletme Hakkı Devri*”, 40.

¹⁴¹ Sözleşmenin “*idari nitelik taşıyıp taşımadığı, sadece kamu hizmeti unsuruna değil; tarafların statüsüne, idarenin yetkilerine ve uygulanacak hukuk rejimine*” bağlıdır.

¹⁴² 4046 sayılı Kanun, “*kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini çeşitli yöntemlerle düzenlemekte; tekel niteliğindeki faaliyetleri imtiyaz sözleşmesi kapsamında, diğerlerini ise özel hukuk çerçevesinde*” ele almaktadır.

¹⁴³ Ayanoğlu, “*Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri*”, 16-17.

Elektrik hizmetleri tek çatı altında toplanarak kamu eliyle verimli sunumu hedeflenmiştir.¹⁴⁴ 1994'te TEK, özelleştirme politikaları doğrultusunda TEAŞ ve TEDAŞ olarak iki ayrı kuruma ayrılmıştır.¹⁴⁵ 1990'ların sonlarında başlayan reformlar kapsamında, elektrik dağıtım hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi kararlaştırılmış ve TEDAŞ 2004'te özelleştirme kapsamına alınarak ülke 21 dağıtım bölgesine ayrılmıştır.¹⁴⁶ 31 Ağustos 2013 itibarıyla TEDAŞ ile özel sektör şirketleri arasındaki hisse devir işlemleri tamamlanmış ve böylece elektrik dağıtım hizmetleri, tamamen özel sektör tarafından yürütülen bir yapıya kavuşmuştur.¹⁴⁷ 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, enerji sektöründe bütünlük ve verimlilik sağlanması amacıyla TETAŞ, EÜAŞ çatısı altında birleştirilmiştir.¹⁴⁸ Bu düzenleme, enerji piyasasında kurumsal yeniden yapılanma sürecinin temel adımlarından biri olarak kabul edilmektedir.¹⁴⁹

Elektrik Piyasası Kanunu, dağıtım faaliyetlerine yönelik taşınmaz temin süreçlerini düzenlemektedir. Bu doğrultuda, özel hukuk tüzel kişilerinin lisansa dayalı faaliyetleri kapsamında taşınmaz edinim talepleri, '*Kamulaştırma işlemleri*' mevzuat çerçevesinde TEDAŞ tarafından yürütülmekte; alınan kararlar kamu yararı kapsamında değerlendirildiği için herhangi bir makamın onayına tabi tutulmamaktadır. Temin edilen taşınmazların mülkiyeti ve sınırlı ayni hakları TEDAŞ adına tescil edilmekte, lisans süresiyle sınırlı olmak üzere ve yalnızca dağıtım faaliyetlerine özgülenerek ilgili tüzel kişilerin kullanımına bırakılmaktadır. Özelleştirme tarihinden önce başlatılan, ancak tamamlanmamış kamulaştırma işlemleri TEDAŞ tarafından yürütülmekte ve ilgili bedeller TEDAŞ tarafından karşılanmaktadır. Özelleştirme sonrasında tesis edilen yeni dağıtım altyapılarına ilişkin taşınmaz teminine yönelik giderler ise lisans sahibi tüzel kişiler tarafından üstlenilmekte; bu giderler, tarifeler aracılığıyla geri

¹⁴⁴ 4483 sayılı Kanun kapsamında; Ülkenin elektrik ihtiyacını karşılamak amacıyla üretim, iletim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerinin yürütülmesi Türkiye Elektrik Kurumu'nun temel görevleri arasında yer almıştır. Ayrıca, köy elektrikleştirme fonunun yönetimi kuruma bırakılmıştır. Bunun yanı sıra, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü, Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesi, Adana Elektrik İşletme Müessesesi ile diğer müesseseler ve elektrik hizmeti sunan belediye, köy ve birliklere ait tesislerin devralınarak işletilmesi Türkiye Elektrik Kurumu'na yetki olarak tanınmıştır.

¹⁴⁵ 1982 tarihli kanun değişikliğiyle "*Türkiye Elektrik Kurumu'nun*" görevleri genişletilmiş, çeşitli yerel elektrik işletmeleri ile tesisleri devralma ve işletme yetkisi kuruma verilmiştir.

¹⁴⁶ TEDAŞ, "Hakkımızda", <https://www.tedas.gov.tr/tr/1/hakkimizda/Page/63c639b9846b47cf4ea2ff56>, (Erişim: 21 Ocak 2025).

¹⁴⁷ Ayrancı, *Enerji Sözleşmeleri*, 214; Mahmut Kaan Erdem ve Deniz Erdem, "Türkiye'de Elektrik Dağıtımının Özelleştirilmesinin Nedenleri ve Amaçlar: Özelleştirmede Tedaş Örneği", *İstanbul Barosu Dergisi*, 91/4(2017), 215; Arpacık, *Elektrik Dağıtım*, 41.

¹⁴⁸ Elektrik Üretim Anonim Şirketi, <https://www.euas.gov.tr/>, (Erişim: 26 Ocak 2025).

¹⁴⁹ Tekinsoy ve Mısır, "İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinden Kaynaklanan", 1661.

alınmaktadır. Dağıtım lisansının sona ermesi hâlinde, tarifeler üzerinden karşılanamayan taşınmaz temini giderleri TEDAŞ tarafından ilgili tüzel kişilere iade edilmektedir.¹⁵⁰

Elektrik dağıtım faaliyetleri kapsamında, dağıtım şirketleri ile TEDAŞ arasında işletme hakkı devri sözleşmeleri akdedilmekte; bu sözleşmeler doğrultusunda özel sektör, işletme hakkını devralarak dağıtım tesislerinde yatırım yapma yükümlülüğünü üstlenmektedir. Ancak söz konusu tesislerin çıplak mülkiyeti TEDAŞ'ta kalmakta olup, kamu mülkiyetine ilişkin haklar korunmaktadır. Bu yapı, özel sektörün finansal ve operasyonel kapasitesinden yararlanılmasını sağlarken kamu mülkiyetinin sürekliliğini teminat altına almaktadır.¹⁵¹ İşletme Hakkı Devri Sözleşmesi, enerji piyasasında ve özellikle elektrik sektöründe en yaygın biçimde uygulanan özelleştirme yöntemlerinden biridir. Ancak bu yönteme ilişkin uygulamalarda çeşitli hukuki sorunlar ortaya çıkmaktadır. İHDS'ye dair ilk yasal düzenlemeler, elektrik sektörüne özgü olarak geliştirilmiş; Anayasa Mahkemesi ise verdiği kararlarla bu sözleşme türünün hukuki sınırlarını belirleyen temel ilkeleri ortaya koymuştur. Elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin kamu hizmeti kapsamında değerlendirildiği ve piyasanın henüz serbestleşmediği dönemde Mahkeme, bu faaliyetlerin niteliğine ilişkin görüşlerini açıklamıştır. Anayasa değişiklikleri sonrasında Mahkemenin İHDS'nin yapısına dair bazı değerlendirmeleri geçerliliğini yitirmiş olsa da, anayasal ilkeler bağlamında yaptığı tespitler hukuki önemini korumaktadır. Mahkeme, özelleştirmenin yalnızca kanunla yapılabileceğini vurgulamış; Anayasa'nın 167. ve 172. maddelerine atıfla, özelleştirme süreçlerinde tekelleşme ve kartelleşmenin önlenmesi ile tüketici haklarının korunmasına yönelik hükümlerin düzenlemede yer alması gerektiğini belirtmiştir.¹⁵² Doğal kaynaklara dayalı üretim varlıklarının özelleştirilmesinde, bu kaynakların gerçek ya da tüzel kişilere mülkiyet devri hukuken mümkün değildir; işletme hakkının süresiz devri de anayasal olarak geçersizdir.¹⁵³

İdare hukukunda, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile birlikte mevzuatın özel hukuk sözleşmeleri üzerindeki etkisi belirginleşmiştir. Bu Kanun, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna, işletme hakkı devrine ilişkin mevcut sözleşmeleri kanun hükümlerine uygun hale

¹⁵⁰ Elektrik Piyasası Kanunu, Kanun No: 6446, *Madde 19* (Başlığı ile birlikte değişik: 25/11/2020-7257/38 md.), taşınmaz temini işlemlerine ilişkin hükümler, Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/> (Erişim: 08.08.2023).

¹⁵¹ Üstündağ, “Elektrik Dağıtım Faaliyeti”, 613; Türkmen, *Elektrik Piyasası ve Tarifeler*, 68.

¹⁵² Anayasa'nın 167. maddesi, devletin piyasa düzenini sağlama ve tekelleşmeyi önleme görevini düzenlerken, dış ticaret işlemlerine yönelik mali düzenlemeleri yapma yetkisinin Cumhurbaşkanına verilebileceğini belirtir. 2017 yılında yapılan değişiklikle bu yetki Bakanlar Kurulundan Cumhurbaşkanına geçmiştir. Anayasa'nın 172. maddesi ise, tüketicilerin korunmasına yönelik devletin bilgilendirme, teşvik ve koruma yükümlülüklerini ortaya koymaktadır.

¹⁵³ Anayasa Mahkemesi, doğal kaynakların mülkiyet devri ve süresiz işletme hakkı aktarımını anayasaya aykırı bulmuştur, Anayasa Mahkemesi, E. 1994/43, K. 1994/42-2, T. 9 Aralık 1994.

getirme yetkisi tanımaktadır.¹⁵⁴ 28 Şubat 2003 tarihli ve 25034 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde yapılan değişikliklerin bazı hükümleri, hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde Danıştay nezdinde iptal davasına konu edilmiştir.¹⁵⁵ Danıştay 13.Daire, özel hukuk tüzel kişilerinin lisans alma zorunluluğunu ve mevcut sözleşmelerin rekabetçi piyasa koşullarına uyarlanmasını hukuka uygun değerlendirmiş; söz konusu düzenlemelerin uygulanmasına ilişkin herhangi bir hukuki engelin bulunmadığına hükmetmiştir.¹⁵⁶ Danıştay, 4046 sayılı Kanun’un 18. maddesi uyarınca mülkiyet devrinin yanı sıra işletme hakkı devri yönteminin de özelleştirme süreçlerinde uygulanabileceğini belirtmiştir. Kararda, Kanun’un 2. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendine atıfla, doğal kaynakların yalnızca belirli bir süreyle ve işletme hakkı devri yoluyla özelleştirilebileceği ilkesi vurgulanmıştır. Bu çerçevede, bir dağıtım bölgesinde 49 yıllık lisans ve işletme hakkı verilerek tesislerin devri ve şirket hisselerinin satışı suretiyle gerçekleştirilen özelleştirmenin hukuken mümkün olduğu sonucuna ulaşılmıştır.¹⁵⁷

1.2.5. Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet Modelleri ile İşletme Hakkı Devri Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği

YİD modeli, finansman ve teknik yeterlilik gerektiren projelerde tercih edilen bir uygulama biçimidir.¹⁵⁸ Yatırımcı, iş sahibine ait taşınmaz üzerinde bir yapı inşa etmekte ve bu yapıyı belirli bir süre boyunca işletmektedir. İşletme süresince elde edilen gelirler, proje borçlarının geri ödenmesi ve yatırımcının kâr elde etmesi amacıyla kullanılmaktadır.¹⁵⁹ Belirlenen sürenin sonunda, yatırım konusu tesis veya yapı iş sahibine devredilmektedir. YİD

¹⁵⁴ Fatih Gökyurt, *İdare Hukuku Bakımından Kamu Özel İşbirliği Sözleşmeleri* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2017), 143; Tekinsoy ve Mısırlı, “İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinden Kaynaklanan”, 1664.

¹⁵⁵ Resmî Gazete, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarifeler Yönetmeliği, “ *T.C. Resmî Gazete*, 28 Şubat 2003, Sayı: 25034, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/02/20030228.htm#3> (Erişim 3 Şubat 2025).

¹⁵⁶ Yüksek Mahkeme, lisans zorunluluğu ile sözleşmelerin piyasa koşullarına uyarlanmasını hukuka uygun değerlendirerek uygulanmasına engel bulunmadığını belirtmiştir, Danıştay 13. Daire, E. 2005/5263, K. 2005/5709, T. 29.11.2005.

¹⁵⁷ Danıştay, süreli işletme hakkı ve hisse devri yoluyla yapılan özelleştirmenin hukuka uygun olduğunu belirtmiştir, Danıştay 1. Daire, E. 2004/444, K. 2004/409, T. 26.11.2004.

¹⁵⁸ Fatih Sultan Kesici, *İdari Sözleşmelerin Türleri, Kapsamı ve Yargısal Denetim* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009), 89; Bayram Keskin, *Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmelerde Uluslararası Tahkim* (İstanbul: Arıkan Basım, 2007), 117.

¹⁵⁹ Elif Ceren Türkoğlu, *Yap-İşlet-Devret Sözleşmesinin Sona Erme Hallerinin Özel Hukuk Bakımından İncelenmesi* (İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024), 9; Lütfi Duran, “Yap-İşlet-Devret”, Prof. Dr. Muammer Aksoy’a Armağan, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 46/1 (1991), 150; Scott L. Hoffman, *The Law and Business of International Project Finance*. 3rd ed (New York: Cambridge University Press, 2008), §6.06, 81; Lale Sirmen, “Sözleşme Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli”, *Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu*, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 1996, 11.

modeli, riskin özel sektöre devredildiği ve kamu hizmetlerinin etkin sunumunu amaçlayan bir sistemdir. YİD modeli, kamu ve özel sektör arasında sorumluluk paylaşımını esas alan bir projelendirme yöntemidir.¹⁶⁰ Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli, Türkiye'de ilk kez 1980'li yıllarda kavramsal düzeyde gündeme gelmiştir.¹⁶¹ Bu dönem, kamu yatırımlarının özel sektörün finansman ve işletme kapasitesiyle gerçekleştirilmesine yönelik arayışların yoğunlaştığı ve neoliberal ekonomi politikalarının etkisinin belirginleştiği bir süreci yansıtmaktadır. YİD modeli, kamu yükünü azaltmak ve özel sektör katkısıyla kamu hizmetlerini finanse etmek amacıyla geliştirilen bir iş birliği yöntemidir.¹⁶²

Söz konusu model, kamu hizmetlerinin sunumunda risklerin paylaşımına yönelik sağladığı avantajlar sebebiyle kamu politikalarının temel stratejileri arasında yer almaktadır. Uygulama alanı geniş olan bu model, genellikle en etkili yöntemlerden biri olarak değerlendirilmektedir. 3096 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasında, sözleşme süresi sonunda elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticaretine ilişkin tesislerin, tüm borç ve yükümlülüklerinden arındırılmış şekilde devlete ücretsiz olarak devredileceği hükmüne bağlanmıştır. Bu düzenleme, enerji sektöründe altyapı yatırımlarının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesini sağlamakta; belirli bir sürenin sonunda söz konusu tesislerin kamu mülkiyetine geçmesini öngören bir yapı ortaya koymaktadır. Bu yolla, özel sektörün finansal ve işletme kapasitesinden yararlanılarak kamu yararına uzun vadeli bir kazanım elde edilmesi amaçlanmaktadır.¹⁶³ Başlangıçta yalnızca elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımıyla sınırlı bir uygulama alanına sahip olan Yap-İşlet-Devret modeli, zamanla otogar, metro, doğal gaz şebekesi, turistik otel ve motel gibi farklı projelerde de uygulanmıştır. YİD modeli, kamu-özel sektör iş birliği aracı olarak benimsenmiş ve 3096 sayılı Kanun ile kapsamı genişletilmiştir. Anılan Kanun, kamu kurumlarının görev alanına giren ve yüksek teknoloji ile büyük mali kaynak gerektiren birçok yatırım ve hizmetin YİD yöntemiyle gerçekleştirilmesini

¹⁶⁰ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü, *Dünya'da ve Türkiye'de KÖİ Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu 2018*, Mayıs 2019, 24, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/05/Kamu-Ozel_Isbirligi_Raporu-2018.pdf (Erişim 27 Ocak 2025)

¹⁶¹ YİD modeli, 4 Aralık 1984 tarihli ve 3096 sayılı Kanun ile elektrik sektöründe yasal zemine kavuşturulmuştur.

¹⁶² YİD modeli çerçevesinde üst hakkının özel hukuk bakımından değerlendirmesine yönelik çalışmada bu yapının hukuki temellerini ortaya koymuştur bkz. Müge Erekmekçi, *Türk Özel Hukukunda Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Üst Hakkı* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2013, 19); TBMM, geçmiş hükümet programları ve genel kurul görüşmelerine ilişkin resmi derlemesinde dönemin politik yaklaşımlarına yer vermektedir (*Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri*, Cilt 7; Yescombe, E. R., kamu-özel ortaklığına ilişkin ilke ve finansman esaslarını kapsamlı biçimde ele almaktadır (*Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2007, 10).

¹⁶³ Türkoğlu, *Yap-İşlet-Devret Sözleşmesinin Sona Erme*, 12; Jeffrey Delmon vd., *International Project Finance and PPPs: A Legal Guide to Key Growth Markets*, Jeffrey Delmon ve Victoria Rigby Delmon (ed.) (Hollanda: Wolters Kluwer, Law & Business, 2012), 7-8.

hedeflemektedir. Bu şekilde, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanımına imkân sağlanırken, özel sektörün finansman ve işletme kapasitesinden yararlanılması amaçlanmıştır.¹⁶⁴

1995 yılında Anayasa Mahkemesi, 3996 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki "imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte" ve "özel hukuk hükümlerine tabidir" ifadelerini, kamu hizmeti sözleşmelerini yargı denetimi dışında bıraktığı gerekçesiyle Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Kamu hizmetlerinin özel kişiler eliyle yürütülmesinin, bu hizmetlerin kamu hizmeti niteliğini ortadan kaldırmadığını vurgulamış; ayrıca, idarenin kamu hizmetleri üzerindeki üstün yetkileri nedeniyle, Kanun kapsamında yapılan Yap-İşlet-Devret sözleşmelerinin idari sözleşme niteliği taşıdığını belirtmiştir. Bu doğrultuda, 1995 tarihli iptal kararı çerçevesinde 3996 sayılı Kanun uyarınca yapılan YİD sözleşmeleri, imtiyaz sözleşmesi olarak kabul edilmiş ve idari yargının denetim alanına dâhil edilmiştir. Dolayısıyla, bu tür sözleşmelerin diğer idari sözleşmelerde olduğu gibi Danıştay'ın ön incelemesine tabi tutulması gerektiği ifade edilmiştir.¹⁶⁵ Mahkeme, düzenlemenin kamu hizmetine ilişkin sözleşmeleri yargı denetimi dışında tutmasının, anayasal denetim ilkeleriyle bağdaşmadığı sonucuna varmıştır.¹⁶⁶

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 47. maddesi, devletleştirme ve özelleştirme süreçlerinin hukuki çerçevesini belirleyen temel bir düzenlemedir. Taşınmazın gerçek değeri esas alınmakta; bu değerın hesaplanmasına ilişkin yöntem ve usuller ise kanunla düzenlenmektedir. Anayasa'da yapılan değişikliklerle birlikte, 47. maddeye özelleştirme süreçlerini düzenleyen ilave hükümler eklenmiş ve bu alan anayasal düzeyde güvence altına alınmıştır.¹⁶⁷ Bu düzenlemeler, kamuya ait işletme ve varlıkların özelleştirilme usullerinin kanunla belirlenmesi gerektiğini ve yatırım ile hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleri yoluyla devrine ilişkin şartların mevzuatta açıkça tanımlandığını göstermektedir. (4446 sayılı Kanun,

¹⁶⁴ Günday, *İdare Hukuku*, 239; Selman Salim Kesgin, *Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Kamu Özel İşbirlikleri: Sağlık Bakanlığı Örneği* (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013), 30; Menya, *Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerine Gördürülmesi*, 40; Nükrettin Parlak vd., "Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye'deki Uygulamaları", *Sayıştay Dergisi* 31/119 (Aralık 2020), 18–19.

¹⁶⁵ Bu sözleşmelerin, diğer idari sözleşmeler gibi Danıştay ön incelemesine tabi olması gerektiği belirtilmiştir, Anayasa Mahkemesi, E. 1994/71, K. 1995/23, T. 28.06.1995.

¹⁶⁶ Dilşat Yılmaz, "Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 12/1 (2008), 1224; Türkoğlu, *Yap-İşlet-Devret Sözleşmesinin Sona Erme*, 21 ; Günday, *İdare Hukuku*, 296.

¹⁶⁷ 13 Ağustos 1999 tarihli ve 4446 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle eklenen hüküm uyarınca, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerince yürütülen yatırım ve hizmetlerin hangi durumlarda özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzel kişilere gördürülebileceği veya devredilebileceği yalnızca kanunla belirlenebilir. Bu düzenleme, devletin bu konudaki yetki ve sorumluluklarının yasal bir çerçeveye oturtulmasını sağlamaktadır.

m. 2.) Anayasal düzeydeki bu düzenleme, devletleştirme ve özelleştirme süreçlerinde kamu yararının esas alınmasını amaçlamakta; söz konusu işlemlerin hukuki temelini sağlamlaştırmaktadır.¹⁶⁸ Anayasa'nın 125. maddesine eklenen hükümle, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözülebileceği düzenlenmiştir.¹⁶⁹

Anayasa'nın 155. maddesindeki değişiklikle, Danıştay'ın kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerine dair yetkisi, yalnızca iki ay içinde görüş bildirmeyle sınırlandırılmıştır.¹⁷⁰ 1999 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle, 3996 sayılı Kanun kapsamındaki Yap-İşlet-Devret (YİD) sözleşmeleri yeniden özel hukuk sözleşmesi niteliğinde değerlendirilmiştir. Bu değişiklik, Anayasa Mahkemesi'nin 1995 tarihli iptal kararıyla sona eren düzenlemenin eski hâline dönmesini sağlamıştır. Böylece, kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri aracılığıyla özel kişilere gördürülmesi ve bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenmesi imkânı tanınmıştır. Kanun çerçevesinde idare ile özel kişiler arasında kurulan tüm sözleşmeler özel hukuk hükümlerine tâbi kılınmış; bu düzenleme, kamu hizmetlerinin daha esnek biçimde yürütülmesini sağlarken, hukuki güvenliği artırarak yerli ve yabancı yatırımcıların katılımını teşvik etmiştir.¹⁷¹

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 24 Kasım 1994 tarihinde kabul edilen ve "Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesinin Özelleştirilmesi" başlığını taşıyan 15. maddesi, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde işletme hakkı devri, kiralama ve benzeri yöntemlerin uygulanmasını öngörerek bu süreçte izlenecek usulleri düzenlemektedir. Bu çerçevede, kamu hizmetlerinin işletme hakkının devri veya kiralanması suretiyle özelleştirilmesi, Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda yürütülmektedir. Ancak kamu hizmeti sunan kuruluşların mülkiyet devrine ilişkin hususlar, Kanun'un 1. maddesinde belirtildiği üzere, söz konusu kuruluşların hizmetlerinin niteliği ve özel koşulları dikkate

¹⁶⁸ Eklenen hükme göre, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların çözümünde ulusal veya uluslararası tahkime başvurulması mümkün kılınmıştır. Bu düzenleme, uyuşmazlıkların etkin ve hızlı çözümünü hedeflemektedir.

¹⁶⁹ Anayasa ve ilgili kanun değişiklikleri, idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunu güvence altına almakta; kamu hizmeti sözleşmelerinde tahkime imkân tanımakta ve yürütmenin durdurulması ile tazmin sorumluluğuna ilişkin esasları düzenlemektedir.

¹⁷⁰ Anayasa'nın 155. maddesi uyarınca, Danıştay idari yargı kararlarının son inceleme mercii olup, bazı davalarda ilk derece mahkemesi sıfatıyla da görev yapmaktadır. 4446 sayılı Kanun ile Danıştay'a, imtiyaz sözleşmeleri hakkında iki ay içinde görüş bildirme ve idari uyuşmazlıkları çözme yetkisi verilmiştir. 6771 sayılı Kanun'la ise Danıştay'ın tasarı inceleme yetkileri kaldırılmıştır. Danıştay üyelerinin çoğunluğu Hâkimler ve Savcılar Kurulu, kalan kısmı ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Başkan, başsavcı ve diğer üst kadrolar üyeler arasından gizli oyla dört yıllığına seçilir. Danıştay'ın yapısı ve işleyişi, yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına uygun olarak kanunla belirlenmektedir. .

¹⁷¹ Türkoğlu, *Yap-İşlet-Devret Sözleşmesinin Sona Erme*, 24; Gökhan Kürşat Yerlikaya, *Yap-İşlet-Devret Modeli* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2002), 524.

alınarak ayrı yasal düzenlemelere tabi tutulmaktadır.¹⁷² Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, YİD, Yİ, yap-kirala ve restore et-işlet-devret gibi modellerin yanı sıra işletme hakkı devir sözleşmeleri de kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde yaygın olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bu gelişme, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin sözleşmelerin hukuki niteliği konusunda çeşitli tartışmaları beraberinde getirmiş; söz konusu sözleşmelerin dayandığı hukuki temellerin ve uygulamaya ilişkin boyutlarının daha ayrıntılı biçimde incelenmesini gerekli kılmıştır.¹⁷³ Kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde başvuru yöntemlerinden biri de yap-işlet modelidir. 4283 sayılı Kanun uyarınca Yap-İşlet modeli, üretim şirketlerinin mülkiyeti kendilerine ait termik santraller kurmasını, bu santrallerin işletilmesini ve üretilen elektriğin satışını enerji politikalarına uygun şekilde düzenlemektedir.¹⁷⁴ Bu modelin temel niteliği, işletme hakkının devrinden ziyade işletme iznine dayanmasıdır. Santral mülkiyetinin doğrudan üretim şirketine ait olması, işletme hakkı devrini gereksiz kılmakta; bunun yerine yalnızca elektrik üretimi ve satışına yönelik izinler sağlanmaktadır. Bu bağlamda yap-işlet modeli, klasik kamu hizmeti sunum yöntemlerinden farklılaşmakta ve kamu hizmetlerinin finansmanında alternatif bir yaklaşım sunmaktadır. Geleneksel finansman modellerinde ise yüksek maliyetli hizmetlerin doğrudan kamu kaynaklarıyla karşılanması esas alınmaktadır.¹⁷⁵ 3996 sayılı Kanun'un 3/a maddesi, YİD modelini yüksek teknoloji ve maliyet gerektiren projelere özgü bir finansman yöntemi olarak tanımlar.¹⁷⁶

Yap-işlet modeli ise bu yaklaşımdan ayrılarak, yatırımın özel sektöre finanse edilmesini ve santral mülkiyetinin tamamen özel hukuk tüzel kişisine ait olmasını esas alır. Bu modelde, kamu tarafından yatırım finansmanı sağlanması ya da belirli bir sürenin sonunda santralin devlete devri gibi bir yükümlülük bulunmaz. Bu yönüyle yap-işlet modeli, kamu yatırımlarında

¹⁷² Kamuya ait çeşitli kuruluşlar, varlıklar ve mal-hizmet üretim birimlerinin özelleştirilmesine ilişkin kuralları belirlemektedir. Kanunun temel amacı, kamu maliyetlerini düşürmek, ekonomide verimlilik sağlamak ve Hazineye ait taşınmazlardan gelir elde etmektir. Bu çerçevede, iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi teşebbüsleri, belediyelere veya il özel idarelerine ait ticari kuruluşlar ve bunların iştirakleri özelleştirme kapsamına alınmaktadır. Kanun ayrıca özelleştirme uygulamaları sürecinde, çalışanların mali ve sosyal haklarının korunması, özelleştirme fonlarının oluşturulması ve bu fonların kullanım alanlarının düzenlenmesi gibi hususları içermektedir. Özelleştirme kapsamında yer alan kuruluşlarda çalışanların özlük haklarının korunması ve işsiz kalabilecek personele yönelik destek mekanizmalarının oluşturulması da Kanunun önemli düzenlemeleri arasında yer alır. Bu düzenlemeler, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin süreçleri netleştirmeyi ve kamu ile özel sektör arasındaki işbirliğini geliştirmeyi hedeflemektedir.

¹⁷³ Tekinsoy ve Mısır, "İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinden Kaynaklanan", 1657-1658.

¹⁷⁴ 4283 sayılı Kanun, "elektrik üretim tesislerinin Yap-İşlet modeliyle kurulması, işletilmesi ve enerji satışına ilişkin usul ve esasları" düzenlemektedir.

¹⁷⁵ Kanun'un 1. maddesi, üretim şirketlerinin ülkenin enerji politikalarına ve planlamalarına uygun olarak, mülkiyeti kendilerine ait termik santraller kurmasını, bu santralleri işletme yetkisi almasını ve üretilen elektriğin satışına dair usul ve esasların düzenlenmesini amaçlamaktadır.

¹⁷⁶ 3996 sayılı Kanun, "belirli yatırım ve hizmetlerin Yap-İşlet-Devret modeliyle gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esasları" düzenlemektedir.

geleneksel finansman yöntemlerinden ayrılır ve özel sektör kaynaklarının etkin kullanımını esas alan alternatif bir yapı sunar.¹⁷⁷

1.2.6. İmtiyaz Modeli ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri

Öğretide imtiyaz sözleşmesi farklı biçimlerde tanımlanmaktadır. Bu sözleşme, kamu idaresi ile özel kişi arasında akdedilen bir idari nitelikli düzenlemedir. *Yıldırım*, imtiyaz sözleşmesini; kamu hizmetinden yararlananlardan ücret alınarak, kar ve zarar sorumluluğu imtiyaz sahibine ait olmak üzere, belirli bir süreyle işletmenin kurulup yürütülmesini içeren bir sözleşme olarak tanımlar. *Akyılmaz ve diğerleri*, söz konusu sözleşmeyi; idarenin sorumluluğundaki bir kamu hizmetinin, kazanç ve riskleri özel kişiye ait olmak üzere ve hizmetten yararlananlardan ücret alınarak yürütülmesi amacıyla devredilmesi şeklinde ifade etmektedir. *Gözler'e göre* kamu hizmeti, belirli bir süreyle, kar ve zarar özel kişiye ait olmak üzere ve hizmetten yararlananlardan bedel alınarak sürdürülen bir faaliyet niteliğindedir. Onar ise imtiyaz sözleşmesini, bir kamu hizmetinin, idarenin belirlediği koşullar çerçevesinde, belirli bir süreyle ve kar-zarar sorumluluğu özel kişiye ait olacak şekilde yürütülmesini ve bu hizmetten ücret alınmasını öngören bir sözleşme olarak tanımlamaktadır.¹⁷⁸ *İmtiyaz*, idarenin özel bir kişiyle yaptığı sözleşme aracılığıyla bir kamu hizmetinin kurulmasını ya da belirli bir süreyle işletilmesini sağlayan bir yönetim modelidir. Bu modelde, hizmetten yararlananlardan belirli bir ücret tahsil edilirken, maliyet ve kâr-zarar sorumluluğu imtiyaz sahibine aittir. İdare, hizmetin sunumunu kendi denetim ve sorumluluğu altında sürdürür. Kamu hizmeti imtiyazları, imtiyaz sözleşmesi yoluyla devredilir. Bu sözleşmede, imtiyazı veren taraf idare; imtiyazı üstlenen özel kişi ise imtiyazcı olarak tanımlanır.¹⁷⁹

Danıştay, imtiyazı kamu hizmetlerinin yürütülme usullerinden biri olarak tanımlamaktadır. Karara göre, belirli bir süre için yapılan idari sözleşmeler aracılığıyla, özel hukuk kişileri eliyle kamu hizmeti sunulabilmektedir. Bu sözleşmelerde yatırım, sermaye, kar

¹⁷⁷ Zerrin Haberal - Nurten Akdoğan, “Kamu Özel İşbirliği Kapsamında Yap-İşlet-Devret Modelinin Devlet Muhasebe Standartları ve Uluslararası Muhasebe Standartları Açısından Değerlendirilmesi ve Örnek Bir Uygulama”, *Muhasebe ve Denetime Bakış*, 23/69 (2023), 138; Ayanoğlu, “Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri”, 9.

¹⁷⁸ Yaren Tekeli, “Belediyelerin İmtiyaz Verme Yetkisi”, *Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi*, 7/2 (Aralık 2023), 72-102, 78; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri II* (Konya, 2019), 112; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 520; Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 70; Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966), 536.

¹⁷⁹ T. Ayhan Beydoğan, “Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi* 4 (Temmuz 2011), 3; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 322; Günday, *İdare Hukuku*, 305.

ve zarar özel kişilere ait olup, kamu hizmetinin özel sektöre devredilmesi sonucunu doğurmaktadır. Kamu yönetiminin artan iş yükü ve mali kaynak yetersizlikleri, imtiyaz sözleşmelerinin uygulanmasını gerekli kılabilmektedir. Kamu hizmetinin kurulması veya işletilmesi amacıyla özel sektörle yapılan bu sözleşmeler, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi niteliği taşımaktadır. Kararda, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin hukuki çerçeve belirlenmekte ve imtiyaz sözleşmelerinin, idarenin kaynak ve personel eksikliği nedeniyle zorunlu bir uygulama olabileceği vurgulanmaktadır. Kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle yürütülmesine olanak tanınması, hizmet sunumunda verimliliği artırmaktadır. Bununla birlikte, bu sözleşmelerin özel hukuk kuralları çerçevesinde düzenlenmesi ve kamu yararını gözetmesi zorunludur. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ile imtiyaz sözleşmeleri arasındaki fark, devletin mali imkânsızlık yaşadığı ya da idari kapasitesinin yetersiz kaldığı durumlarda özel sektöre devrin hukuki sınırlarını ortaya koymaktadır. İmtiyaz sözleşmeleri, kamu hizmetlerinin etkili biçimde yürütülmesinde önemli bir araç olup, özel sektörün finansal ve teknik imkanlarından yararlanılmasına olanak sağlamaktadır. Karar, kamu hizmetlerinin devrine ilişkin olarak devletin yetki sınırlarını belirlemekte ve bu sözleşmelerin hukuka uygun biçimde yürütülmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.¹⁸⁰

4046 sayılı Kanun'un 15/2 maddesi, genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların yalnızca tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının temel amaçlarına uygun hizmetlerinin imtiyaz kapsamında değerlendirileceğini hüküm altına almaktadır. Bu kapsam dışında kalan hizmetler imtiyaz sayılmamakta ve farklı hukuki düzenlemelere tabi tutulmaktadır. İmtiyaz niteliği taşıyan hizmetlere ilişkin yapılan sözleşmeler özel hukuk hükümlerine göre düzenlenmekte olup, diğer kanunlardaki özel hükümlerin uygulanabilirliği saklıdır. Bu düzenleme, kamu hizmetlerinin hangi koşullarda özel sektöre devredilebileceğini belirleyerek hukuki çerçeveyi açık şekilde ortaya koymaktadır. Kanun, tekel niteliği taşımayan kamu hizmetlerinin imtiyaz olarak değerlendirilemeyeceğini belirterek, özelleştirme sürecinde hukuki netlik sağlamaktadır. Böylece devletin düzenleyici fonksiyonu korunmakta; kamu yararı ile özel sektör katılımı arasında denge gözetilmektedir.¹⁸¹

Aşağıda esas ve karar numarası ile tarihi belirtilen *Danıştay kararında*, genel ve katma bütçeli idarelerin yalnızca tekel niteliğindeki hizmetlerle organik ve işlevsel bağ kurabileceği,

¹⁸⁰ Danıştay 10. Dairesi, E. 1999/2407, K. 2002/347, T. 06.02.2002.

¹⁸¹ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, T. 27.11.1994, <https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.pdf> (Erişim 03.02.2025).

bu sınırın dışında kalan hizmetlerin ise imtiyaz sözleşmesi kapsamında değerlendirilemeyeceği belirtilmiştir. Kararda, bir kamu hizmetinin imtiyaz sözleşmesi kapsamında ele alınabilmesi için hizmetin tekel niteliğini sürdürmesi ve idarenin asli görev alanında yer alması gerektiği açıkça ifade edilmiştir. Bu bağlamda araç muayene hizmeti örneğine yer verilmiş; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda 5228 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle bu hizmetin kamu hizmeti niteliğini korumakla birlikte, artık tekel statüsünde olmadığı ve herhangi bir kamu kurumunun asli görev alanında yer almadığı gerekçesiyle imtiyaz sözleşmesi kapsamında değerlendirilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Bu nedenle, özelleştirme sürecinde yapılan sözleşmeler idare hukuku açısından imtiyaz sözleşmesi değil, işletme hakkı devri niteliğinde değerlendirilmiştir.¹⁸²

Danıştay'ın bu kararı, kamu hizmetlerinin özel sektöre devri sürecinde hukuki nitelendirmeye esas alınacak temel ölçütleri ortaya koymaktadır. Bir hizmetin kamu hizmeti niteliği taşıması, bu hizmetin doğrudan imtiyaz sözleşmesi kapsamında değerlendirileceği anlamına gelmemektedir. İmtiyaz sözleşmesinin geçerli sayılabilmesi için ilgili hizmetin tekel niteliğini koruması ve idarenin asli görev alanında yer alması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin özel sektöre devrinde yasama organı geniş bir takdir yetkisine sahip olup, bir hizmetin yalnızca işletme hakkı devri yoluyla özel sektöre bırakılması, söz konusu sözleşmenin imtiyaz olarak nitelendirilmesini zorunlu kılmamaktadır.¹⁸³

1.3. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Hukuki ve Yapısal Özellikleri

Elektrik dağıtım hizmetlerinin yüksek altyapı yatırımı gerektirmesi ve alternatif ağların ekonomik açıdan sürdürülebilir olmaması nedeniyle doğal tekel niteliği taşıdığı, Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Hukuki ve Yapısal Özellikleri başlıklı bu bölümde ele alınacaktır. Bu bağlamda, elektrik dağıtım faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak nasıl düzenlendiği hukuki yönden incelenecektir. Regülasyon politikalarının hukuki dayanakları ile piyasa aktörlerine yüklenen yükümlülükler analiz edilecektir. Elektrik dağıtım şirketlerinin faaliyet gösterebilmesi için gerekli lisans süreçleri ve ilgili mevzuat hükümleri detaylı şekilde değerlendirilecektir. Ayrıca, dağıtım hizmetlerinin hukuka uygunluğu ile piyasa içindeki yapısal konumu açıklığa kavuşturulacaktır.

¹⁸² Danıştay 1. Dairesi. E. 2005/307, K. 2005/668. T. 18.05.2005.

¹⁸³ Ayanoğlu, "Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri", 18-19. ; Günday, *İdare Hukuku*, 294.

1.3.1. Doğal Tekel Niteliğine 184 Sahip Olması

Doğal tekeller, yüksek sabit maliyetler ile alternatif altyapı yatırımlarının ekonomik açıdan sürdürülebilir olmaması nedeniyle rekabetin sınırlı olduğu sektörlerde ortaya çıkar. Enerji, su ve ulaşım gibi kamu hizmeti alanlarında bu durum, devletin piyasaya müdahale etmesini ve düzenleyici bir rol üstlenmesini zorunlu kılar.¹⁸⁵ Bu doğrultuda, doğal tekellerin yönetimi ve denetimi, yürürlükteki mevzuat ile yetkili düzenleyici kurumlar tarafından belirlenen hukuki çerçeveye uygun olarak gerçekleştirilir.¹⁸⁶ *Doğal tekel*, bir piyasada yalnızca tek bir işletmenin faaliyet göstermesinin, birden fazla işletmenin varlığına kıyasla daha düşük maliyetle toplam talebi karşılama durumu.¹⁸⁷ Bu yapı, yüksek sabit maliyetler ve ölçek ekonomilerinin etkisiyle oluşmaktadır. Özellikle büyük ölçekli altyapı yatırımı gerektiren sektörlerde, alternatif firmaların pazara girişi ekonomik açıdan sürdürülebilir değildir.¹⁸⁸ Tam rekabet piyasalarında çok sayıda alıcı ve satıcı faaliyet gösterirken, doğal tekelin bulunduğu *eksik rekabet* piyasalarında yalnızca tek bir satıcı bulunmaktadır.¹⁸⁹ Bu tür piyasalarda rekabetin sınırlı olması, fiyatlandırma ve arz mekanizmasının piyasayı kontrol eden tek satıcının kararlarına bağlı olarak şekillenmesine neden olur. Bu durum, rekabetin sağlanamaması nedeniyle piyasanın denetim altında tutulmasını zorunlu kılar ve kamu yararını korumak amacıyla düzenleyici otoriteler tarafından çeşitli politika ve müdahalelerin uygulanmasını gerekli hale getirir.¹⁹⁰ *Uluslararası literatürde doğal tekel*, belirli sektörlerde

¹⁸⁴ Özer'e göre doğal tekel, ölçek ekonomilerinin yalnızca tek bir firmanın varlığına imkân tanıdığı piyasa yapısıdır. Bilgi için: Özer, Mustafa, "Eksik Rekabet Piyasaları", ed. İ. Şıklar, *İktisada Giriş* (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1472, 2008), 192.

¹⁸⁵ Ahmet Özkaya, *Elektrik Piyasasında Etkin Regülasyon ve Piyasa İzleme* (Ankara: EPDK Uzmanlık Tezi, 2012), 9.

¹⁸⁶ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 21; Akcollu, *Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon*, 7; Atıyas, *Elektrik Sektöründe Serbestleşme*, 30.

¹⁸⁷ Şahin Ardiyok, *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli* (Ankara: Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No:9, 2002), 34; Ardiyok'a göre: Doğal tekellerde sunulan hizmetler, boru hatları, yollar veya elektrik iletim hatları gibi altyapı sistemleri aracılığıyla tüketicilere ulaştırılmaktadır. Birden fazla hat üzerinden aynı hizmetin sağlanması ekonomik açıdan rasyonel bir yaklaşım değildir. Alternatif altyapıların oluşturulması, kaynak israfına yol açarak maliyetleri gereksiz şekilde artırmaktadır. Bu nedenle, şebeke sistemlerinin gereksiz tekrarını önlemek ve maliyetleri kontrol altında tutmak amacıyla bu hizmetler tek bir işletme tarafından sağlanmaktadır.

¹⁸⁸ Erkan Erdoğan, *Türkiye Enerji Piyasası Reformları: Ekonomik Analiz* (Ankara: EPDK Uzmanlık Tezi, 2006), 4; Çakal, *Doğal Tekellerde Özelleştirme*, 17.

¹⁸⁹ Eksik Rekabet: Eksik rekabet piyasaları, tam rekabetin temel unsurlarının bulunmadığı piyasa yapılarıdır. Bu tür piyasalarda firmalar belirli bir piyasa gücüne sahip olup rekabet koşullarını doğrudan etkilemektedir. Eksik rekabet piyasaları, tam rekabetin tüm kriterlerini karşılamadığından, fiyatlandırma ve üretim kararları firma bazında belirlenmekte ve piyasa mekanizması üzerinde daha fazla kontrol sağlanmaktadır. Gerçek piyasa koşullarında tam rekabet modelinin birebir gerçekleşmesi zor olmakla birlikte, bu modele kısmen benzeyen piyasa yapıları gözlemlenebilmektedir. Bilgi için: Yağmurhan Yılmaz, *Eksik Rekabet Piyasalarında Rekabet Üstünlüğü: Kastamonu İlinde Bir Uygulama* (Kastamonu: Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 3.

¹⁹⁰ Zeynel Dinler, *İktisada Giriş*, (Bursa: Ekin Kitabevi, 2002), 195-196.

kullanılan teknoloji ve hizmetlerin niteliği gereği, en düşük maliyetle ya da en yüksek toplumsal fayda ile yalnızca tek bir işletme veya sınırlı sayıdaki belirlenmiş kurum tarafından sunulmasını ifade etmektedir.¹⁹¹ Bu tür piyasalarda birden fazla firmanın faaliyet göstermesi, üretim maliyetlerini artırarak kaynak israfına neden olabileceği için, tek bir işletmenin piyasaya hakim olması ekonomik açıdan daha rasyonel görülmektedir.¹⁹² Bu doğrultuda, doğal tekel niteliği taşıyan sektörler, piyasa dengelerinin korunması ve kamu yararının gözetilmesi amacıyla düzenleyici otoriteler tarafından denetlenmekte ve belirli kurallar çerçevesinde yönetilmektedir.¹⁹³ 1980’li yıllardan itibaren refah devletinden piyasa ekonomisine geçiş süreci hız kazanmış ve birçok ülkede kamu işletmeleri, serbestleştirme ile özelleştirme politikaları doğrultusunda yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönüşüm süreci, toplumun tamamının yararlandığı ve kamu hizmeti niteliği taşıyan doğal tekel piyasalarını da kapsamına almıştır.¹⁹⁴

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na göre, dağıtım sistemi; ilgili dağıtım şirketinin lisans kapsamındaki bölgede işlettiği tüm elektrik dağıtım tesisleri ve şebekelerin tamamını ifade etmektedir.¹⁹⁵ Dağıtım tesisi, iletim sisteminin sona erdiği noktadan başlayarak, düşük gerilim seviyesinde elektrik dağıtımını amacıyla kullanılan tüm altyapıyı kapsamaktadır.¹⁹⁶ Başlangıçta ortaya çıkan yüksek yatırım maliyetleri, aynı bölgede birden fazla şebeke kurulmasını ekonomik açıdan rasyonel olmaktan uzaklaştırmakta; ölçek ekonomilerinin¹⁹⁷ etkisiyle birden fazla şirketin rekabet etmesine olanak vermemektedir.¹⁹⁸ Bu nedenle devlet,

¹⁹¹ Kenneth E. Train, *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly* (Cambridge: The MIT Press, 1997), 3.

¹⁹² Richard A. Posner, *Natural Monopoly and Its Regulation* (Washington: Cato Institute, 1999), 1.

¹⁹³ Kahn E. Alfred, *The Economics of Regulation*, Cilt II (Cambridge: The MIT Press, 1998), 2.

¹⁹⁴ Ali Osman Solak, “Evrensel Hizmetlerin Sunulduğu Piyasalarda Serbestleştirme ve Özelleştirme: Ekonomik Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme.” *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16 (2012), 181; Mahmut Duran - Servet Akyol. “Geleneksel ve Modern Doğal Tekel Teorisi Üzerine Bir İnceleme.” *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 52/608 (2015), 48; Karataş, *Türkiye’de Elektrik Dağıtım Sektörü*, 4.

¹⁹⁵ Resmî Gazete, *Elektrik Piyasası Kanunu*, Kanun No: 6446, Kabul Tarihi: 14 Mart 2013, RG: 30 Mart 2013, Sayı: 28603, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6446.pdf> (Erişim: 7 Şubat 2025).

¹⁹⁶ Dağıtım Tesisi; iletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan itibaren nihayet direğinden başlayarak, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar (bina giriş ve sayaç arası hariç) elektrik dağıtımını için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen veya devralınan sayaçları kapsar.

¹⁹⁷ Ölçek Ekonomisi, üretim hacmindeki artışın birim maliyetleri düşürdüğü ekonomik bir olgudur. İşletmeler, sabit maliyetleri daha geniş bir üretim kapasitesine yayarak ve kaynak kullanımını optimize ederek maliyetlerini minimize edebilir. Bilgi için: Paul R. Krugman, *International Economics: Theory and Policy* (New York: Pearson, 2018), 120.

¹⁹⁸ Doğal Tekelin Özellikleri: yüksek sabit maliyetler ve ölçek ekonomilerinin etkisiyle rekabetin sağlanamadığı piyasa yapılarıdır. Elektrik doğal gaz ve telekomünikasyon gibi altyapı hizmetleri bu kapsamda değerlendirilmektedir. Talep dalgalanmaları, hizmetlerin stoklanamaması ve yüksek başlangıç maliyetleri, bu sektörlerde birden fazla firmanın faaliyet göstermesini ekonomik açıdan verimsiz hale getirmektedir. Aynı zamanda bu hizmetler toplum için temel bir gereksinim olduğundan kamu yararı doğrultusunda düzenleyici kurumlar tarafından kontrol edilmektedir. Doğal tekelin sahip olduğu yapısal özellikler, serbest piyasa koşullarında rekabet yerine etkin denetim mekanizmalarının uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bilgi İçin: Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 22; Sanford Berg - John Tschirhart, *Natural Monopoly Regulation* (New

sektörde adil piyasa koşullarını sağlamak ve kamu yararını korumak amacıyla düzenleyici müdahalelerde bulunmaktadır.¹⁹⁹ Özellikle yeni bir dağıtım hattının inşası, altyapı yatırım giderleri ve sabit maliyetlerin yüksekliği nedeniyle büyük ölçekli sermaye gereksinimi doğurmaktadır. Bu sebeple, elektrik iletim ve dağıtım hizmetleri sektörde doğal tekel niteliğini sürdürmektedir.²⁰⁰

1.3.2. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Regülasyona Tabi Olması ve Ekonomik Kolluk Faaliyetleri

Demokratik hukuk devleti, birey hak ve özgürlüklerini koruyarak kamu yararını güvence altına alır. Bu doğrultuda piyasanın işleyişine müdahale eder, düzenin korunmasını sağlar. Tekelleşme ve kartelleşmeye karşı hukuki ve kurumsal önlemler geliştirir. Bu müdahaleler regülasyon kapsamında değerlendirilir.²⁰¹ Günümüzde regülatör devlet, piyasa mekanizmasının istikrarlı ve adil işlemlerini temin eden bir aktör olarak görülmektedir.²⁰² Regülasyon kurumları, bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılır ve düzenleyici kurullar, süper kurullar ya da üst kurullar gibi farklı isimlerle anılır. Bu yapılar, ABD’de uzun süredir faaliyet göstermektedir. Kara Avrupası’nda ise 1980’li yıllardan itibaren önem kazanmaya başlamıştır.²⁰³ Piyasa düzenini sağlamak, rekabeti teşvik etmek ve kamu yararını korumak amacıyla oluşturulan bu yapılar, idarenin doğrudan müdahalesine kapalıdır ve bağımsız nitelik taşır.²⁰⁴ Regülasyon,

York: Cambridge University Press, 1988), aktaran, Ahmet Tarakçı, *Elektrik Dağıtım Faaliyetinde Tarife Düzenlemelerinin İncelenmesi* (Ankara: EPDK Uzmanlık Tezi, 2010), 4; Kenneth E. Train, *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly* (Cambridge: The MIT Press, 1997), 3.

¹⁹⁹ Necmettin Bağdadioğlu - Necmi Odyakmaz, “Turkish Electricity Reform”, *Utilities Policy*, 17/1 (2009), 144-152.

²⁰⁰ Doğal Tekel; belirli bir sektörde talebin tek bir firma tarafından birden fazla firmanın faaliyet göstermesine kıyasla daha düşük maliyetle ve daha verimli şekilde karşılanabilmesidir. Bu tür piyasalarda rekabetin maliyetleri artırarak verimliliği olumsuz etkileyebileceği öngörülmektedir. Bu nedenle doğal tekeller kamu yararının korunması ve ekonomik dengenin sağlanması amacıyla düzenleyici kurumlar tarafından kontrol edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için: Mesut Erol, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum* (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. DPT-2680, 2003), 45.

²⁰¹ Jürgen Bauer, “Der Regulator: Entscheidungen, gerichtliche Kontrolle”, in: Ehrlicke, Ulrich (Hrsg.) (Köln: Das neue Recht die Energiewirtschaft, 2004), 38; Kent, *Türk ve Alman*, 64; Fuat Oğuz, *Devlet ve Piyasa* (Ankara: Seçkin, 2011).

²⁰² Kai Wegrich, *Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009), 16; Turgut Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku* (Ankara, 2010), 23, aktaran Kent, *Türk ve Alman*, 124.

²⁰³ Aydın Gülan, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, içinde İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004), 139.

²⁰⁴ Modern regülasyon hukuku; 19. yüzyılda ABD’de gelişmeye başlasa da kökenleri İngiltere’de Tudor ve Stuart Hanedanlıklarına uzanır. 19. yüzyılda İngiltere’de regülasyon sosyal sorunlara faydacı çözümler getirme amacıyla ortaya çıkmış ancak sistematik bir yapı kazanmamıştır. Bkz. Anthony I. Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Oxford: Clarendon Press, 1994), 6-8, aktaran Cenk Yaşar Şahin, *Amerikan İdare*

doktrin²⁰⁵ ve yargı kararlarında farklı şekillerde tanımlanmaktadır.²⁰⁶ Regülasyon, farklı ekonomik ve hukuki sistemlere dayanan bir idari süreçtir.²⁰⁷ Devlet, özelleştirilen sektörlerde doğrudan hizmet sunmaktan ziyade düzenleyici ve denetleyici bir konuma geçmiştir.²⁰⁸ Kamu hizmetlerinden çekilen devlet, bu alanlardaki kontrolünü regülasyon mekanizmalarıyla sürdürmeye devam etmektedir. Türkiye’de de küresel eğilimlere uygun olarak devletin doğrudan müdahalesi azalırken, düzenleme ve denetim yetkisi bağımsız regülasyon kurumlarına devredilmiştir.²⁰⁹ Türkiye’de 1990’lardan itibaren hukuk ve ekonomi alanında önemli bir kavram haline gelmiştir.²¹⁰ Genel olarak bireylerin eylemlerini yönlendirme, denetleme ve düzenleme amacı taşır.²¹¹ Daha dar anlamda kamu yararına yönelik faaliyetlerin

Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2009), 22.

²⁰⁵ Atay, regülasyonu en temel haliyle, yöneten devletten tarafsız ve güvence sağlayan bir devlet anlayışına geçiş süreci olarak tanımlamakta ve bu geçişin, devletin kabul edilebilir kararlar almak için kendini sınırlandırmasıyla gerçekleştiğini ifade etmektedir. Bkz. Ender Ethem Atay, “Normlar Hiyerarşisi, Erkler Hiyerarşisi İkilemi ve Düzenleyici Denetleyici Kurumlar”, *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-VI*, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi-Rekabet Kurumu, 2008, 332; Regülasyon, belirli bir alanda faaliyet gösterenlerin uyması gereken kuralları belirleme ve bu kuralların uygulanmasını denetleme sürecidir. Bu süreç hem düzenleyici çerçevenin oluşturulmasını hem de denetim mekanizmalarının işletilmesini içerir. Bkz. Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar” *Danıştay Dergisi*, 100 (1999), 6; İl Han Özay, “İdare Hukukunun ‘Kamu Hizmeti’ ile Birlikte İki ‘Ana Başlığı’ndan Birini Oluşturan ‘İdari Kolluk’ “ *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 71/1 (2013), 949, aktaran Egemen Falcioğlu, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurul İşlemlerinin Yargısal Denetiminin Kapsamı ve Etkinliği* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 56.

²⁰⁶ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 13; Taner Ayanoğlu, “Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 14/1 (Ocak 2011), 69; İ. Yılmaz Aslan, “Rekabet Kurumunun Telekomünikasyon Alanında Kararları ve Yetkisi” *Rekabet Kurumunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu - 1* (4 Nisan 2003, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara), 30; İl Han Özay, “Hukuk-Ekonomi İlişkisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı” *Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008*, Cilt IV (Ankara: Ankara Barosu Yayını, 2008), 23; Refik Tiryaki, *Ekonomik Özgürlükler ve Anayasa* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2008), 280.

²⁰⁷ Regülasyon, idarenin temel işlevlerindendir ve düzenleme ile denetim yetkisini içerir. Yetkili kurumlar merkezi yönetim dışında ise bu yetkiler devredilebilir. Başlangıçta ekonomik bir süreç olarak görülmüş ancak idari bir boyut kazanmıştır. Ekonomiyi düzenler, denetler ve hukuki müdahaleleri kapsar. Devletin ekonomiye müdahalesinden daha geniş bir yapıya sahiptir. Kamu hizmeti anlayışındaki değişim ve idari yapının dönüşümü hukuki niteliğini belirlemeyi zorlaştırır. İdare, işlevini idari faaliyetlerle yürütür. Bkz. Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 30.

²⁰⁸ Dragana Damjonovic, *Regulierung der Kommunikationsmärkte unter Konvergenzbedingungen* (Vienna: 2002), 70, aktaran: Kent, *Türk ve Alman*, 66.

²⁰⁹ Jacques Chevallier, “L’État régulateur”, *Régulation Économique et Démocratie*, der. Martine Lombard (Paris: Dalloz, 2006), 29-40, aktaran: Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 46.

²¹⁰ İdare işlevi, devletin siyasi ve hukuki sınırları içinde kamu gücünü kullanarak toplumsal düzeni sağlama ve kamusal faaliyetleri kesintisiz ve uyumlu şekilde yürütme sürecidir. Bkz. Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 10.

²¹¹ Amerikan regülasyon sisteminin üç temel özelliği öne çıkar: Düzenleyici kurumlar, herhangi bir dış talimat veya yönlendirmeye bağlı olmaksızın bağımsız çalışır, kurallar ve düzenlemeler serbestçe belirlenip hayata geçirilir ve yargısal denetim sınırlı tutulur, bu nedenle regülasyon kararlarına müdahale kısıtlıdır. Bu yapı, düzenleyici kurumlara geniş yetkiler tanıırken esneklik ve özerklik de sağlar. Bkz. Martin Eifert, “Regulierungsstrategien”, içinde *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, cilt I, der. Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann ve Andreas Voßkuhle (Münih: C.H. Beck, 2006), 1237. aktaran: Kent, *Türk ve Alman*, 66.

yasal çerçevede kamu kurumları tarafından sürekli denetlenmesini ifade eder.²¹² Regülasyon, yalnızca düzenleme değil, karar alma, lisans verme, denetim, gözetim ve yaptırım yetkilerini de kapsar.²¹³ Bireysel ve düzenleyici işlemleri birleştirerek geniş bir işlev görür.²¹⁴ İdari kolluk, kamu düzenini korumak ve bozucu etkileri önlemekle yükümlüdür. Kamu düzeni ise toplumun huzur ve güven ortamında yaşamını sürdürebilmesini temin eder.²¹⁵ Doktrinde kamu düzeninin temel unsurları güvenlik, esenlik ve sağlık olarak kabul edilir.²¹⁶ İdari kolluk faaliyetleri, kamu düzenini koruma ve sürdürme amacı taşır. Bu faaliyetler, genel idari kolluk (polis ve jandarma gibi silahlı birimler) ile özel kolluk olmak üzere iki ana grupta sınıflandırılır.²¹⁷ Zamanla yeni denetim alanlarının ortaya çıkmasıyla birlikte idarenin sorumluluk alanı da genişlemiştir.²¹⁸

Ekonomik kolluk; doğrudan kamu düzeninden ziyade serbest piyasa düzeninin ve rekabetin sürdürülebilirliğini sağlamaya odaklanır.²¹⁹ Ekonomik kolluk faaliyetleri, yasal çerçevede ve düzenleyici işlemler temelinde gerçekleştirilir; piyasa düzenine aykırı davranışlar idari yaptırımlarla kontrol edilir.²²⁰ Ekonomik kolluk yetkisi, devletin piyasalarda düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gücünü kapsar ve kamu yararını gözeterek rekabetin sürdürülebilir ve etkili bir şekilde işlemlerini sağlamayı amaçlar.²²¹ Gerektiğinde, ekonomik

²¹² Julia Black, “Critical Reflections on Regulation”, *Australian Journal of Legal Philosophy*, 27(2002), 1; Selzinck, “Focusing Organisational Research on Regulation”, 363, aktaran: Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 21.

²¹³ Elektrik piyasasında faaliyetler, EPDK tarafından lisanslandırılır ve idare hukuku çerçevesinde ruhsatlandırılır. Bu ruhsatlar, kamu hizmetini düzenlemeye yöneliktir ve kolluk ruhsatı niteliği taşımaz. Bu durum, idareye daha geniş bir denetim yetkisi verir. Bkz. Ulusoy, *Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış*, 85; Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 710; Kent, *Türk ve Alman*, 110.

²¹⁴ Şahin, *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon*, 41; Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 28.

²¹⁵ Ramazan Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorum ve Uygulaması)* (Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2006), 22; Mustafa Eken, *İdare Hukuku Bağlamında Haksız Fiyat ve Fahiş Fiyatla Mücadele Yöntemleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2024), 200; Ahmet Fatih Özkan, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, *Ankara Barosu Dergisi*, 67/4 (Güz 2009), 78.

²¹⁶ Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 21; Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 725; Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 419; İsmet Giritli vd., *İdare Hukuku* (İstanbul: Der Yayınları, 2006), 820.

²¹⁷ Adli kolluk, suç teşkil eden fiillerin faillerini belirleyip delilleri toplayarak yetkili mercilere sunduğu için suç kolluğu olarak da tanımlanmaktadır. Bkz. Özyay, *Günüşğinde Yönetim*, 493.

²¹⁸ Metin Günday, *Rekabet Hukuku ve Yargı* (Ankara: Seçkin, 1999), 61; Turgut Tan, “İdari Otoriteler”, *Devletin Düzenleyici Rolü* (İstanbul: TESEV Yayınları, 2000), 124; Ayanoğlu, “Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru”, 69.

²¹⁹ Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, 22; Eken, *İdare Hukuku Bağlamında Haksız Fiyat*, 200; Özkan, “Ekonomik Kamu Düzeni”, 78.

²²⁰ Negrin, J.P. *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, LGDJ, 1971, 98; Ralnaud, J.M. “L'incidence du droit communautaire sur le droit public français”, içinde *La France et les Communautés*, LGDJ, 1975, 850'den aktaran: Turgut Tan, *Anayasal Ekonomik Düzen*, <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6378/tan.pdf>, (Erişim: 22/05/2025).

²²¹ Müslüm Akıncı, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, 5 (2001), 5; Eken, *İdare Hukuku Bağlamında Haksız Fiyat*, 200.

kolluk yetkileri, piyasa düzenini korumak adına özel teşebbüs özgürlüğünü sınırlandırabilir.²²² Bazı stratejik sektörlerde büyük şirketlerin tekelleşme eğilimi göstermesi, devletin ve düzenleyici kurumların ekonomik kolluk faaliyetlerini artırmalarını gerekli kılmaktadır.²²³ Ekonomik kolluk yetkileri, serbest piyasanın işleyişini korumak amacıyla belirli durumlarda düzenleme getirme, izin verme veya hukuka aykırı eylemleri yasaklama yetkilerini kullanır.²²⁴ Doktrinde, regülasyonu bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmamasına bakılmaksızın temel hak ve özgürlüklere zarar vermeden kamu yararına uygun şekilde yönlendirilmesini ve denetlenmesini sağlayan kolluk temelli bir mekanizma olarak tanımlamaktadır.²²⁵

Çalışmanın ikinci bölümünde, elektrik dağıtım hizmetlerinin regülasyona tabi olması ile bu hizmetlerin ekonomik kolluk faaliyeti kapsamında değerlendirilmesine ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Bu kapsamda, denetim yetkisinin dayandığı hukuki çerçeve; kanun hükümleri, ikincil düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda, 206–208. sayfalar arasında incelenmiştir.

1.3.3. Kamu Hizmeti Niteliğinde Yürütülmesi

Elektrik enerjisine erişim hakkı, hem ulusal hem de uluslararası hukukta, konut ve yaşam hakkının ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Bu hak, insan onurunun ve yaşam hakkının korunmasıyla doğrudan ilişkilidir ve benzer düzeyde hukuki güvence gerektirir. Uluslararası hukuk metinlerinde konut hakkı; bireylerin güvenli, huzurlu, yeterli, sağlıklı ve mahremiyet sağlayan bir yaşam alanına sahip olma hakkı olarak tanımlanır. Bu çerçevede, elektrik enerjisine erişim de konut hakkının temel bir unsuru olarak kabul edilmekte ve uluslararası hukuk tarafından korunmaktadır.²²⁶ Elektrik enerjisinin kesintisiz güvenli ve eşit şekilde sunulması bireylerin yaşam kalitesinin korunması ve kamu hizmetlerinin devamlılığı için temel bir zorunluluktur. Bu kapsamda uluslararası sözleşmeler ve ulusal hukuk

²²² Özkan, “Ekonomik Kamu Düzeni”, 83; Gürsel Ozer, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 6 (2016), 374.

²²³ Gerard Marcou, “La Notion Juridique De Régulation”, 2006; Chevallier, J., “L’État Régulateur”, *RFDP* 111/3 (2004), 473-482, aktaran: Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 18.

²²⁴ Türk İdare Hukuku’nda kolluk faaliyetinin temel anayasal sınırı, AY. Madde. 13’de yer alır. Temel hak ve hürriyetler, ancak Anayasa’da öngörülen sebeplerle ve kanunla kısıtlanabilir. İdare, kolluk yetkisini kullanırken düzenleyici ve bireysel işlemlerini hukuka uygun şekilde gerçekleştirmelidir. Bkz. Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 33.

²²⁵ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 18; Hasan Nuri Yaşar, “Düzenleyici ve denetleyici kurumların yetkileri kapsamında kamu gücü ilişkisi”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20/4(2016), 63-80; Lütfi Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi* 30/1 (1997), 5.

²²⁶ Nurten İnce vd., “İnsan Hakkı Olarak Konut Hakkı Housing Right As A Fundamental Right”, *International Journal of Political Studies* 3/2 (2017), 22-23; Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar-I* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2006), 647.

düzenlemeleri devletlere elektrik dağıtımının kamu hizmeti niteliğine uygun şekilde sağlanması düzenlenmesi ve denetlenmesi yönünde hukuki yükümlülükler getirmektedir. Devletler bu sorumlulukları yerine getirerek bireylerin temel haklarını güvence altına almak ve kamu yararını korumakla yükümlüdür.²²⁷

Bu bölümde kamu hizmeti kavramı ile elektrik dağıtım faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği yargı kararları ışığında kapsamlı şekilde incelenecektir. Kamu hizmetlerinin kurulması sona erdirilmesi temel ilkeleri sınıflandırılması ve yürütülme yöntemleri detaylı olarak ele alınacaktır. Ayrıca kamu hizmetlerinin değişen toplumsal ve ekonomik koşullara uyumu değerlendirilecek kamu hizmeti anlayışındaki dönüşüm ile güncel hukuki düzenlemeler akademik ve hukuki perspektiften analiz edilecektir. Elektrik dağıtım faaliyetlerinin kamu yararı ile bağlantısı ve hukuki statüsü bütüncül bir yaklaşımla incelenerek kapsamlı şekilde değerlendirilecektir.

1.3.3.1. Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki Çerçevesi

Toplumsal yaşamın temel gereksinimlerini karşılayan hizmetler yasama organının belirlediği çerçevede kamu hizmeti olarak kabul edilmekte ve sunulmaktadır.²²⁸ Bu hizmetler tüm toplumu kapsayabileceği gibi belirli bir bölge veya topluluğa da hitap edebilir.²²⁹ Ancak hizmetin belirli bir coğrafi alanda veya belirli bir kesime yönelik olması kamu hizmeti olma niteliğini değiştirmez. Bir kamu hizmetinin özel sektör tarafından yürütülmesi de onun kamusal özelliğini ortadan kaldırmaz. Günümüz kamu hizmeti anlayışı kamu yararına yönelik tüm faaliyetleri yürütücü kurum veya kuruluşlardan bağımsız olarak kamu hizmeti kapsamında

²²⁷ Ilgın Özkaya Özlüer, “Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri Bağlamında Elektrik Hizmeti”, *Ankara Barosu Dergisi* 80/2 (Nisan 20 22), 280; Pınar Aksakal Aydın, *İnsan Hakları Açısından Enerjiye Erişim Kavramı* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2020), 46.

²²⁸ Kamu hizmeti kavramı Fransızca *Service public* teriminden dilimize önce Hidemat-ı Umumiye olarak geçmiş daha sonra Hidemat-ı Amme ve Amme Hizmeti ifadeleri kullanılmaya başlanmıştır. Ancak amme kelimesinin isim public kelimesinin ise sıfat olması nedeniyle bazı çevreler bu terimi Umumi Hizmet veya Hidemat-ı Umumiye şeklinde kullanmayı tercih etmiştir. Türkçede public sıfatına en yakın karşılık kamusal olsa da yaygın kullanım Kamu Hizmeti şeklinde yerleşmiştir. Günümüzde kamu hizmeti amme hizmeti umumi hizmet ve kamusal hizmet ifadeleri eş anlamlı olarak değerlendirilmekte olup aralarında anlam farkı gözetilmemektedir. Hukuki metinlerde de bu terimler zaman içinde değişiklik göstermiştir. Örneğin 23 Ekim 1925 tarihli ve 699 sayılı Şûrayı Devlet Kanunu’nda Hidemat-ı Umumiye ifadesi yer alırken 1938’de bu ifade Umumi Hizmetler olarak değiştirilmiş ve günümüze kadar bu şekilde korunmuştur. 27 Haziran 1938 tarihli ve 3499 sayılı Kanun ise avukatlık mesleğini Amme Hizmeti olarak tanımlamıştır aktaran Derbil Süheyp, “Kamu Hizmeti Nedir?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/3(1950), 28.

²²⁹ Kent, *Türk ve Alman*, 18, Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (Ankara: Seçkin, 2024), 450.

değerlendirmektedir.²³⁰ Bu çerçevede kamu hizmetleri yalnızca devlet tarafından sunulan faaliyetlerle sınırlı olmayıp özel sektör katılımı hizmetin etkinliği ve verimliliğini artıran bir unsur olarak kabul edilmektedir.²³¹ Kamu hizmeti kavramıyla birlikte “hidemat-ı umumiye”, “kamusal hizmet”, “amme hizmeti” ve “umumi hizmet” gibi farklı terimlere de yer verildiği, ancak bu ifadeler arasında anlam bakımından bir ayrım yapılmadığı belirtilmektedir. Kamu hizmeti, yalnızca idare hukukunun değil, tüm kamu hukukunun en önemli ancak en karmaşık ve tartışmalı konularından biri olarak kabul edilmektedir. Kanun metinleri ile yargı kararlarında sıklıkla yer bulan bu kavramın kapsamı ve içeriği konusunda hukukçular arasında ortak bir görüş oluşmamış; bu durum, uzun süredir devam eden akademik ve yargısal tartışmalara yol açmıştır.²³²

Kamu hizmeti farklı şekillerde tanımlansa da tüm tanımlarda iki temel unsur öne çıkmaktadır.²³³ Kamu hizmetinin organik yönü, idarenin hizmeti doğrudan sunması veya denetimi altında özel kişiler tarafından yürütülmesi esasına dayanmaktadır. Bu kapsamda organik anlamda kamu hizmeti, idarenin kendi teşkilatı, personeli ve kaynakları aracılığıyla sağladığı hizmetleri ifade etmektedir. Bir hizmetin kamu hizmeti niteliği taşıması idarenin doğrudan veya dolaylı olarak bu hizmetin yürütülmesinde rol üstlenmesiyle belirlenmektedir.²³⁴ Kamu hizmetinin maddi yönü, toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarını kamu yararı doğrultusunda karşılamaya yönelik faaliyetleri ifade eder. Bu ihtiyaçların tüm toplumu

²³⁰ Aydın Gülan, “Conseil d’Etat’nın Kamu Yararı Kavramına Yaklaşımı”, *2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara, 23, Tekin Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, *İHİD, Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı*, 1/9 (1988), 11-22.

²³¹ Sedat Çal, *Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü* (Ankara: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Yayını, 2008) 25; L. Sfez *l’Administration Prospective* (Paris: A. Colin 1970) 199’dan aktaran: Turgut Tan, “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 8 (1975), 49.

²³² Kamu hizmeti kavramındaki belirsizlikleri gidermek için konuyu üç temel başlıkta ele almak gerekmektedir. Bunlar hangi faaliyetlerin kamu hizmeti sayıldığı hangi teşkilatların kamusal nitelik taşıdığı ve hangi taşınır veya taşınmazların kamu malı olduğu sorularıdır. Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilmesi ona uygulanacak hukuk rejimini belirler. Kamu hizmeti niteliği taşıyan işlere özel hukuk kuralları yerine kamu hukuku kuralları uygulanır ve bu kapsamda yapılan sözleşmelerden doğan uyumsuzluklar idari yargıda görülür. Kamu hizmetlerinden yararlananlar özel hukuka değil idare hukukuna tabi olup kamu hizmeti kapsamındaki işlemlerde haksız fiil ve rekabet kuralları yerine hizmet kusuru hakkaniyet ve beklenmeyen hâl ilkeleri esas alınır. Kamusal teşkilatlarda çalışanlar özel sektör çalışanları gibi sözleşmeli değil yasal statüye tabi olup kamu personel rejimine göre istihdam edilir. Kamusal nitelik taşıyan taşınmazlar özel mülkiyete konu olamaz haczedilemez devredilemez ve zamanaşımına uğramaz. Bu nedenle bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığını bir teşkilatın kamusal nitelik taşıyıp taşımadığını ve bir taşınmazın kamu malı sayılıp sayılmadığını belirlemek uygulanacak hukuk rejimi açısından büyük önem taşımaktadır. Bkz. Derbil, “Kamu Hizmeti Nedir?”, 31.

²³³ Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2023), 251; Cengiz Derdiman, *İdare Hukuku* (Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010), 488; Halil Kalabalık, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları* (Konya: Sayram Yayınları, 2014), 515.

²³⁴ “Organik unsur” idarenin denetimindeki sunumu, “maddi unsur” kamu yararına hizmeti ifade eder. Bkz. Turan Yıldırım vd., *İdare Hukuku* (İstanbul: Oniki Levha Yayınları, 2022), 530; Jean-Pierre Valette, *Droit Des Services Publics* (Paris: Ellipses Édition, 2013), 50-52, aktaran Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 41; Pertev Bilgen, “Kamu Hizmeti Hakkında”, *İHİD*, 1-5/1/3 (1980-84), 114.

kapsaması zorunlu değildir; belirli bir kesime yönelik olması da mümkündür. Esas olan, hizmetin eşitlik ilkesine uygun sunulması ve kamusal fayda üretmesidir.²³⁵ Kamu hizmetinin başlıca özellikleri arasında süreklilik, düzenlilik ve kamu yararına uygunluk bulunmakta olup idare hukuku bağlamında kamusal görevlerin verimli ve kesintisiz şekilde yürütülmesini güvence altına alan temel unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir.²³⁶

1982 Anayasası'nda kamu hizmeti kavramının hem organik hem de maddi anlamda kullanıldığı görülmektedir. Anayasa'nın 70. maddesindeki "Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir." ve 71. maddesindeki "Kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları ve bu bildirimleri tekrarlama süreleri kanunla düzenlenir." ifadeleri, kamu hizmetinin organik anlamda kullanımına örnek teşkil eder. Buna karşılık, 47. maddede yer alan "Kamu hizmeti niteliğini taşıyan özel teşebbüsler kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda devletleştirilebilir." hükmü ise kavramın maddi anlamda kullanımını yansıtır.²³⁷ *Duguit* kamu hizmetini devletin sahip olduğu gücü kamu hizmetlerini düzenlemek ve denetlemek amacıyla kullanması gerektiği şeklinde tanımlamakta ve kamu hizmetlerinin devletin temel unsurlarından biri olduğunu ifade etmektedir. Ancak *services publics* kavramının "kamu hizmetleri" olarak çevrilmesinin ifadeyi belirsiz hale getirdiği bu nedenle "kamu teşkilatı" veya "kamusal teşkilat" terimlerinin daha açıklayıcı olabileceği belirtilmektedir. Benzer şekilde Fritz Fleiner kamu hizmetini belirli bir kamusal amaca hizmet eden insan ve araçlardan oluşan bütüncül ve sürekli bir yapı olarak tanımlamaktadır. *Crozat* tarafından aktarılan görüşlerde ise devletin kamu hizmetlerinden oluşan bir yapı olduğu ve bu hizmetlerin devletin temel teşkilatını oluşturduğu vurgulanmaktadır.²³⁸ 18.yüzyılda *Duguit* tarafından geliştirilen kamu hizmeti yaklaşımı devletin meşruiyet ölçütünü de içermekte ve sübjektif bir nitelik taşımaktadır. Bu anlayışa göre belirli faaliyetler sahip oldukları nitelikler ve özellikler doğrultusunda kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. *Duguit* kamu hizmetini devlet

²³⁵ Aydın Gülan, "Kamu Hizmeti Kavramı", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9 (1-3) (1988), 149; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 543; Ceren Şakar, "Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat" (Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2023), 5.

²³⁶ Düzenlilik ve süreklilik gibi temel unsurların eksikliği, kamu hizmetinin işlevini zayıflatmakta ve toplumsal dengeyi bozabilmektedir (Bkz. Scales ve Chahid-Nourai, "Project Finance in France", akt: Sedat Çal, "Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi", *GÜHFD*, 11/1-2 (2007), 1173; Ebru Zeybek Cebeci, "Türk İdare Hukukunda Kamu Hizmetlerinin Belirlenmesinde Objektivist ve Subjektivist Yaklaşımlar", *Türk İdare Hukuku Dergisi*, 25/1(2019), 88.

²³⁷ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2018), 596; Gülan, "Kamu Hizmeti Kavramı", 148; Ali D. Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri* (İstanbul: Ülke Yayınları, 2004), 13.

²³⁸ Leon Duguit, *Traité du Droit Constitutionnel*, 2. ed. III. 1923, 59; Fleiner, *Les Principes Généraux du Droit Administratif Allemand*, 198; aktaran: Derbil, "Kamu Hizmeti Nedir?", 29.

iktidarının meşruiyet kriteri olarak görmektedir.²³⁹ Sübjektif yaklaşımın aksine objektif bakış açısında kanun koyucunun iradesi ikinci plana düşmekte ve toplumsal ortak ihtiyaçları karşılayan faaliyetler sahip oldukları belirli özellikler nedeniyle kamu hizmeti olarak değerlendirilmektedir.²⁴⁰ Uluslararası literatürde kamu hizmetinin esas amacının kamu yararını sağlamak olduğu ifade edilir. Bu doğrultuda, bir kamu hizmetinin kurulması idarenin müdahale yükümlülüğünü de beraberinde getirir.²⁴¹ Kamu hizmeti, idare hukukunun temel kavramlarından biri olup idari faaliyetlerin dayanak noktasını oluşturur.²⁴² Bu çerçevede idare hukuku yalnızca idari teşkilatın yapısını ve işleyişini düzenlemekle kalmaz aynı zamanda kamu hizmetinin yürütülme esaslarını da belirler. Kamu hizmeti idare hukukunun merkezinde yer almakta ve bu alanın temel dinamiklerinden birini oluşturmaktadır.²⁴³ Kamu hizmeti kamu yönetiminin temel unsurlarından biri olup farklı bağlamlarda değişen anlamlara sahiptir.²⁴⁴ Ancak kapsamı ve içeriği konusunda doktrinde ortak bir görüş birliği sağlanamadığından kesin ve evrensel bir tanım yapmak mümkün değildir.²⁴⁵

Truchet, kamu hizmetinin kesin bir tanımının yapılamadığını belirtmekte ve yasa koyucunun bunu bir sorun olarak görmediğini ifade etmektedir. Yargıçların değerlendirme serbestliklerini koruyabilmek için tanımlamaktan kaçındığını vurgulayan Truchet, doktrinin de bu konuda başarılı olamadığını savunmaktadır.²⁴⁶ Bununla birlikte kamu hizmetinin belirli ölçütler çerçevesinde açıklanabileceği ve hukuki çerçevede değerlendirilebileceği doktrinde

²³⁹ 19 yüzyılın sonlarında Léon Duguit ve Gaston Jèze tarafından geliştirilen kamu hizmeti anlayışı devletin meşruiyetini susduğu hizmetlere dayandıran Kamu Hizmeti Okulu yaklaşımıyla açıklanmıştır. Duguit devletin temel görevinin kamu hizmeti sağlamak olduğunu öne sürerken Jèze bu kavramı devletin ekonomik ve sosyal alanlardaki rolünü de içerecek şekilde genişletmiştir. Fransız idare hukukunun etkisiyle bu yaklaşım Türk idare hukukunda da benimsenmiş Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde devletin modernleşme ve kalkınma politikalarının temel unsurlarından biri haline gelmiştir. Bkz. Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 4; Çal, "Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi", 600.

²⁴⁰ Ayhan Sarısu, "Tanıma Kavuşturulamayan Kamu Hizmeti", *Yargıtay Dergisi*, 37/3 (2011), 41-60; Devir, *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası*, 20; Tiryaki, *Ekonomik Özgürlükler ve Anayasa*, 235.

²⁴¹ Rivero, Jean. *Droit Administratif*. 9. ed. Paris: Dalloz, 1980, 439, aktaran: Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım* 47.

²⁴² Duguit ve Jeze'nin de içinde yer aldığı ve kamu hizmeti anlayışının temelini şekillendiren Bordeaux Ekolü'ne göre, idare hukuku kamu hizmeti kavramı esas alınarak yapılandırılmıştır. Bkz. Atay, *İdare Hukuku*, 585; Giritli vd., *İdare Hukuku*, 845.

²⁴³ Süheyy Derbil, *İdare Hukuku Cilt I (İdarî Kaza-İdarî Teşkilat)* (Ankara: Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O, 1950), 52; Ümmü Gülsüm Deli, *Türk İdare Hukukunda Kamu Hizmetinin Uyarlanma İlkesi* (İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2023).

²⁴⁴ Rouvière, "İdarî Sözleşmeler", 76; naklen Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 41; aktaran: Gönen, *Türkiye'de Elektrik*, 6.

²⁴⁵ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 33; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 3.

²⁴⁶ Truchet, "Label de Service Public et Status de Service Public", 428, aktaran: Devir, *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası*, 20.

ileri sürülmektedir.²⁴⁷ Kamu hizmetinin kapsamı ve içeriği toplumsal ve ekonomik koşullardaki değişimlere bağlı olarak farklı hukuki yaklaşımlar çerçevesinde ele alınmakta ve yargı kararları ile mevzuat düzenlemeleri doğrultusunda şekillenmektedir.²⁴⁸ Bu çerçevede kamu hizmetinin devletin varlık nedeni olduğu yönündeki değerlendirme Anayasa Mahkemesi kararlarında da bulunmaktadır.²⁴⁹ Öte yandan kamu hizmetinin sağlanma amacı ile devletin varlık nedeni arasında doğrudan bir ilişki bulunduğu ve her iki unsurun da eşit derecede önem taşıdığı görüşü savunulmaktadır.²⁵⁰ Onar’a göre kamu hizmeti²⁵¹, kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetimi altında, kamu yararı ve ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla yürütülen, sürekli ve düzenli nitelikteki faaliyetlerdir.²⁵² Günday, ‘‘kamu hizmetini’’ *kamu yararına uygun olarak siyasal organlarca belirlenen*; kamu kurumlarınca doğrudan ya da özel sektör eliyle, idarenin denetimi ve gözetimi altında yürütülen faaliyetler olarak tanımlar.²⁵³ Bu tanım, kamu hizmetinin kapsamını ve yürütülme esaslarını ortaya koyarak hukuki çerçevesini belirlemektedir.²⁵⁴ Ayrıca, tanımda vurgulanan temel nokta, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilmesinin siyasal organların takdir yetkisine bağlı olmasıdır.²⁵⁵ *Ulusoy’un tanımına* göre kamu hizmeti, kamu yararını gözetmesi ve özel sektör tarafından yeterli düzeyde yerine getirilememesi nedeniyle, yasama organı tarafından belirli ayrıcalıklar ve yükümlülöklere tabi tutulan; denetimi ve sorumluluğu kamu otoritesine ait olan faaliyetlerdir. Bu bağlamda, kamu hizmetinin temel ölçütleri; özel teşebbüslerin söz konusu faaliyetleri yeterince yürütememesi ve faaliyetlerin belirli bir hukuki rejime tabi olmasıdır.²⁵⁶ Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılıp sayılmayacağı konusunda belirleyici unsur, siyasi iktidar ile yasama organının iradesidir. Eğer

²⁴⁷ Elvin Evrim Özcan, *Elektrik Piyasasında Kamu Denetimi ve Hukuki Temeller* (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019), 4-6; Yıldırım Uler, ‘‘Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti’’, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 15 (1998), 254; Balta, kamu hizmeti kavramının net bir tanımının bulunmadığını kabul etmekte ancak hukuk alanında birçok kavramın da benzer şekilde kesin sınırlarla belirlenmediğini belirtmektedir. Bkz. Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukuku - I* (Ankara: Siyasal Bilgiler, 1970), 19.

²⁴⁸ Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku* (İstanbul: Yıldızhan Yayla, 2009), 97; Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 7-8; Cebeci, ‘‘Türk İdare Hukukunda’’, 88.

²⁴⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1993/32, K. 1993/32, T. 06.10.1993.

²⁵⁰ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, 29; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 239-240; Mehmet Göküş, *Kamu Hizmeti: Kuram, Politika, Uygulama* (Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 2011), 23; Atay, *İdare Hukuku*, 474.

²⁵¹ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 13

²⁵² Onar’ın kamu hizmeti anlayışına ilk kez 1936’da değindiğı, bu yaklaşımın 1938 tarihli *İdare Hukuku* eserinde sistematik hale geldiğı belirtilmektedir. Aynı dönemde Özkan ve Musliheddin’in çalışmalarında kamu hizmeti kavramının daha erken benimsendiğı ileri sürülmektedir. Çal, ‘‘Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi’’, 606.

²⁵³ Günday, ‘‘kanunda açık hüküm bulunmayan durumlarda, kamulaştırma, ceza verme, tekel oluşturma gibi kamusal yetkiler ile özel hukuku aşan şartların varlığına bakılarak kanun koyucunun iradesinin belirlenmesi gerektiğini’’ ifade etmektedir (Bkz. , Günday, *İdare Hukuku*, 332).

²⁵⁴ Louis Rolland, *Hukuku İdare*, çev. İbrahim Ali (İstanbul: İstanbul Matbaacılık, 1933), 19; Giritli vd., *İdare Hukuku*, 846.

²⁵⁵ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 38-39; Atıf Kır, *Kamu Hizmetinin Görölme Usullerinden Ruhsat Usulü ve Elektrik Piyasası Örneğı* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2013), 29.

²⁵⁶ Ali Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 469.

yasama organı bu hususta açık bir düzenleme getirmişse, değerlendirme bu hüküm doğrultusunda yapılmalıdır. Kanunda açık bir düzenleme bulunmadığı durumlarda ise faaliyetin tabi olduğu hukuki rejim esas alınır. Bu rejim, kamu hizmetlerine özgü nitelikler taşıyorsa, söz konusu faaliyet kamu hizmeti olarak kabul edilir. Aksi halde, kamu hizmeti niteliği bulunmadığı sonucuna ulaşılır. Öte yandan, kamu hizmeti niteliği taşıyan faaliyetlerin temel hak ve özgürlükleri, özellikle de girişim özgürlüğünü sınırlandırabileceği, kamu harcamalarını artırabileceği ve doğrudan ya da dolaylı vergilere yol açarak ekonomik sonuçlar doğurabileceği ifade edilmektedir.²⁵⁷

Gözler'e göre kamu hizmeti, kamu yararına yönelik olarak kamu tüzel kişisi tarafından doğrudan yürütülen ya da bu kişinin denetimi altında özel kişilerce ifa edilen bir faaliyettir. Kamu hizmetleri, tabi oldukları hukuki rejime göre farklılık göstermektedir. Bazı kamu hizmetleri kamu hukuku kurallarına tabi olarak yürütülürken, bu hizmetleri yerine getiren kamu tüzel kişileri ile onların denetimindeki özel hukuk tüzel kişileri kamu gücüne dayalı ayrıcalıklar ve yükümlülöklere tabi tutulmaktadır. Buna karşılık, sınai ve ticari nitelikteki kamu hizmetleri ise büyük ölçüde özel hukuk hükümleri çerçevesinde düzenlenmektedir. Bir faaliyetin özel hukuk kurallarına tabi olması, onun kamu hizmeti niteliğini ortadan kaldırmaz. Bu nedenle, özel hukuku aşan bir rejimin varlığı kamu hizmetinin tanımı açısından zorunlu kabul edilmemekte; bu koşul sağlanmasa da bazı faaliyetler kamu hizmeti kapsamında değerlendirilebilmektedir.²⁵⁸

Özay'a göre kamu hizmeti, toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik olup yerine getirilmediğinde kamu düzeninin bozulmasına yol açabilecek nitelikteki faaliyetlerden oluşur. Ayrıca, özel sektör tarafından yeterli düzeyde sunulamayan hizmetlerin kamu hizmeti kapsamında düzenlenmesi gerektiğini ifade etmektedir.²⁵⁹ Duran, kamu hizmetlerini, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla doğrudan yürüttüğü ya da özel hukuk kişilerine ‘denetim ve gözetim altında’ gördürdüğü faaliyetler olarak tanımlar. Benzer biçimde, *Gözübüyük ve Tan* kamu hizmetini; idarenin, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, doğrudan ya da yakın denetimi ve sorumluluğu altında, kamusal yetki ve yöntemler kullanarak yürüttüğü faaliyetler şeklinde tanımlamaktadır.²⁶⁰

²⁵⁷ Ali Ulusoy, *Telekomünikasyon Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2002), 15-16.

²⁵⁸ *Gözler, İdare Hukuku*, C. II, 255.

²⁵⁹ *Özay, Günışığında Yönetim*, 231; Benzer bir kamu hizmeti tanımı rekabet ortamında tam olarak karşılanamayan toplumsal ihtiyaçların kamusal güvenlik gerekçesiyle rekabet şartı aranmadan idare tarafından yürütülen faaliyetler şeklinde yapıldığı görölmektedir. Bkz. Çal, “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, 622.

²⁶⁰ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 307; *Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku - Cilt I*, 583.

Anayasa Mahkemesi, kamu hizmetini; toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla, devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetimi altında yürütülen, kesintisiz ve düzenli faaliyetler bütünü olarak tanımlamaktadır.²⁶¹ Kamu hukukunun temel ilkeleri çerçevesinde, bu hizmetlerin doğrudan idare ve kamu kurumları tarafından, kamusal yönetim esaslarına uygun olarak sunulmasının, temel ve olağan yöntem olduğu ifade edilmektedir.²⁶² *Anayasa Mahkemesi*, kamu hizmetine ilişkin çeşitli kararlarında benzer tanımlamalara yer vermekte ve bu hizmetleri; devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimi altında, kamu yararını sağlamak amacıyla sunulan sürekli nitelikteki faaliyetler olarak değerlendirmektedir.²⁶³ Ayrıca *Anayasa Mahkemesi*, bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmayacağını belirlemede esas alınması gereken unsurun hizmetin niteliği olduğunu vurgulamakta; bu hizmetin özel sektör tarafından yürütülmesinin, kamu hizmeti olma vasfını ortadan kaldırmayacağını ifade etmektedir.²⁶⁴ *Anayasa Mahkemesi*, benzer kararlarında bir faaliyetin tabi olduğu hukuki rejimin veya yürütülme usulünün, söz konusu faaliyetin kamu hizmeti niteliğini belirlemede tek başına yeterli olmadığını belirtmektedir. Kamu hizmeti kavramının statik bir yapı taşımadığına; aksine, toplumsal ve hukuki dinamiklere bağlı olarak değişkenlik gösterebileceğine dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, bir hizmetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için şekli ve kurumsal unsurlar değil, amacının kamu yararına hizmet edip etmediği esas alınmalıdır.²⁶⁵ Mahkemenin kararında şu değerlendirmelere yer verilmektedir: “*Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması değişen koşullar doğrultusunda yasa koyucunun takdirine bağlı olarak şekillenen bir durumdur. Kamu hizmetleri genellikle kamusal bir yönetim biçimi çerçevesinde sunulmakla birlikte idarenin özel hukuk kurallarına tabi olarak gerçekleştirdiği bazı faaliyetlerin de kamu hizmeti niteliği taşıdığı görülmektedir. Ancak bir hizmetin temel amacı kamu yararını sağlamak ise yürütülme usulü ne olursa olsun kamu hukuku ilkelerine tabi olacağı açıktır. Bu nedenle idarenin toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürüttüğü tüm faaliyetler yönetime bakılmaksızın kamu hizmeti olarak değerlendirilmelidir. Kamu hizmeti kavramının belirleyici unsuru hizmetin nasıl yürütüldüğü değil amacının kamu*

²⁶¹ Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 3; Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 477.

²⁶² *Anayasa Mahkemesi*, E. 2012/6, K. 2012/131, T. 27.09.2012; *Anayasa Mahkemesi*, E. 2013/43, K. 2013/168, T. 26.12.2013; *Anayasa Mahkemesi*, E. 2013/88, K. 2014/101, T. 04.06.2014; *Anayasa Mahkemesi*, E. 2014/179, K. 2015/54, T. 17.06.2015.

²⁶³ Devir, *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası*, 21-22.

²⁶⁴ *Anayasa Mahkemesi*, E. 1994/43, K. 1994/42-2, T. 9.12.1994; *Anayasa Mahkemesi*, E. 1994/71, K. 1995/23, T. 28.6.1995.

²⁶⁵ Chevallier-Loschak *Science Administrative* C. 1 184’ten aktaran: Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 47.

yararına yönelik olup olmadığı ve sorumluluğunu üstlenen organın niteliğidir.”Bu bağlamda kamu hizmeti niteliğinin tespitinde yalnızca yönetim biçimine odaklanmak yeterli değildir.²⁶⁶

Bir hizmetin kamu hizmeti olarak kabul edilmesinde temel belirleyici unsurun, hizmetin amacı ve toplumsal fayda sağlama yönelimi olduğu vurgulanmaktadır. Bu bağlamda kamu hizmeti kavramı, yalnızca kamu otoritesi tarafından yürütülen faaliyetlerle sınırlı olmayıp, kamu yararını gerçekleştirmeyi hedefleyen tüm hizmetleri kapsayacak biçimde geniş bir çerçevede değerlendirilmelidir. Hizmetin özel sektör eliyle yürütülmesi ya da farklı yönetim modelleri benimsenmiş olsa dahi, kamu yararının gözetilmesi esas ölçüt olarak kabul edilmelidir. Bu doğrultuda kamu hizmetinin hukuki niteliği ve kapsamı, idare hukuku ilkeleri ışığında ele alınmalı; değişen toplumsal ihtiyaçlar ve yönetim anlayışlarına uygun biçimde esnek bir yapıda düzenlenmelidir.²⁶⁷

Anayasa Mahkemesi’nin kamu hizmetine ilişkin farklı bir kararında, devletin bu hizmetleri yürütme yükümlülüğü ile kamu hizmetlerinin temel ilkeleri ön plana çıkarılmaktadır. Mahkeme, kamu hizmetlerini; devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimi altında, kamu yararını sağlamak ve toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla sunulan, süreklilik ve düzenlilik esasına dayanan faaliyetler bütünü olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede, toplumsal yaşam açısından zorunlu olan ve kesintisiz sunulması gereken sağlık hizmetlerinin, nitelikleri gereği kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu uyarınca, aile hekimleri ile aile sağlığı elemanları tarafından sunulan koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak tanı, tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri, kamu hizmeti niteliğinde kabul edilmektedir. Mahkeme, bu hizmetlerin sürekli, düzenli ve erişilebilir olmasının zorunlu olduğunu vurgulamaktadır. Toplumun, bireylerin ve ailelerin sağlığı açısından kritik öneme sahip olan bu hizmetlerin ertelenemez, ikame edilemez ve vazgeçilemez olduğu ifade edilerek, devletin bu hizmetleri genel idare esaslarına uygun şekilde yürütme yükümlülüğü ortaya konulmaktadır. Mahkeme, kamu hizmetlerinin sunumunda hukuki öngörülebilirlik, kamu yararı ve süreklilik ilkelerinin korunmasının gerekliliğini belirtirken; temel kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle sunulsa dahi, devletin denetimi altında tutulması gerektiğine dikkat çekmektedir. Özellikle sağlık gibi hayati alanlarda kamu hizmeti anlayışının korunması, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence

²⁶⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 1996/63, K. 1997/40, s. T. 26.03.1997.

²⁶⁷ Zygmunt Bauman, *Küreselleşme – Toplumsal Sonuçlar*, çev. Abdullah Yılmaz (İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1999) 77’den ve Sept Pièces de Puzzle Néolibéral: *La Quatrième Guerre Mondiale a Commerce Le Monde Diplomatique* 7 Ağustos 1997’den aktaran: Bauman Zygmunt, *Küreselleşme – Toplumsal Sonuçlar* op. cit. 77.’den aktaran Çal, *Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü*, 21.

altına alınması bakımından büyük önem taşımaktadır. Mahkeme kararları, bu ilkenin altını bir kez daha çizmektedir.²⁶⁸

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin yerleşik içtihatları, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin hukuki yaklaşımın zaman içinde değişime uğradığını ortaya koymaktadır. Geleneksel yaklaşımda, kamu hizmetlerinin yalnızca kamu hukuku kuralları çerçevesinde yürütülmesi zorunlu kabul edilirken; günümüzde bu kural, katı bir gereklilik olmaktan çıkmıştır. Hizmetin niteliğine bağlı olarak kamu ve özel hukuk kurallarının farklı oranlarda uygulanabileceği benimsenmiş; özellikle sanayi ve ekonomi ağırlıklı kamu hizmetlerinde bu esnekliğin daha belirgin hale geldiği ifade edilmiştir. Bu gelişmeler, kamu hizmetlerinin biçimsel unsurlarında çeşitliliğe yol açmış; böylece geleneksel anlayışın ötesine geçen, daha dinamik ve karma bir yapı oluşmuştur.²⁶⁹

Danıştay kararları, kamu hizmetinin tanımını açıklığa kavuşturmakta ve kapsamını belirlemeye yönelik temel ilkeleri ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda, kamu hizmetinin kamu yararını gözetmesi, kesintisiz ve sürekli şekilde sunulması, toplumun geniş kesimlerinin ihtiyaçlarını karşılaması ve yasal bir düzenlemeye dayanması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, kamu hizmetlerinin idarenin denetimi altında yürütülmesi ve kamu hukuku kurallarına tabi olması, zorunlu bir koşul olarak kabul edilmektedir.²⁷⁰ Danıştay'ın bu yaklaşımı, kamu hizmetlerinin hukuki çerçevede etkin ve düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamaya yöneliktir ve kamu yararının korunmasında önemli bir işlev görmektedir.²⁷¹ Danıştay, kamu hizmetini; devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimi altında yürütülen, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamayı ve kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçlayan, sürekli ve düzenli faaliyetler bütünü olarak tanımlamaktadır.²⁷² Mahkeme, kamu hizmetinin yalnızca devlet tarafından sunulan faaliyetlerle sınırlı olmadığını; aynı zamanda kamu otoritesinin denetimi ve gözetimi altında, özel sektör eliyle de yürütülebileceğini ifade etmektedir.²⁷³

²⁶⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/10, K. 2008/63, T. 21.02.2008.

²⁶⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1992/33, K. 1992/36, T. 26.10.1992.

²⁷⁰ Danıştay İDDK, E. 2002/29, K. 2000/59, T. 17.04.2000.

²⁷¹ Danıştay 7. Daire, E. 2001/4997, K. 2003/555, T. 11.03.2003.

²⁷² Danıştay 5. Daire, E. 2007/6860, K. 2009/2011, T. 15.04.2009.

²⁷³ Kamu hizmeti, “devletin yanı sıra denetim altındaki özel sektöre de sunulabilir.” Danıştay 1. Daire, E. 2000/29, K. 2000/59, T. 17.04.2000.”

1.3.3.1.1. Kamu Hizmetinin Kuruluşu ve Sona Erdirilmesi

Kamu hizmetleri üç temel usulle oluşturulmaktadır. Birinci yöntem, mevcut bir kamu tüzel kişinin belirli bir kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmesidir. İkinci yöntem, belirli bir hizmetin sunulması amacıyla yeni bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasıdır. Üçüncü ve istisnai yöntem ise, özel hukuk kişilerince yürütülen bazı faaliyetlerin, yasal düzenleme ile kamu hizmeti niteliği kazanmasıdır.²⁷⁴ Kamu hizmetlerinin belirlenmesinde temel ilke, bu hizmetlerin yasal düzenlemelerle şekillendirilmesidir. Bir faaliyetin kamu hizmeti niteliği kazanması, bireylerin temel hak ve özgürlükleri üzerinde doğrudan etki doğurabileceğinden, bu tür düzenlemelerin ancak Anayasa'nın 13. maddesi kapsamında kanunla yapılması gerektiği ifade edilmektedir.²⁷⁵ Anayasa'nın 47. maddesi kamu yararının gerektirdiği durumlarda kamu hizmeti niteliğine sahip özel teşebbüslerin devletleştirilebileceğini öngörmektedir.²⁷⁶ Bu kapsamda çıkarılan 3082 sayılı Kanun özel teşebbüslerin kamu hizmetine dönüştürülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektedir.²⁷⁷

Kanunilik ilkesi idarenin keyfi karar almasını engelleyerek yetkili makamların hukuka uygun hareket etmesini zorunlu kılar ancak idarenin bir alanda faaliyet gösterebilmesi için yetkiye sahip olması gerekmekle birlikte bu şartın katı şekilde değerlendirilmemesi gerekir.²⁷⁸ Bu doğrultuda idarenin belirli bir alanda görev üstlenebilmesi için ilgili alanın temel çerçevesinin kanunla belirlenmiş olması yeterli kabul edilir.²⁷⁹ İdare bireyler üzerinde icrai işlemler gerçekleştirme yetkisine sahip olmakla birlikte hukuk devleti ilkesi gereği bu yetkinin yalnızca kamu yararına uygun şekilde ve hukukun belirlediği çerçevede kullanılması gerekir.²⁸⁰

²⁷⁴ Aydın Gülan, *Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 1987), 12-28; Yayla, *İdare Hukuku*, 162; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 537.

²⁷⁵ Temel hak ve hürriyetler özleri korunarak yalnızca Anayasa'nın ilgili hükümlerinde belirtilen sebepler doğrultusunda ve ancak kanunla kısıtlanabilir. Bu kısıtlamalar Anayasa'nın anlam ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin gerekliliklerine laik Cumhuriyet ilkesine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmamalıdır. Bkz. Tijen Dündar Sezer, "1982 Anayasasına Göre Özel Sınırlama Sebebi Bulunmayan Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sorunu ve Anayasa Mahkemesi Kararları", *Anayasa Hukuku Dergisi*, 3/5 (2014), 376.

²⁷⁶ 1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı olarak devletleştirme yetkisinin kullanımını yalnızca kamu yararının gerektirdiği durumlarla sınırlandırmak yerine bunu kamu yararının zorunlu kılması şartına bağlamıştır. Zorunluluk koşulu gereklilik şartına kıyasla daha katı ve sınırlayıcı bir ölçüt olarak değerlendirilse de esasen kanun koyucunun takdir yetkisini kullanırken göz önünde bulundurması gereken bir ilke niteliğindedir. Ancak devletleştirmenin kamu yararı açısından zorunlu olup olmadığı sorunu Anayasa Yargısının denetim alanının dışında kalmaktadır. Bkz. Ülkü Azrak, "Devletleştirme, Anayasa ve 3082 Sayılı Kanun", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 4/1-3 (2011), 11.

²⁷⁷ Devletleştirme, ilan tarihindeki gerçek karşılık üzerinden yapılır; ödeme peşin veya beş yıl içinde taksitli olabilir. Taksitli ödemelerde en yüksek faiz oranı uygulanır; net aktif değer %25'i on gün içinde hak sahibine ödenir ve toplam bedelden düşülür (3082 sayılı Kanun md. 4).

²⁷⁸ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 148.

²⁷⁹ Günday, *İdare Hukuku*, 152.

²⁸⁰ Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 127.

Bu doğrultuda idarenin tüm faaliyetleri önceden belirlenmiş kurallara dayanmalı ve yasama organından aldığı kanuni yetkiye dayanmadan herhangi bir işlem gerçekleştirilememelidir.²⁸¹ Hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan hukuki güvenlik ilkesi ise idarenin öngörülebilir ve istikrarlı kurallar çerçevesinde hareket etmesini sağlar. Böylece bireyler idarenin işlemlerinin keyfi olmadığını ve hukuki düzenlemelere uygun şekilde gerçekleştirildiğini öngörebilir ve hukuki güvenlikleri korunmuş olur.²⁸²

2017 yılında yapılan halk oylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliği sonucunda, üç madde derhal yürürlüğe girmiş; diğer hükümler ise 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimi sonrasında uygulanmaya başlanmıştır. Bu değişiklikte birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa ve kanunlara uygun şekilde kullanılacağı hükme bağlanmıştır.²⁸³ Anayasa'nın 106. maddesi, bakanlıkların kuruluşu, görevleri ve teşkilat yapısının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceğini öngörmektedir.²⁸⁴ Aynı şekilde, 123. madde de kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle oluşturulmasına imkân tanımaktadır.²⁸⁵ Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında herhangi bir değişiklik yapılmamış; idarenin kuruluş ve görevlerinin bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği ilkesi aynen korunmuştur. Ancak aynı maddenin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklikte, kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin

²⁸¹ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 152.

²⁸² Berk Yılmaz, "2017 Anayasa Değişikliği Sonrası İdarenin Kanuniliği İlkesi Çerçevesinde Kamu Hizmeti Kurma Yetkisi", *Adalet Dergisi*, 73 (2024), 593.

²⁸³ Anayasanın 8 inci maddesine göre yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun şekilde kullanılır ve yerine getirilir. 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16 ncı maddesiyle yapılan değişiklikle madde metninde yer alan "ve Bakanlar Kurulu" ibaresi çıkarılmıştır; Berk, "2017 Anayasa Değişikliği Sonrası İdarenin Kanuniliği İlkesi", 596.

²⁸⁴ Cumhurbaşkanı göreve başladıktan sonra bir veya birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde kırk beş gün içinde seçim yapılır ve bu süreçte Cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet eder. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından atanır ve Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilir. TBMM üyeleri bu görevlere atandığında milletvekilliği sona erer. Görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla TBMM'nin belirli bir çoğunlukla önergesi üzerine haklarında soruşturma açılabilir ve Yüce Divan'a sevk edilebilirler. Görev süreleri sona erdikten sonra da aynı hükümler uygulanmaya devam eder. Görevleri dışındaki suçlar bakımından yasama dokunulmazlığı hükümlerinden yararlanabilirler. Bakanlıkların kurulması kaldırılması ve teşkilat yapısının düzenlenmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile gerçekleştirilir. Bkz. Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 538.

²⁸⁵ 2017 Anayasa değişikliği öncesinde yasama organı, kanun aracılığıyla genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı kurallar koyarak idarenin yetki ve görevlerini belirlemekteydi. Ancak 2017 değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin (CBK) yetki alanının genişlemesi, idarenin kanuniliği ilkesine yeni bir boyut kazandırmış ve yürütme organının düzenleyici yetkisini farklı bir hukuki çerçeveye oturtmuştur. Bkz. Yılmaz, "2017 Anayasa Değişikliği Sonrası İdarenin Kanuniliği İlkesi", 610.

önceden yetki vermesine gerek kalmaksızın, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doğrudan kamu tüzel kişiliği oluşturulmasının yolu açılmıştır.²⁸⁶

Bu düzenlemelerin kamu hizmetlerinin kuruluşuna ilişkin yasama ve yürütme arasındaki yetki paylaşımı konusunda yeni hukuki tartışmalara zemin hazırladığı görülmektedir.²⁸⁷ Özbudun, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldığını belirtmektedir. CBK'ların düzenleme alanı, Anayasa ile sınırlandırılmış olup, Cumhurbaşkanının bu kararnameler yoluyla asli düzenleme yapma yetkisi genişletilmiştir. Ancak CBK'ların kanunlara aykırı hükümler içerip içermediği hususunun Anayasa Mahkemesi tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir.²⁸⁸ Temel haklar, kişi hakları ile siyasi hak ve hürriyetlerin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi ve bu yolla kanunlarda değişiklik yapılması, Anayasa tarafından açıkça yasaklanmıştır. Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konulara ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmamalıdır.²⁸⁹

Ulusoy'a göre, yargı kararlarıyla da ortaya konulan dört istisnai alanda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve diğer idari düzenlemelerle değişiklik yapılamaz. Bu alanlar; Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin doğrudan sınırlandırılması, idari ceza getirilmesi, vergi veya mali yükümlülük öngörülmesi ile kamu görevlilerinin özlük haklarının değiştirilmesidir.²⁹⁰ Kıratlı'ya göre, idari hizmetlerin kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak idare tarafından kurulması üç temel gerekçeye dayanmaktadır. Birincisi, idari bir hizmetin oluşturulması bireylerin hak ve özgürlüklerini sınırlandırabileceğinden, bu tür düzenlemelerin yalnızca kanunla yapılması gereklidir. İkincisi, idari hizmetlerin kurulması kamu personeli, mal ve kaynak tahsisini gerektirdiğinden, bütçede değişiklik yapılmasını zorunlu kılar ve bütçeye ilişkin düzenlemelerin kanunla gerçekleştirilmesi anayasal bir

²⁸⁶ Anayasa'nın 123. maddenin 1. fıkrası idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceğini belirtmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin yalnızca kanunla sınırlandırılabilceğini düzenleyen 13. madde korunmuştur. 3. fıkra kamu hizmetlerinin kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabileceğini öngörmektedir. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu hizmeti kurulmasının Anayasa'nın 123/1 ve 13. maddeleriyle çeliştiği yönünde görüşlere neden olmuştur. Bkz Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 10-11.

²⁸⁷ Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 9; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 539.

²⁸⁸ Anayasa, hangi konuların yalnızca kanunla düzenlenebileceğine dair açık bir hüküm içermemektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin içtihatları, anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü hususların bu çerçevede değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu yaklaşım, yasama yetkisinin korunmasını hedeflemektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, kanunla düzenlenmesi gereken alanlarda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile değişiklik yapılamaz. Böylece yasama yetkisinin üstünlüğü korunur ve yürütmenin yetki aşımı engellenir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2016/180, K. 2018/4, T. 18 Ocak 2018.

²⁸⁹ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2017), 249.

²⁹⁰ Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 131.

zorunluluktur. Üçüncüsü ise, kamu hizmeti devletleştirme yoluyla oluşturulacaksa, Anayasa gereği bu sürecin yalnızca kanunla yürütülmesi gerekir.²⁹¹ Ulusoy'un değerlendirmesinde 2017 Anayasa değişikliğiyle idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceğini belirten 123. maddenin birinci fıkrası muhafaza edilmiş ve 104. maddenin 17. fıkrası uyarınca, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hükme bağlanmıştır.²⁹² Buna göre, kanunla düzenlenmiş bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz ve bir çelişki durumunda kanun hükümleri öncelikle uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda yeni bir kanun çıkarması halinde, ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz hâle gelir. Bu çerçevede, kamu hizmetlerinin kurulması ve kaldırılması yetkisi yasama organına aittir ve bu konuda herhangi bir anayasal değişiklik yapılmamıştır. Cumhurbaşkanı, yalnızca yasama organı tarafından kurulan veya kaldırılan bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla gerekli teşkilatlanmayı sağlayabilir. Bakanlıkların ve kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulması, yürütmenin düzenleme yetkisi kapsamında değerlendirilebilse de, bu yetkinin kamu hizmeti kurma veya kaldırma yetkisiyle karıştırılmaması gerekir. Yasama organı, çıkardığı bir kanunla, Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulan kamu hizmeti teşkilatını değiştirme ya da kaldırma yetkisine sahiptir.²⁹³

Kamu hizmetleri, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamayı ve kamu yararını sağlamayı amaçlayan faaliyetlerdir. Bu hizmetlerin oluşturulması ve yürütülmesi sürecinde kamu yararı esas alınmalıdır. Belirli bir kişi veya grubun çıkarına hizmet eden ve kamu yararı ilkesinden sapmış bir kamu hizmetinin kurulması hukuken mümkün değildir.²⁹⁴ Bununla birlikte, dezavantajlı grupları desteklemek ve korumak amacıyla kamu hizmetleri sunulabilir. Örneğin çocuklar, kadınlar ve engelliler gibi özel desteğe ihtiyaç duyan kesimlere yönelik hizmetler kamu yararı kapsamında değerlendirilmeli ve bu doğrultuda düzenlenmelidir.²⁹⁵ Kamu hizmetinin, daha önce yasayla düzenlenmemiş veya kanunla düzenlenmesi zorunlu olmayan alanlarda, Anayasa uyarınca yürütme yetkisi kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle

²⁹¹ Metin Kıratlı, *Koruyucu İdari Hizmetler* (Ankara: Sevinç Matbaası, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayınları No: 135, 1973), 1.

²⁹² Cumhurbaşkanı, yalnızca yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde düzenlenen siyasi haklar ve ödevler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.

²⁹³ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 469-470.

²⁹⁴ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 544.

²⁹⁵ Anayasa'nın 10. ve 11. maddeleri, herkesin kanun önünde eşit olduğunu ve devletin bu eşitliği sağlamakla yükümlü olduğunu belirtir. Ayrımcılık yasağı ile birlikte pozitif ayrımcılık tedbirleri eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Tüm kamu kurumları ve bireyler, işlemlerini bu ilkeye uygun yürütmek zorundadır. Bkz. Devrim Ulucan, "Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15/Özel Sayı (2013), 371.

kurulabileceği kabul edilmektedir.²⁹⁶ Ancak her kamu tüzel kişiliğinin oluşturulması yeni bir kamu hizmeti anlamına gelmez. Daha önce kamu hizmeti olarak kabul edilen bir alanda tüzel kişilik oluşturulabileceği gibi bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasıyla belirli bir hizmetin kamu hizmeti niteliği kazanması da mümkündür. Bu kapsamda kanunla kurulan kamu tüzel kişilerinin kamu hizmeti olarak tanımlanmayan alanlarda yetkilendirilmesi anayasal bir engel teşkil etmez.²⁹⁷ Asıl tartışma CBK ile kurulan kamu tüzel kişiliklerinin yeni bir kamu hizmeti oluşturup oluşturamayacağı veya sadece yasama organı tarafından belirlenen alanlarda mı yetkilendirileceğidir. Anayasa'nın ilgili düzenlemesi dikkate alındığında CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasının ve bu yolla kamu hizmeti oluşturulmasının mümkün olduğu değerlendirilmektedir.²⁹⁸ Anayasa değişikliğinin anayasal sistemin bütünlüğü içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kamu hizmeti kurulmasının Anayasa'nın 13. maddesindeki sınırlamalar çerçevesinde mümkün olduğu söylenebilir.²⁹⁹ Anayasa'nın 104, 106, 108, 118 ve 123. maddelerine göre; üst kademe yöneticilerin atanması, bakanlık ve kurulların teşkilatı ile kamu tüzel kişiliğinin kurulması gibi bazı idari konular, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenebilir.³⁰⁰ Anayasa değişiklikleriyle üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınması yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiş, bu sürece ilişkin esaslar ise 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Kararnamede atama usulleri belirlenmiş ve kapsama giren görevler sayma yöntemiyle açıklanmıştır.³⁰¹ *Anayasa Mahkemesi*³⁰² ve *Danıştay* kararlarında da ele alınan kamu hizmeti konusu devletin ekonomik ve sosyal alanlardaki rolü açısından da önem

²⁹⁶ Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, "yürütme yetkisini doğrudan kullanır; devleti ve milleti temsil eder. Kanunları yayımlama, iade ve iptal davası açma, üst kademe yöneticileri atama, uluslararası andlaşmaları onaylama ve güvenlik politikalarını belirleme" yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir; ancak temel ve siyasi haklar yalnızca kanunla düzenlenebilir. Kanunla çelişen kararnameler hükümsüz sayılır.

²⁹⁷ Hasan Tahsin Fendoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sınırları", *Adalet Dergisi*, 71 (2023), 791; Yılmaz, "2017 Anayasa Değişikliği Sonrası İdarenin Kanuniliği İlkesi", 604.

²⁹⁸ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 542; M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 75/3 (2017), 37.

²⁹⁹ Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar-I*, 374; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 540.

³⁰⁰ Anayasa Mahkemesi, yakın tarihli kararında atama yetkisini değerlendirmiştir. *Anayasa Mahkemesi*, E. 2019/78, K. 2020/6, T. 23.01.2020.

³⁰¹ Yasin Söyler, "3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?", *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2/1 (2020), 107–108.

³⁰² Toplumun temel ihtiyaçlarını karşılayan hizmetler, düzenli ve kesintisiz biçimde sunulduklarında kamu hizmeti sayılır. Bu hizmetler tüm yurttaşları kapsayabileceği gibi belirli bir kesime yönelik de olabilir; bu durum kamu hizmeti niteliğini değiştirmez. Devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen bu faaliyetler, günümüzde özel sektör eliyle de sürdürülebilmekte, ancak bu durum kamu hizmeti vasfını ortadan kaldırmamaktadır. Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı da bu kapsamda değerlendirilir; çünkü bu faaliyetler kamu yararı doğrultusunda ve sürekli şekilde yürütülmektedir. Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını belirlemede esas ölçüt, hizmetin niteliğidir. Bkz. *Anayasa Mahkemesi*, E. 1994/43, K. 1994/42-2, T. 09.12.1994

taşımaktadır.³⁰³ Devletin bu alanlarda üstlendiği bazı faaliyetlerin kamu hizmeti olarak kabul edilmesi, kamu hizmeti kavramının zaman, mekân, toplumun gelişmişlik düzeyi ve ihtiyaçlarına bağlı olarak değişkenlik gösterebileceğini ortaya koymaktadır.³⁰⁴ Anayasa Mahkemesi'ne göre idare kanunun belirlediği sınırlar içinde kalarak günün koşullarına ve hizmetin gerekliliklerine uygun şekilde hareket edebilir ve düzenleyici işlemler yapabilir ancak bu durum yasama yetkisinin devri anlamına gelmez çünkü idare mevcut yasal çerçevenin dışına çıkmamaktadır.³⁰⁵ Anayasa'nın 123. maddesindeki idarenin kanuniliği ilkesi, yasamanın esasları belirlemesini, yürütmenin ise buna bağlı düzenleme yapmasını zorunlu kılar. Bu çerçevede, temel hususların kanunla belirlenmesi gerekir; istisnai durumlarda ise idarenin düzenleme yetkisi sınırlıdır. Anayasa'nın 7. maddesi ise yasama yetkisinin münhasıran Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğunu ve devredilemeyeceğini hükme bağlar.³⁰⁶

Anayasa Mahkemesi, 1985 tarihli kararında yasama organının kamu hizmeti oluşturma yetkisini geniş bir çerçevede değerlendirmiştir.³⁰⁷ Mahkeme, anayasal kurallara uygun olduğu sürece kamusal ihtiyaçlar doğrultusunda herhangi bir alanın yasal statüye alınarak kamu hizmetine dönüştürülebileceğini ifade etmiştir.³⁰⁸ Bu kararla birlikte yasama organına kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve oluşturulması konusunda geniş bir takdir yetkisi tanınmış, kamu hizmeti kavramının toplumsal gereksinimlere bağlı olarak şekillenebileceği vurgulanmıştır.³⁰⁹ Fakat Anayasa Mahkemesi 1994 ve 1995 tarihli kararlarında yasama organının kamu hizmeti oluşturma yetkisinin sınırlarını belirlemiş ve bu yetkinin yalnızca yasama iradesine dayanamayacağını vurgulamıştır. Mahkeme kamu hizmetlerinin belirlenmesinde anayasal denetimin yanı sıra objektif ölçütlerin de dikkate alınması gerektiğini ifade etmiştir.³¹⁰

³⁰³ Kamu hizmeti, devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla kesintisiz ve düzenli biçimde sunulan hizmetler olarak tanımlanmaktadır. Bu hizmetler, bireylerin temel gereksinimlerini karşılamaya yöneliktir ve kamu otoriteleri tarafından yürütülmesi zorunlu kabul edilir. Toplumsal yaşamın ayrılmaz bir unsuru olan, süreklilik ve düzenlilik gerektiren yükseköğretim hizmeti de bu niteliği nedeniyle kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmektedir. Bkz. Danıştay 8. Dairesi, E. 2016/8936, K. 2017/339, T. 30.01.2017.

³⁰⁴ Kamu hizmeti, kamu tüzel kişileri tarafından doğrudan ya da denetim altında yürütülen, kamu yararını amaçlayan kesintisiz ve düzenli faaliyetler bütünüdür. Bu kapsamda, eğitim hizmeti de süreklilik ve toplumsal gereklilik niteliğiyle kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir (Bkz. Danıştay 2. Dairesi, E. 2008/3392, K. 2011/5944, T. 30.11.2011).

³⁰⁵ Anayasa Mahkemesi'nin kararına göre, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabulü yasama organının takdirindedir. Siyasi iktidar, hangi toplumsal ihtiyacın kamu hizmeti kapsamına alınacağına karar verme yetkisine sahiptir ve bu durum, hizmetin kapsamını doğrudan etkileyebilmektedir (Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1994/43, K. 1994/42-2, T. 09.12.1994).

³⁰⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/149, K. 2012/187, T. 22.11.2012.

³⁰⁷ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 541.

³⁰⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 1985/7, K. 1985/22, T. 28/11/1985.

³⁰⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1985/7, K. 1985/22, T. 28/11/1985.

³¹⁰ Mahkeme'nin 1985 sonrası kararlarıyla çelişen yorumları, kamu hizmeti kavramına ilişkin içtihatlarla tutarsızlık eleştirilerine neden olmuştur. Yasamanın kamu hizmeti belirleme yetkisi anayasal denetime açık

Danıştay'a göre kamu hizmetleri, yalnızca devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen faaliyetlerle sınırlı olmayıp, daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Günümüzde kamu hizmeti, yalnızca kamu yararına yönelik olma ölçütüyle değil, aynı zamanda yasalarla belirlenmiş yükümlülükler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Modern yaklaşıma göre, kamu hizmeti doğrudan kamu kurumları tarafından sunulabileceği gibi, kamu otoritesinin denetimi altında özel girişimciler aracılığıyla da yürütülebilir. Bu hizmetlerin devlet tekeli altında olması zorunlu değildir. Bir faaliyetin kamu hizmeti haline getirilmesi veya yeni bir kamu hizmeti oluşturulması, yasa koyucunun yetki alanındadır. Bu yetki doğrudan kanunla kullanılabileceği gibi, yürütme organına tanınan düzenleme yetkisi çerçevesinde dolaylı olarak da hayata geçirilebilir.³¹¹ Kanuni idare ilkesinin³¹² bir yansıması olan düzenli idare ilkesi, idarenin düzenleme yetkisini nesnel kurallar çerçevesinde kullanmasını zorunlu kılmaktadır.³¹³ İdare, kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirirken yönetmelikler yoluyla düzenlemeler yapabilir ve teknik ayrıntıları belirleyebilir.³¹⁴

Kamu hizmeti teorisinde tartışılan konulardan biri, bir faaliyetin niteliği gereği kamu hizmeti olarak kabul edilip edilemeyeceğidir.³¹⁵ Niteliği gereği kamu hizmeti teorisi, toplumsal

olmakla birlikte, bu durum yasama takdirinin sınırlandırılması olarak değerlendirilmektedir. Anayasa Mahkemesi ile yasama organı arasındaki yetki sınırlarının belirsizliği, anayasal yetki dağılımı açısından sorun yaratmaktadır. Ayrıca Mahkeme'nin, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kamu hizmeti oluşturulmasına dair henüz bir karar vermemesi, yürütmenin bu alandaki yetkisi üzerinde hukuki belirsizliği sürdürmektedir (Bkz. Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 542–543; Anayasa Mahkemesi, E. 1994/71, K. 1995/23, T. 28.06.1995).

³¹¹ Yeni bir kamu hizmeti oluşturulmasının yasa koyucunun yetkisi dâhilinde olduğuna ilişkin Yüksek Mahkeme kararları bulunmaktadır (Bkz. Danıştay 1. Daire, E. 1992/232, K. 1992/294, T. 24.09.1992).

³¹² Kanuni idare ilkesi; “Fransız Devrimi ile gelişen ve kanunun üstünlüğünü esas alan anlayışın idare hukukundaki yansımasıdır. Devlet organlarının kuruluşu teşkilatlanması ve yetkilerinin belirlenmesinde kanunun esas alınmasını öngören bu ilke idarenin yetkilerini keyfi şekilde kullanmasını engelleyerek yasama organının belirlediği sınırlar içinde hareket etmesini sağlamaktadır. Kamu gücünü elinde bulunduran idare bu çerçevede toplumun genel yönetimine hizmet eden bir yapı kazanmaktadır. Kanuni idare ilkesi, temel hak ve özgürlüklerin korunmasını, keyfi idari işlemlerin önlenmesini ve hukuk devleti ile hukuki güvenliğin tesisini amaçlayan, anayasa ve idare hukukunun temel ilkesidir.” Altındağ, Halil. *İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Bloğunun Genişlemesi* (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2016), 26–27; İsmail Köküsarı, Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi (Ankara: Adalet Yayınları, 2015), 31.

³¹³ Kamu hizmetlerinin düzenliliği, hizmetlerin belirlenen standartlara uygun, kesintisiz ve öngörülebilir şekilde sunulmasını gerektirir. Her kamu hizmeti, belirli bir sistem içinde işlemeli ve bireylerin ihtiyaçlarını düzenli olarak karşılamalıdır. Özellikle elektrik, su ve ulaşım gibi somut edim gerektiren hizmetlerde yaşanan aksaklıklar, vatandaşların hizmetten verimli şekilde yararlanmasını zorlaştırır. Örneğin voltaj dalgalanmaları elektronik cihazların zarar görmesine yol açabilir, suyun düzensiz basınçla sağlanması günlük kullanımı aksatabilir veya toplu taşıma araçlarının saat ve güzergah bilgilerinin belirsiz olması ulaşım planlamasını imkânsız hale getirebilir. Bu tür aksaklıklar hizmetin devam etmesini sağlayabilir ancak düzenli ve öngörülebilir olmadığı sürece kamu hizmetlerinin etkinliği ve güvenilirliği zarar görür. Bkz. Yayla, *İdare Hukuku*, 75, M. Gözde Atasayan, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi* (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2011), 59.

³¹⁴ Bu yetki keyfi şekilde kullanılamaz; kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılmalıdır (Bkz. Danıştay 8. Dairesi, E. 2020/6651, K. 2023/4502, T. 10.10.2023).

³¹⁵ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 545; Chenot, “*L'existentialisme et le droit*”, 57'den saktaran: Ülkü Azrak, *Millileştirme ve İdare Hukuku*. İstanbul, 1976, 31.

faaliyetlerin iki ayrı kategoriye ayrıldığını ileri sürer. İlk grup, doğası gereği kamu hizmeti niteliği taşıyan faaliyetlerden oluşur.³¹⁶ İkinci grup, özel sektör tarafından yürütülebilecek ve kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmemesi gereken faaliyetleri içermektedir. Bu ayırım, nesnel bir temele dayandığı varsayımıyla "objektif kriter" çerçevesinde ele alınmıştır. Söz konusu yaklaşım, liberal ekonomik doktrinler ile devletin müdahaleci rolüne karşı çıkan görüşlerin etkisiyle şekillenmiştir.³¹⁷ Bu anlayış, *Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi*’nin 22 Ocak 1921 tarihli “Sté des Autobus Antibois” kararında en açık biçimde ifadesini bulmuştur.³¹⁸ Devlet yalnızca doğası gereği kamu hizmeti olan faaliyetleri üstlenmeli özel teşebbüsler tarafından sunulabilecek hizmetleri yerine getirmesi ise istisnai ve geçici bir durum olarak değerlendirilmelidir.³¹⁹ Devletin bu tür faaliyetleri yürütmesi, yalnızca özel sektörün ilgili hizmeti sunamaması nedeniyle geçici bir zorunluluk olarak görülmeli ve kalıcı bir kamu müdahalesi olarak ele alınmamalıdır. Bu çerçevede teori, kamu hizmetinin sınırlarının belirlenmesi konusunda piyasa dinamiklerinin rolü ile devletin müdahale alanına ilişkin önemli tartışmalara zemin hazırlamış ve kamu hizmeti kavramının akademik ve hukuki açılardan yeniden değerlendirilmesine katkı sağlamıştır.³²⁰ Yasama organı tarafından kanunla oluşturulan bir kamu hizmetinin yine yasama organı tarafından kaldırılmasında hukuki bir engel bulunmamaktadır ve bu durum yasama yetkisinin genelliği ve asliliği ilkesi doğrultusunda anayasal çerçeveye uyumludur.³²¹ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir kamu hizmetinin kurulmasının mümkün olduğu kabul edilirse yetki ve şekilde paralellik ilkesi gereğince aynı yöntemle kaldırılması da mümkündür.³²²

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan bir kamu hizmetinin, kanunla yürürlükten kaldırılması yasama yetkisinin üstünlüğüne uygundur. Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrası

³¹⁶ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, 28.

³¹⁷ Güvenlik ve adalet gibi, devletin temel işlevlerini oluşturan hizmetler, eleştirilere rağmen her koşulda kamu hizmeti niteliğinde sunulmak zorundadır. İç ve dış güvenlik gibi alanlar, yalnızca tarihsel kökenleriyle değil, toplumun sürekliliği açısından da kamu hizmeti olarak kabul edilir. Bu tür hizmetler hangi yöntemle sunulursa sunulsun kamu hizmeti olma niteliğini korumaya devam edecektir. Bkz. Gülan, *Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri*, 17.

³¹⁸ Benoit, *Le Droit Administratif Français*, 1968, 771; Chevallier, *Le service Public*, aktaran: Hauriou, “Note sous C.E. “, 7 Nisan 1916, *Astruck*, 1916, 3, 49. aktaran: Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, 154.

³¹⁹ İl Han Özay, *Devlet- İdarî Rejim ve Yargısal Korunma* (İstanbul: Filiz Yayınevi, Cilt I., 1986), 144.

³²⁰ Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, 154.

³²¹ Yasama yetkisinin genelliği, yasama organının anayasal sınırlar içinde her alanda kanun çıkarabilme yetkisine sahip olduğunu; yasama yetkisinin asliliği ise bu yetkinin herhangi bir başka işleme dayanmaksızın doğrudan kullanılabilmesini ifade etmektedir. Bkz. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* 213.

³²² Yetkide paralellik ilkesi, bir idari işlemi tesis etmeye yetkili olan makamın, aksi yönde bir hüküm bulunmadıkça, aynı işlemi ortadan kaldırma, değiştirme veya geri alma konusunda da yetkili olmasını ifade etmektedir. Şekilde paralellik ilkesi ise bir idari işlemin tesisinde uygulanan usul ve esasların, aksi bir düzenleme bulunmadıkça, söz konusu işlemin kaldırılması, değiştirilmesi veya geri alınması sürecinde de uygulanmasını gerektirmektedir. Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 368, aktaran Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 20; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 546.

uyarınca, kararname ile kanun arasında çelişki olması hâlinde kanun hükümleri esas alınır.³²³Yasa koyucunun belirli faaliyetleri kamu hizmeti olarak düzenleyip düzenleyemeyeceği ya da mevcut kamu hizmetlerini bu statüden çıkarma yetkisinin olup olmadığı hukuki açıdan tartışmalı bir konudur.³²⁴ Özellikle Fransa’da gelişen “anayasal kamu hizmetleri” anlayışı, anayasal normlar belirli faaliyetleri kamu hizmeti olarak öngörüyorsa, yasa koyucunun bu çerçevede hareket etmek zorunda olduğunu savunur. Aynı şekilde, anayasal düzenlemeyle kamu hizmeti statüsü verilen bir faaliyetin bu statüden çıkarılması, anayasa ihlali olarak değerlendirilir. Ancak bu yaklaşım teorik düzeyde kabul görmesine rağmen, Fransa’da yargı organları herhangi bir faaliyeti kararlarında açıkça anayasal kamu hizmeti olarak nitelendirmemiştir.³²⁵ Türk hukukunda da anayasal çerçevede bazı kamu hizmetlerinin özel bir koruma altında olduğu ve belirli faaliyetlerin, anayasal düzenlemeler gereği kamu hizmeti olarak kabul edilemeyeceği yönünde değerlendirmelere rastlanmaktadır.³²⁶

Anayasa Mahkemesi; Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin (CBK) hukuki statüsünü değerlendirerek bunların kanun hükmünde olmadığını ve münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda Cumhurbaşkanının, CBK çıkaramayacağını belirlemiştir.³²⁷ Anayasa’da bu konuların kapsamına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamakla birlikte, Mahkeme yerleşik içtihadı doğrultusunda, anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü tüm alanların bu kapsamda değerlendirileceğini kabul etmiş ve Cumhurbaşkanının bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramayacağını vurgulamıştır. Öte yandan, Resmî Gazete’nin yayımına ilişkin usul ve esaslara dair Anayasa’da açık bir hüküm bulunmadığını tespit eden Mahkeme, Resmî Gazete’nin basılı ortamda yayımlanmasına ilişkin düzenlemenin münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olmadığına karar vermiştir. Bu karar, yürütme yetkisinin sınırlarını netleştirmesi açısından önemli bir içtihat oluşturmuş, Cumhurbaşkanının yasama yetkisini aşamayacağına ve CBK’ların kapsamının belirlenmesinde

³²³ Anayasa’nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir; ancak temel haklar ile siyasi haklar bu yetki kapsamı dışındadır. Kanunla düzenlenmesi gereken konularda kararname çıkarılamaz; kanunla çelişen hallerde kanun hükümleri geçerlidir ve aynı konuda Meclis tarafından kanun çıkarıldığında kararname hükümsüz olur (Bkz. 1982 Anayasası, m. 104).

³²⁴ Duguit’e göre kamu hizmeti, kamu yararı sağlamanın yanı sıra özel sektörde sürekli ve etkin şekilde yürütülemeyen hizmetleri kapsar. Onar ise bir faaliyetin kamu hizmeti sayılması için yalnızca kamu yararına yönelik olması gerektiğini savunmaktadır. Ancak kamu yararının tanımlanmasına ilişkin net ve objektif bir ölçütün bulunmaması, kamu hizmeti olarak kabul edilebilecek faaliyetlerin kapsamını oldukça genişletmektedir. aktaran: Yılmaz, “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, 1225.

³²⁵ Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, 29–30; Yılmaz, “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, 1226.

³²⁶ Bilgen, “Kamu Hizmeti Hakkında”, 113; Ahmet Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Uyarılma İlkesi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26/3 (2018), 161.

³²⁷ Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2018/127, K. 2021/18, T. 18.03.2021.

Anayasanın doğrudan bir düzenleme içermemesinin yorum gerektirdiğine işaret etmiştir.³²⁸ Bu doğrultuda Mahkeme, CBK’ların Anayasanın belirlediği sınırları ihlal etmesi durumunda yargısal denetime tabi olacağını ve yasama yetkisine müdahale edemeyeceğini ortaya koymuştur.³²⁹ Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının Anayasanın 106/11 maddesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilecek konular arasında yer almamasına rağmen içtihat yoluyla CBK ile düzenlenmesinin mümkün olduğuna karar vermiştir. Mahkeme Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatını yürütme yetkisi kapsamında değerlendirerek bu alandaki düzenlemelerin CBK aracılığıyla yapılabileceğini kabul etmiştir.³³⁰

1.3.3.1.2. Kamu Hizmetinin Sınıflandırılması ve Türleri

Kamu hizmetleri, yürütülme biçimine göre tekel niteliğinde olan ve olmayan; coğrafi kapsamına göre millî veya mahallî; içeriğine göre ise idarî, iktisadî, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel hizmetler şeklinde sınıflandırılmaktadır.³³¹ Kamu hizmetlerinin bir kısmı yalnızca idare tarafından tekel olarak sunulurken, özellikle iktisadi nitelik taşıyan bazı hizmetler hem kamu hem de özel sektör tarafından rekabet ortamında yürütülebilmektedir.³³²

³²⁸ Hayri Keser, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13/2 (2022), 272-289.

³²⁹ Yasama organı, karar alma ve asli düzenleme yetkisini elinde bulundururken, yürütme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı ise yasamanın belirlediği sınırlar içinde düzenleme yapabilir. Cumhurbaşkanı, bireysel işlemler gerçekleştirebildiği gibi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler yoluyla kamu hizmetlerine ilişkin yetkisini kullanabilir. Ancak asli düzenleme yetkisi bulunmadığı için yeni bir kamu hizmeti ihdas etmesi veya mevcut bir hizmeti kaldırması anayasal yetki sınırlarını aşacaktır. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanının kamu hizmetlerine ilişkin yetkisi türevsel olup yasama organının çizdiği çerçevede yürütme yetkisiyle sınırlıdır. Bu konudaki düşüncesi için bkz. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 473; Duran’a göre siyasi irade, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla belirli faaliyetlerin idare tarafından yürütülmesini öngörerek bu faaliyetleri kamu hizmeti statüsüne dâhil edebilmektedir. Aynı şekilde, idarenin yürüttüğü bazı faaliyetleri kamu hizmeti kapsamından çıkararak farklı bir hukuki rejime tabi kılma yetkisine de sahiptir bkz. Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 308.

³³⁰ Keser, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, 278; aynı konuda bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2019/71, K. 2020/82, T. 30.12.2020.

³³¹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 571–572; Atay, *İdare Hukuku*, 630; Duran, *İdare Hukuku Dersleri*, 316; Giritli vd., *İdare Hukuku*, 866; Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 65, 270–274; Günday, *İdare Hukuku*, 337; Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları-I*, 33–34; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 18; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 474; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 552.

³³² Danıştay’a göre, devletin öncelikli sorumluluklarından biri iç ve dış güvenliği sağlamaktır. Ancak günümüz dünyasında, değişen ve gelişen dinamikler karşısında herhangi bir ülkenin kendine yeterli, dış dünyadan izole bir şekilde varlığını sürdürmesi olanaksız hale gelmiştir. Uluslararası ilişkiler, iç yönetim kadar kritik bir unsur haline gelmiş olup, ülkenin güvenliğini sağlamak ve çıkarlarını en iyi şekilde koruyabilmek adına yabancı devletlerle karşılıklı temsilcilikler kurulması bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu temsilciliklerin en yaygın ve belirgin örneklerinden biri elçiliklerdir. Elçiliklerin faaliyet gösterebilmesi için imar planlarında özel alanların belirlenmesi, arsa tahsisi ve gerekli taşınmazların temin edilmesi büyük önem taşımaktadır. Devletin uluslararası ilişkiler kurması kamu hizmeti niteliği taşıdığından, bu hizmetin gereği olarak elçilik binalarının da kamu tesisleri kapsamında değerlendirilmesi gerektiği kabul edilmektedir. (Bkz. Danıştay 3. Daire, E. 1977/237, K. 1977/523, T. 10.05.1977)

Kamu hizmetlerinin sunuldukları coğrafi alana bağlı olarak milli ve mahalli kamu hizmetleri şeklinde sınıflandırıldığı görülmektedir. Ülke genelinde yürütülen eğitim sağlık güvenlik ve adalet gibi hizmetler milli kamu hizmetleri olarak kabul edilirken belirli bir bölgeyle sınırlı kalan hizmetler mahalli kamu hizmetleri kapsamına girmektedir. Örneğin hava ulaşımı milli kamu hizmetleri arasında yer alırken belediyeler tarafından sağlanan şehir içi ulaşım su ve kanalizasyon hizmetleri mahalli kamu hizmetlerine örnek gösterilebilir.³³³ Stratejik kamu hizmetleri, taşıdığı önem ve işlevlerine göre stratejik kamu hizmetleri ve stratejik olmayan kamu hizmetleri şeklinde iki gruba ayrılmaktadır.³³⁴ Anayasa Mahkemesi 1990'lı yılların başında gerçekleştirilmeye çalışılan Türk Telekom özelleştirmesini telekomünikasyon hizmetlerinin stratejik kamu hizmetleri arasında yer alması ve özelleştirme sürecinde ulusal güvenliği korumaya yönelik yeterli önlemlerin alınmaması nedeniyle iptal etmiştir. Mahkeme özellikle yabancı yatırımcıların sektörde hâkimiyet kurmasını engelleyecek hukuki düzenlemelerin eksikliğine dikkat çekmiştir. Ancak 2000'li yılların başında Anayasa Mahkemesi özelleştirmenin tamamen gerçekleşmesi halinde bile Türk Telekom Yönetim Kurulunda devleti temsil eden bir üyenin bulunması ve bu üyenin şirketin ulusal güvenliğe zarar verebilecek kararlarını veto edebilmesi altın hisse yöntemi gibi düzenlemeler nedeniyle özelleştirmeye onay vermiştir. Kamu otoritelerinin sektörde düzenleyici ve denetleyici yetkilere sahip olması ulusal güvenliğin korunması açısından mahkeme tarafından yeterli görülmüştür. Bu düzenlemeler sayesinde Anayasa Mahkemesi Türk Telekom özelleştirmesine onay vermiştir.³³⁵

Danıştay Türk Telekom'un çoğunluk hissesinin Lübnan merkezli OGER Telecom'a satışıyla gerçekleştirilen özelleştirme işlemini hukuka aykırı bulmamıştır²¹ Bu kararında Anayasa Mahkemesi'nin önceki içtihadından farklı olarak ulusal güvenliği sağlamak adına

³³³ Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 19, Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 307; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 570 ; Balta, *İdare Hukuku*, 21.

³³⁴ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 482; Hukuk sistemimizde Anayasa Mahkemesi tarafından ortaya konulan bu ayırım çerçevesinde, enerji ve telekomünikasyon hizmetleri stratejik kamu hizmetleri olarak değerlendirilirken, stratejik özellik taşımayan diğer kamu hizmetleri bu kapsamın dışında tutulmuştur. Stratejik kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde ulusal güvenliğin korunmasına yönelik somut tedbirlerin alınması zorunludur. Anayasa Mahkemesi'nin kararına göre, stratejik kamu hizmetlerinde yabancı yatırımcıların sektörel anlamda belirleyici bir kontrol sağlaması hukukten mümkün değildir. Öte yandan, stratejik nitelikte olmayan kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde böyle bir hukuki sınırlama bulunmamaktadır. Dolayısıyla, stratejik kamu hizmetleri ile diğer kamu hizmetleri arasındaki ayrımın hukuki açıdan doğrudan bir etkisi olduğu açıktır. Mahkeme kararında, stratejik kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde ulusal güvenliğin öncelikli bir mesele olduğu ve devletin bu alanlardaki düzenleyici ve denetleyici rolünü sürdürmesi gerektiği vurgulanmıştır. Özellikle enerji ve telekomünikasyon gibi kritik hizmetlerin kamu yararı ile doğrudan bağlantılı olduğu belirtilerek, bu sektörlerde özel sektör katılımının belirli hukuki sınırlar çerçevesinde düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. (Daha detaylı bilgi için, bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1995/38, K. 1996/7, T. 28.02.1996).

³³⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2004/68, K. 2005/104, T. 23.12.2005.

yasal ve idari düzeyde yeterli güvencelerin bulunması halinde stratejik kamu hizmetlerinde yabancı yatırımcıların sektörde kontrol sağlamasının hukuka aykırı olmadığı yönünde bir değerlendirme yapmıştır.³³⁶ Bu durum Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın yaklaşımlarının birbirinden ayrıştığını göstermektedir. Küreselleşen dünyada büyük ölçekli şirketlerin hisselerinin kimlerin kontrolünde olduğunu kesin bir şekilde takip etmek her zaman kolay değildir.³³⁷ Burada önemli olan husus bir kamu hizmetini yürüten şirketin hisselerinin kimde bulunduğundan ziyade şirketin ulusal güvenliği tehdit etmesini engelleyecek etkin yasal ve idari mekanizmaların varlığıdır. Bu çerçevede Danıştay'ın yaklaşımının daha rasyonel bir bakış açısı sunduğu savunulmaktadır.³³⁸ Bireyler kamu hizmetlerinden doğrudan ya da dolaylı biçimde faydalanabilir. Kamu hizmetinin doğrudan bireylere sunulması halinde bu hizmetler "doğrudan yararlanılan kamu hizmetleri" olarak tanımlanırken, toplumun genel menfaatine katkı sağlayan ancak bireylere doğrudan sunulmayan hizmetler "dolaylı yararlanılan kamu hizmetleri" kategorisine girmektedir.³³⁹ Bu çerçevede, elektrik, su ve eğitim hizmetleri doğrudan yararlanılan kamu hizmetlerine örnek teşkil ederken, uzaya uydu gönderme ve bilimsel araştırmalar gibi faaliyetler bireysel erişime açık olmamakla birlikte toplumsal fayda sundukları için dolaylı yararlanılan kamu hizmetleri arasında yer almaktadır.³⁴⁰

İktisadi kamu hizmetleri, sanayi ve ticaretin kamusal alanda gelişimini desteklemek için devlet tarafından yürütülen ekonomik faaliyetlerden kaynaklanır.³⁴¹ Devlet, bu hizmetleri sağlarken özel sektörün de aynı alanda faaliyet göstermesine olanak tanıyabilir. Bu kapsamda

³³⁶ Danıştay 13. Daire, E. 2005/7666, K. 2007/3376, T. 22.05.2007.

³³⁷ Günday'a göre iktisadi kamu hizmetlerinde kârlılık ve verimlilik esas alınsa da hizmet karşılığında talep edilen bedelin belirlenmesinde bireylerin ödeme gücü dikkate alınmalıdır. Çünkü kamu hizmetlerinin temel gayesi kâr elde etmek değil toplumsal ihtiyaçları karşılayarak kamu yararını gerçekleştirmektir. Bu doğrultuda kâr ancak kamu yararını önceleyen hizmet sunumunun doğal bir sonucu olabilir. Bkz. Günday, *İdare Hukuku*, 337-338.

³³⁸ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 483.

³³⁹ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 307 'den aktaran: Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 115.

³⁴⁰ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 553; Elektrik enerjisinin üretimi iletimi ve dağıtımı kamu yararını gözeterek toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik düzenli ve kesintisiz şekilde sunulması gereken hizmetler arasındadır. Bu nedenle bu faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıdığı açıktır. (Anayasa Mahkemesi, E. 1973/32, K. 1974/11, T. 26.03.1974) sayılı kararında, su, elektrik ve havagazı gibi temel ihtiyaçların karşılanmasını önemli bir kamu hizmeti olarak değerlendirmiş; elektrik hizmetinin yalnızca ekonomik değil, toplumsal refahın sürdürülebilirliği açısından da kamusal bir sorumluluk taşıdığını vurgulanmıştır.

³⁴¹ Akademik çalışmalarda, ekonomik nitelikli kamu hizmetlerinin hukuki rejiminin diğer kamu hizmetlerinden ayrılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu hizmetler, toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla çoğunlukla özel hukuk kişileri tarafından veya gerekli durumlarda doğrudan idare tarafından, genel idare esaslarından farklı olarak özel idare kuralları çerçevesinde sunulmaktadır. Rekabetin yeterli düzeyde işlemediği ya da istenen sonuçları sağlamadığı alanlarda, fiyatlandırma ve maliyet (ekonomik), hizmetin kalitesi ve sürekliliği (teknik) ile evrensel hizmet, sosyal adalet ve eşit erişim gibi unsurlar (sosyal) açısından yoğun idari düzenleme ve denetim uygulanmaktadır. Bkz. Ender Özeke, *Ekonomik Nitelikli Kamu Hizmetlerinin İdari Düzenlenmesi* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2004), 74.

elektrik, doğal gaz ve şehir içi toplu taşıma örnek olarak verilebilir.³⁴² *İdari kamu hizmetleri*, zaman içinde devamlılık arz eden ve doğrudan ekonomik, sosyal, ticari veya kültürel alanlarla bağlantısı bulunmayan hizmetlerdir.³⁴³ Genel olarak kamu hukuku kurallarına tabi olmakla birlikte, belirli istisnai durumlarda özel hukuk kurallarına da uygulanabilir. Adalet hizmetleri ve ulusal savunma, bu kategoride yer alan temel kamu hizmetlerindendir.³⁴⁴ *Bilimsel teknik ve kültürel kamu hizmetleri*; başlangıçta özel kişiler tarafından sunulmuş ancak toplumsal öneminin artmasıyla devlet tarafından üstlenerek kamu hizmeti niteliği kazanmıştır. Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu ile Devlet Tiyatroları bu kapsamda değerlendirilmektedir.³⁴⁵ Çünkü bu hizmetler kamusal ve özel yönetim modellerinin birleşimiyle oluşmakta ve farklı hukuk kurallarına tabi bulunmaktadır.³⁴⁶ *Sosyal kamu hizmetleri*, II. Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş ve çalışma hayatı, sosyal güvenlik ile bireylerin yaşam standartlarını iyileştirmeyi amaçlayan çeşitli hizmetleri içermektedir.³⁴⁷ Ayrıca, idarenin mali sorumluluğu kapsamında fakirlere ve asker ailelerine sağlanan destekleri de kapsamaktadır.³⁴⁸

³⁴² Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 317; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 116.

³⁴³ Anayasa Mahkemesi'nin kararı kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının anayasal statüsünü vurgulamakta ve kamu hukuku ilkeleri çerçevesinde yönlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu kuruluşlar yalnızca meslek mensuplarının ortak menfaatlerini korumakla kalmayıp sundukları kamu hizmetinin niteliğini güvence altına alarak mesleki disiplinin sağlanmasında da önemli bir rol üstlenmektedir. Ancak demokratik sistem içinde zamanla baskı gruplarına dönüşme ihtimalleri göz önüne alındığında devletin denetimi altında bulunmaları kaçınılmaz hale gelmiştir. 1961 Anayasası ile tanımlanan hukuki statülerini koruyan bu yapılar 1982 Anayasası'nda idari gözetim ve kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde ele alınmış kamu yararı esas alınarak idare hukuku kapsamında düzenlenmiştir. Meslek kuruluşları özerk bir yapıya sahip olmakla birlikte faaliyetlerinin kamu menfaatine uygun şekilde sürdürülmesi anayasal bir gereklilik olarak kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, E. 1994/82, K. 1995/9, T. 15.02.1995.

³⁴⁴ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 472; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 570.

³⁴⁵ Devlet, güzel sanatların bir kolu olan tiyatro alanında faaliyet göstermeye karar vermiş ve bu doğrultuda bir kamu hizmeti oluşturmuştur. Danıştay 8. Daire, E. 1963/9879, K. 1964/121, T. 15.01.1964.

³⁴⁶ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 553; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 117.

³⁴⁷ Anayasa Mahkemesi kararına göre; 4792 sayılı Yasa ile 1945 yılında kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu hizmet sözleşmesiyle çalışan bireylerin sosyal güvencesini temin etmek amacıyla faaliyet gösteren bir sosyal güvenlik kuruluşudur. İş kazaları meslek hastalıkları hastalık analık malullük yaşlılık ve ölüm sigortası gibi çeşitli alanlarda hizmet sunan bu kurum finansmanını ağırlıklı olarak işçi ve işverenlerin katkı paylarıyla sağlamaktadır. Kamu yararını ön planda tutan bu yapı toplumun refah seviyesini yükseltmeyi amaçlayan bir organizasyon olarak kamu hizmeti niteliği taşımaktadır. Anayasa Mahkemesi, E. 1994/90, K. 1995/22, T. 27.06.1995.

³⁴⁸ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 572; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 320.

1.3.3.1.3. Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri

Kamu hizmetlerinin temel ilkeleri süreklilik, eşitlik, değişkenlik ve bedelsizlik ana başlıkları altında ele alınmaktadır.³⁴⁹ Süreklilik ilkesi, sağlık, güvenlik ve enerji gibi kritik alanlarda kesintisiz hizmet sağlanmasını zorunlu kılarken, değişkenlik ilkesi kamu hizmetlerinin toplumsal ve teknolojik gelişmelere adapte olmasını gerektirir. Eşitlik ilkesi, herkesin ayırım gözetilmeksizin hizmetlerden yararlanmasını sağlarken, bedelsizlik ilkesi bazı temel hizmetlerin ücretsiz ya da maliyet esasına göre sunulmasını öngörür. Tarafsızlık ilkesi ise hizmetlerin siyasi, ekonomik veya kişisel çıkarlardan bağımsız şekilde sunulmasını güvence altına alır.³⁵⁰ Bu bölümde, söz konusu ilkeler, doktrindeki görüşler ve yargı kararları ışığında ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

Süreklilik İlkesi; Kamu hizmeti toplumun gereksinimlerini karşılamaya yönelik bir faaliyet olduğundan kamu yararının sağlanması zorunludur. Bu durum hizmetin kesintisiz şekilde sunulmasını gerektirir.³⁵¹ Devamlılık ilkesi (*principe de continuité*), kamu hizmetlerinin, yasal olarak belirlenen istisnalar dışında kesintiye uğramadan ve istikrarlı bir şekilde sunulmasını temel alır.³⁵² Kamu hizmetlerinin sürekli olması demek faaliyetin mutlaka her zaman, geçgündüz işlemesi anlamına gelememektedir.³⁵³ Bazı alanlarda her an hizmete ihtiyaç olabilirken (sağlık, elektrik, su gibi), bazı alanlarda belli dönemlerde, belli zamanlarda hizmete ihtiyaç duyulmaktadır (Öğretim, kültür, sanat gibi). Bu anlamda tatil günlerinde bir hastanede nöbetçi personelle hizmete devam edilirken, eğitim kurumları veya kütüphaneler kapalı olabilmektedir.³⁵⁴ Anayasa Mahkemesine göre kamu hizmetinin temelini düzenlilik ve kesintisizlik oluşturur.³⁵⁵ Bu unsurların eksikliği toplumsal hayatın ciddi şekilde bozulmasına yol açar.³⁵⁶

³⁴⁹ Çınar Can Evren, “Bir Danıştay Kararı Üzerine Kamu Hizmetinde Bedel Sorunu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI/1-2 (2007), 684; Günday, *İdare Hukuku*, 288; Özay, *Günışığında Yönetim*, 23; Aytuğ Altın, “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, *Anemon MŞÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 1/2 (2013), 104.

³⁵⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 565; Atay, *İdare Hukuku*, 485; Giritli vd., *İdare Hukuku*, 858; Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 663.

³⁵¹ Özay, *Gün Işığında Yönetim*, 238; Altın, “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, 104; Giritli vd., *İdare Hukuku*, 782.

³⁵² Chapus, *Droit Administratif Général*, Op. Cit., C. I, 607; Rougevin-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, Op. Cit., 223; aktaran: Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 300.

³⁵³ Forges, *Droit Administratif*, 204, aktaran: Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 244; Özay, *Gün Işığında Yönetim*, 238.

³⁵⁴ Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 191; Günday, *İdare Hukuku*, 334; Altın, “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, 104.

³⁵⁵ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 562; Atasayan, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi*, 56; Yayla, *İdare Hukuku*, 63.

³⁵⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 1994/71, K. 1995/23, T. 28.06.1995; Anayasa Mahkemesi, E. 1963/205, K. 1963/123, T. 22.05.1963.

Kamu hizmetlerinde süreklilik ve düzenlilik ilkesine uyulmaması halinde iptal davası veya tam yargı davası açılabilir. Eğer hizmetin dayandığı işlem hukuka aykırı ise iptal davası, hizmetin aksaması sonucunda bir zarar oluşmuşsa tam yargı davası yoluyla tazminat talep edilebilir.³⁵⁷ *Anayasa Mahkemesi*; süreklilik ilkesine ilişkin başka bir kararında kamu hizmetlerinin etkin şekilde yürütülebilmesi için devletin kurumsal bir yapıya sahip olması gerektiğini vurgulamakta kamu hizmetlerinin ifasında kullanılan taşınır ve taşınmaz malların özel mülkiyette bulunan mallardan farklı bir hukuki statüye sahip olduğunu belirtmektedir. Bu malların edinimi kullanımı ve elden çıkarılması özel hukuk kurallarına tabi değildir. Mahkeme kamu hizmetlerine tahsis edilen malların haczedilmezliği ilkesini hukuk devleti anlayışının bir gereği olarak değerlendirmekte kamu mallarının haczedilmesinin kamu hizmetlerinin düzenli ve kesintisiz yürütülmesini engelleyebileceğini ifade etmektedir. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulunun 1947 tarihli kararına atıf yaparak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli varlıkların haczedilmesinin devletin egemenliği ve kamu hizmetlerinin sürekliliği ile bağdaşmadığını ortaya koymaktadır. *Anayasa Mahkemesi* kamu hizmetlerinin kesintisiz sağlanabilmesi için devletin mali varlıklarının ve hizmet araçlarının belirli korumalara tabi tutulmasının zorunluluk taşıdığını ifade etmektedir.³⁵⁸ Danıştay kararına göre toplu ulaşım hizmeti, kamu yararını gözeten ve kamu hizmeti niteliği taşıyan bir faaliyet olup, düzenli ve sürekli bir gelişim göstermesi gerekmektedir.³⁵⁹ Ancak bu süreklilik, her durumda kesintisiz bir hizmet sunulacağı anlamına gelmemektedir. Kamu hizmetinin devamlılığı, hizmetin gerekliliğinin ortaya çıktığı anda sağlanmalıdır.³⁶⁰ *Danıştay*, kamu hizmetini kamu yararını gözeten, toplumsal ihtiyaçları karşılayan, düzenli ve kesintisiz faaliyetler bütünü olarak tanımlamış; bu kapsamda süreklilik unsurunu temel niteliklerden biri olarak kabul etmiştir.³⁶¹

³⁵⁷ 2010 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı anayasal sistemimize dâhil edilmiştir. Kamu hizmetinin kesintisiz ve düzenli sunulmaması nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen kişiler, idari yargıda veya yasada öngörülmesi halinde adli yargıda sonuç alamamaları durumunda Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunabilirler. Bkz. Atasayan, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi*, XX.

³⁵⁸ Anayasa'nın 126. maddesinde düzenlenen kamu hizmetlerinin "verim ve uyum" içinde yürütülmesi amacı, doğrudan uyarılma ilkesinden söz etmese de, kamu hizmetlerinin değişen coğrafi, ekonomik ve yönetsel koşullara göre yeniden yapılandırılabilmesi anlayışını yansıtarak bu ilkenin anayasal temelini dolaylı biçimde desteklemektedir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1992/13, K. 1992/50, T. 21.10.1992.

³⁵⁹ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 557; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 117; İdari Yargılama Hukuku çerçevesinde idari yargının amacı ve bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik belirlenen ilkeler sosyal hukuk devletin korunmasını sağlarken kamu hizmetlerinin kesintisiz ve düzenli bir şekilde yürütülmesini de güvence altına almaktadır. Bkz. Atasayan, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi*, XIX.

³⁶⁰ Danıştay 8. Daire, E. 2007/8336, K. 2009/2995, T. 06.05.2009.

³⁶¹ Danıştay D.İ.İ.K., E. 1996/79, K. 1996/83, T. 03.10.1996.

Ekinci'ye göre idarenin devamlılığı ve idari istikrar ilkeleri farklı anlamlar taşımaktadır. İdarenin devamlılığı ilkesi, hukuki statüsü değişen idari birimlerin tüm hak ve yükümlülüklerinin yeni tüzel kişiliğe aktarılmasını, idarenin sona ermesi durumunda hukuki sonuçların gözetilmesini ve bireylerin dava haklarının korunmasını hedefler. Buna karşılık, idari istikrar ilkesi idari işlemlerin sürekliliğini ve güvenilirliğini temel alarak bireylerin hukuki güvenliğinin korunmasını ve idari kararların uzun süre tartışmaya açık kalmadan uygulanmasını gerektirir. Her iki ilke de idarenin etkin ve düzenli işleyişini desteklese de, devamlılık hukuki sürekliliğe, istikrar ise öngörülebilirliğe vurgu yapar.³⁶²

Danıştay'a göre idare, kamu hizmetinin sürekliliğini ve düzenliliğini sağlamakla yükümlüdür. Bu kapsamda hizmeti eksiksiz yerine getirmeli, gerekli araç ve imkânları sağlayarak çalışanların ve hizmetten yararlananların güvenliğini korumalıdır.³⁶³ Hukuk devletinde kamu hizmetleri hukuka uygun olarak sürdürülmeli ve belirlenen çerçevede düzenlenmelidir.³⁶⁴ Bu ilke hizmetlerin yasal kurallara bağlı şekilde sürekli ve düzenli sunulmasını gerektirir. Ancak süreklilik, hizmetin her koşulda kesintisiz sağlanması anlamına gelmez. Önemli olan, kamu hizmetlerinin hukuka uygun şekilde yürütülmesidir. Hizmetin devamlılığı hukuka aykırı uygulamaları haklı göstermez.³⁶⁵

Kamu hizmetlerinde **eşitlik ilkesi**; bireylerin hizmetlerden yararlanma bu hizmetlere katılma ve hizmetin gerektirdiği yükümlülöklere tabi olma konusunda aynı haklara sahip olmasını ifade eder. Bu ilke Anayasanın kanun önünde eşitliği düzenleyen 10. maddesiyle benzer bir anlam taşır.³⁶⁶ Kanun önünde eşitlik benzer durumda olan herkesin aynı hak yetki ve imtiyazlardan faydalanmasını sağlayan somut ve nesnel bir ilkedir. Farklı koşullara sahip bireylere farklı uygulamalar yapılması eşitlik ilkesinin ihlali olarak görülmez. Anayasa'nın 10. maddesi 2004 yılında değiştirilerek kadın ve erkek eşitliği güvence altına alınmış ve devletin bu eşitliği sağlamakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.³⁶⁷ 2010 yılında 5982 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle, kadın-erkek eşitliği vurgulanmış; belirli gruplara yönelik alınacak koruyucu tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı sayılmayacağı Anayasa'ya eklenmiştir. Bu

³⁶² Murat Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi* (Ankara: Adalet Yayınları, 2021), 73-74.

³⁶³ Danıştay 10. Daire, E. 1996/10203, K. 1998/2643, T. 16.06.1998 tarihli kararında, kamu hizmetlerinin süreklilik ilkesi çerçevesinde kesintisiz şekilde yürütülmesi gerektiğini vurgulamıştır.

³⁶⁴ Atasayan, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik*, 61.

³⁶⁵ Danıştay 5. Daire, E. 2006/1462, K. 2006/2095, T. 17.04.2006 tarihli kararında, kamu hizmetlerinin süreklilik ilkesi esas alınarak kesintisiz şekilde yürütülmesi gerektiğini vurgulamıştır.

³⁶⁶ Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görölüş Usulü Olarak Ruhsat*, 17; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 565-566; Yıldırım – Göçgün, "İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi", 43.

³⁶⁷ Herkes kanun önünde eşittir; kadın ve erkek eşit haklara sahiptir ve devlet bu eşitliği sağlamakla yükümlüdür. Bu kapsamda alınan özel önlemler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Ayrıca hiçbir kişi veya zümreye imtiyaz tanınmaz; devlet organları ve idari makamlar tüm işlemlerinde eşitlik ilkesine uygun davranmak zorundadır.

düzenleme, pozitif ayrımcılığın anayasal dayanağını güçlendirmiştir.³⁶⁸ Bu doğrultuda çocuklar yaşlılar engelliler şehit yakınları ve gaziler için getirilen farklı uygulamalar pozitif ayrımcılık olarak değerlendirilmiş ve hukuka uygunluğu Anayasa ile teminat altına alınmıştır.³⁶⁹

Eşitlik ilkesi Anayasa Mahkemesi tarafından yasaların Anayasaya uygunluk denetiminde temel bir ölçüt olarak kabul edilir.³⁷⁰ Mahkemeye göre Anayasanın 10. maddesinde belirtilen eşitlik yalnızca hukuki durumu aynı olan bireyler için geçerlidir ve fiili değil hukuki eşitliği esas alır.³⁷¹ Bu ilkenin amacı benzer durumda olan kişilerin aynı yasal işleme tabi tutulmasını sağlayarak yasalar karşısında ayrımcılığı önlemektir. Ancak yasa önünde eşitlik herkesin tamamen aynı kurallara tabi olması anlamına gelmez. Hukuki statüleri farklı bireyler ve gruplar için özel düzenlemeler getirilebilir.³⁷² Anayasa Mahkemesi, eşitlik ilkesini değerlendirirken benzer durumdakilere aynı, farklı durumdakilere ise farklı kurallar uygulanmasını ilkeye aykırı saymamaktadır. Ancak bu farklılığın, hukuki statü temeline dayanması ve objektif, makul

³⁶⁸ Anayasa'nın 10. maddesi, kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip olduğunu ve devletin bu eşitliği sağlamakla yükümlü olduğunu öngörmektedir. Bu doğrultuda alınacak önlemlerin eşitlik ilkesine aykırı şekilde yorumlanamayacağı belirtilmiş, ayrıca çocuklar, yaşlılar, engelliler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gazilere yönelik düzenlemelerin eşitlik ilkesini ihlal etmeyeceği ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, kadınlara yönelik pozitif ayrımcılık konusunda verdiği kararında, bu uygulamaların kadınların erkeklerle eşit haklara sahip olmasını sağlamak amacı taşıdığını ve devletin kadınlar lehine alacağı tedbirlerin hukuka uygun olduğunu değerlendirmiştir. Ancak, karara karşı oy kullanan Fulya Kantarcıoğlu ve Zehra Ayla Perktas, pozitif ayrımcılığın erkeklerin hak kaybına neden olamayacağını ve bu tür bir düzenlemenin Anayasal bir dayanak oluşturamayacağını ileri sürmüştür. Karşı oy gerekçelerinde, pozitif ayrımcılığın temel amacının kadınların yalnızca cinsiyetlerinden kaynaklanan hak kayıplarını gidermek olduğu vurgulanmıştır. Anayasa Mahkemesi, devletin kadınlar lehine gerçekleştirdiği düzenlemelerin Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı olmadığını belirtmiş, karşı oy yazılarında ise pozitif ayrımcılığın erkeklerin haklarını sınırlandıran bir düzenleme aracı olarak görülmemesi, aksine kadınların haklarını tam olarak kullanmalarını güvence altına almayı hedeflemesi gerektiği ifade edilmiştir", Anayasa Mahkemesi, E. 2006/156, K. 2008/125, T. 19.06.2008; Fulya Kantarcıoğlu ve Zehra Ayla Perktas'ın karşı oy gerekçeleri; pozitif ayrımcılığa ilişkin detaylı bilgi için bkz. Ünlü, "Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık", aktaran: Yıldırım – Göçgün, "İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi", 56–57.

³⁶⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 158; Ulucan, "Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık", 372.

³⁷⁰ Mutlak Eşitlik: Denkleştirici adalet anlayışına dayanan mutlak eşitlik, hukuk kurallarının herkese ayırım gözetmeksizin aynı şekilde uygulanmasını esas alır. Yasaların tüm bireylere herhangi bir ayırım yapmadan aynı şekilde uygulanmasını öngörür. Bu bağlamda hukuk kurallarının genel, soyut ve tarafsız olması temel bir gerekliliktir. Ancak, hangi durumların ayrımcılık ya da ayrıcalık teşkil ettiğinin adalet ve hakkaniyet çerçevesinde belirlenmesi büyük önem taşır. Öte yandan mutlak eşitlik, biçimsel ve sayısal bir denklik anlayışına dayanır. Ancak toplumsal gerçekler ve hayatın doğal akışı göz önüne alındığında, bu tür bir eşitliğin tam anlamıyla uygulanmasının mümkün olmadığı ve daha çok teorik bir kavram olarak kaldığı kabul edilmektedir. Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 566; Günday, *İdare Hukuku*, 62; Yıldırım – Göçgün, "İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi", 41.

³⁷¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/65, K. 2012/128, T. 20.09.2012; Anayasa Mahkemesi, E. 2010/93, K. 2012/20, T. 09.02.2012, her iki kararda da, normlar hiyerarşisi ve anayasal denetim ilkeleri çerçevesinde verilen hükümler, benzer durumlar için mahkemenin yerleşik yaklaşımını yansıtmaktadır. Ayrıca Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1994/82, K. 1995/9, T. 15.02.1995.

³⁷² Danıştay'a göre eşitlik ilkesi, her bireyin her koşulda aynı kurallara tabi olmasını zorunlu kılmaz. Kişiler arasındaki haklı gerekçeler veya farklı durumların gerektirdiği zorunluluklar nedeniyle farklı düzenlemeler yapılması, bu ilkenin ihlali sayılmaz. Bkz. Danıştay 10. Daire, E. 1976/2423, K. 1980/861, T. 31.03.1980.

gerekçelerle açıklanabilir olması zorunludur.³⁷³ Bu doğrultuda eşitlik ilkesi mutlak eşitlik yerine adil ve haklı farklılıkları dikkate alan bir düzen anlayışını benimsemektedir.³⁷⁴ Eşitlik ilkesi, idari istikrar ilkesinin hukuki temelini oluşturan unsurlardan biridir.³⁷⁵

Fransa’da bir belediye turistik bir ada ile kara arasında feribot taşımacılığı yaparken adada ikamet edenlere daha düşük turistlere ise daha yüksek ücret uygulamıştır. Fransız Danıştayına taşınan davada mahkeme bu fiyat farkını eşitlik ilkesine aykırı bulmamıştır. Buna karşılık başka bir olayda nükleer santral yakınında yaşayanlar risk aldıklarını öne sürerek santralin ürettiği elektriği daha düşük fiyata almak istemiştir. Ancak Fransız Danıştay bu talebin eşitlik ilkesine aykırı olduğuna hükmetmiştir.³⁷⁶ Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı, idarenin düzenleme yetkisini eşitlik ilkesi doğrultusunda kullanması gerektiğini belirten bir kararında, Anayasa’nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesinin düzenli idare ilkesiyle yakından ilişkili olduğunu ifade etmiştir.³⁷⁷ Karara göre idare, yetkili olduğu alanlarda tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle objektif kurallar oluşturmali ve hukuki istikrarı koruyarak bu kurallara uygun hareket etmelidir. İdarenin yerleşik ve süreklilik kazanmış uygulamalarından geçerli bir neden olmadan ayrılması, sahip olduğu takdir yetkisinin eşitlik ve düzenli idare ilkelerine aykırı şekilde kullanılması anlamına gelir.³⁷⁸ Danıştay, benzer olay ve koşullarda idarenin düzenleme yetkisini tutarlı ve öngörülebilir biçimde kullanması gerektiğini belirterek hukuki istikrarın sağlanmasının eşitlik ilkesinin bir gerekliliği olduğunu vurgulamıştır.³⁷⁹ Fakat İdare takdir yetkisini kullanırken benzer veya aynı durumlarda farklı hukuki sonuçlar doğuracak işlemler

³⁷³ Nispi eşitlik; dağıtıcı adalet anlayışına dayanır ve herkes için değişmez kurallar öngörmez. Bu ilkeye göre hukuki açıdan aynı durumda olan bireyler aynı kurallara tabi tutulmalı farklı durumda olanlara ise koşullarına uygun şekilde farklı muamele edilmelidir. Önemli olan benzer durumdaki kişilere aynı işlemin uygulanması farklı durumdaki bireyler için ise adalet ve hakkaniyet çerçevesinde farklı düzenlemeler yapılmasıdır. Bkz. Bihterin Dinçkol, “Kadın-Erkek Eşitliği İçin Pozitif Ayrımcılık”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4/8 (2005), 104; Yıldırım – Göçgün, “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, 43; Anayasa Mahkemesi, E. 1988/7, K. 1988/27, T. 27.9.1988.

³⁷⁴ Anayasa Mahkemesi E. 2013/116 K. 2014/135 T.11.9.2014.

³⁷⁵ Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 82-83.

³⁷⁶ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, aktaran: Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 495.

³⁷⁷ Yıldırım – Göçgün, “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, 51.

³⁷⁸ Danıştay 8. Daire, E. 2010/106, T. 18.5.2010.

³⁷⁹ Danıştay eşitlik ilkesine aykırı düzenleme yapıldığı gerekçesiyle verdiği iptal kararında Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına atıfta bulunarak yasa önünde eşitliğin herkesin her durumda aynı kurallara tabi olması anlamına gelmediğini belirtmiştir. Anayasanın öngördüğü eşitlik mutlak olmayıp haklı gerekçeler bulunduğu farklı uygulamalara izin veren bir ilkedir. Ancak benzer durumda olan bireylere farklı kurallara getirilmesi Anayasanın 10 maddesine aykırıdır. Bu bağlamda Danıştay yurtdışında aynı yükseköğretim kurumunda eğitim alan öğrenciler arasında ayırım yapılarak Milli Eğitim Bakanlığı bursuyla okuyanların seviye tespit sınavının ilk aşamasından muaf tutulmasını hukuka aykırı görmüştür. Sağlık hizmetlerinin niteliği gereği burslu ya da burssuz tüm öğrencilerin aynı sınava tabi tutulması gerektiğini vurgulamıştır. Son olarak dış hekimliği denklik sınavlarının teorik ve pratik aşamalardan oluştuğunu ve burslu eğitimin sınav muafiyeti için hukuki bir gerekçe oluşturamayacağını ifade etmiştir. Bkz. Danıştay İDDK, E. 2006/21, K. 2010/447, T. 11.3.2010.

gerçekleştiremez aksi takdirde eşitlik ilkesine aykırılık meydana gelir. Kanunları uygulamakla yükümlü olan idarenin kanun koyucu gibi hareket ederek eşitlik ilkesine uygun davranması gerekmektedir. Özellikle takdir yetkisinin bulunduğu alanlarda bu yetkinin objektif ve adil bir şekilde kullanılması zorunludur.³⁸⁰ Aksi halde keyfi uygulamalar hukuka aykırı sonuçlar doğurabilir. Ancak haklı bir gerekçenin veya kamu yararının söz konusu olduğu hallerde nispi eşitlik ilkesi çerçevesinde farklı işlemler tesis edilmesi mümkündür.³⁸¹ ilkesinin önemli bir boyutu fırsat eşitliğidir.³⁸² Bu kavram bireylerin veya grupların başlangıçta dezavantajlı konumda olabileceğini ve fırsatlara erişimleri güvence altına alınmadıkça toplumun geri kalanıyla eşit şartlara sahip olamayacağını öne sürer.³⁸³ Bu doğrultuda idare düzenlemelerinde fırsat eşitliğini gözetmek dezavantajlı grupların hak kayıplarını önlemek ve herkesin eşit imkanlarla toplumsal hayata katılımını sağlamakla yükümlüdür.³⁸⁴

Danıştay kararında, idarenin hukuki istikrarı koruma sorumluluğuna dikkat çekilerek, yapılan düzenlemelerin keyfiyetten uzak, eşitlik ve öngörülebilirlik ilkeleri çerçevesinde uygulanması gerektiği vurgulanmıştır. Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesinin bir uzantısı olarak kabul edilen düzenli idare ilkesi de idarenin yetki alanındaki konuları tüzük ve yönetmelik gibi idari düzenlemelerle nesnel ve tutarlı bir şekilde belirlemesini, bu düzenlemeleri sürekli ve istikrarlı bir biçimde uygulayarak hukuki güvenliği sağlamasını gerektirir.³⁸⁵

Uyarılama ilkesi, kamu hizmetlerinin çağın teknik, teknolojik, bilimsel ve sosyal gelişmelerine uygun şekilde sunulmasını öngören temel bir ilkedir. Bu doğrultuda idarenin, değişen koşullara uyum sağlayarak kamu hizmetlerini en verimli ve etkin biçimde yürütmesi

³⁸⁰ Cemil Kaya, *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011), 136-137; Günday, *İdare Hukuku*, 61.

³⁸¹ Danıştay 10. Daire, E. 1996/993, K. 1999/3627, T. 23.06.1999 tarihli kararında, eşitlik ilkesinin yalnızca aynı hukuki statüdeki kişiler için geçerli olduğunu belirtmiş; farklı düzenlemelerin ancak haklı nedene dayanması hâlinde ilkeye aykırılık oluşturmayacağını vurgulamıştır.

³⁸² Yener Şişman, “Engelliler Açısından Eşitlik, Ayrımcılık ve Eğitim Hakkı”, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 14/32 (2014), 60.

³⁸³ Fırsat eşitliği aynı hukuki statüde yer alan bireylerin bir hak hizmet veya statüye erişiminde haklı bir gerekçe olmaksızın farklı muameleye tabi tutulmamasını ifade eder. İdarenin bu ilkeye aykırı olarak gerçekleştirdiği işlemler hukuka aykırı sonuçlar doğuracaktır. Bu bağlamda fırsat eşitliğini ihlal eden işlemlerin hukuka aykırılığı işlemin konu unsurundaki sakatlıktan kaynaklanmaktadır. Bkz. Yıldırım – Göçgün, “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, 54.

³⁸⁴ Danıştay İDDK, açıköğretim ve örgün öğretim adalet önlisans mezunlarının hukuk fakültelerine dikey geçiş başvurularında farklı kontenjanlara tabi tutulmasını hukuka aykırı görmüştür. Kararda, aynı sınava giren ve aynı hukuki statüde yer alan adaylar arasında kontenjan farkı oluşturulmasının, 2547 sayılı Kanunun 7. maddesi ile 6114 sayılı Kanunun 7. maddesinde düzenlenen fırsat eşitliği ilkesine aykırı olduğu ifade edilmiştir. Bu nedenle düzenlemenin kamu yararı ve eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı değerlendirilmiş ve dava konusu işlemin iptaline hükmedilmiştir. Bkz. Danıştay İDDK, E. 2015/2967, K. 2015/3161, T. 30.9.2015.

³⁸⁵ Danıştay 10. Daire, E. 2017/457, K. 2019/2, T. 07.01.2019.

gerekmektedir.³⁸⁶ Örneğin, geçmişte tulumbacılar tarafından gerçekleştirilen yangın söndürme faaliyetlerinin günümüzde modern itfaiye araçlarıyla yapılması veya bir dönem atlı araçlarla sağlanan ulaşım hizmetinin günümüzde metro sistemleriyle sunulması bu ilkenin somut örnekleridir.³⁸⁷

Kamu hizmetlerinin sürdürülebilir ve etkili olabilmesi için idarenin bilimsel ve teknolojik yeniliklere uyum sağlaması kaçınılmazdır.³⁸⁸ Devletin sosyal ve ekonomik yükümlülüklerini belirleyen en önemli uluslararası düzenlemelerden biri İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 22. maddesidir.³⁸⁹ Bu maddeye göre her birey, içinde yaşadığı toplumun imkanları ve devletin kurumsal yapısı ile mali kaynakları doğrultusunda ekonomik, kültürel ve sosyal haklara sahip olma hakkına sahiptir.³⁹⁰ Kamu hizmetinin temel ilkelerinden olan süreklilik ve uyarlama birbirinden tamamen bağımsız değerlendirilemez.³⁹¹ Her iki ilke de kamu hizmetlerinin dinamik değişen koşullara uyum sağlayan ve sürekli gelişen bir yapıya sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Süreklilik ilkesi "*kronolojik*" ve "*içerik ve yoğunluk*" olmak üzere iki boyuttan oluşur. Özellikle "*içerik ve yoğunluk*" boyutu hizmetlerin değişen

³⁸⁶ Kamu hizmetlerinde adaptasyon ilkesi, hizmetlerin değişen toplumsal, ekonomik ve teknolojik koşullara uyumlu hale getirilmesini öngören bir yaklaşımdır. Bu çerçevede, kamu hizmetlerinin güncel ihtiyaçlara uygun şekilde yenilenmesi ve modernize edilmesi gerekmektedir. Ancak bu süreçte idarenin mali kaynaklarının yeterliliği belirleyici bir faktör olup, hizmetlerin geliştirilmesi bütçe imkanları doğrultusunda gerçekleştirilmelidir. Anayasa'nın 65. maddesi de bu kapsamda, adaptasyon ilkesi çerçevesinde yapılacak düzenlemelerin mali kaynaklarla dengeli olmasını öngörmektedir. Bu bağlamda, idarenin hangi hizmetlerin öncelikli olarak modernize edileceği konusunda geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu kabul edilmektedir. Bkz. Ulusoy, *İdare Hukuku*, 500.

³⁸⁷ Madde 65 – (Değişik: 3/10/2001-4709/22 md.) Devlet, sosyal ve ekonomik alanlardaki Anayasal görevlerini, belirlenen amaçlara uygun öncelikleri dikkate alarak ve mali kaynaklarının elverdiği ölçüde yerine getirir. Bu madde, 2001 yılında 4709 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği sonucunda son halini almıştır.

³⁸⁸ Bağrıaçık, "Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi", 157; Özay, *Günışığında Yönetim*, 237; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 565.

³⁸⁹ Devletin sosyal ve ekonomik sorumluluklarını belirleyen bir düzenleme 1961 Anayasası'nda da yer almaktaydı. "*Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı*" başlıklı 53. madde, içerik olarak 1982 Anayasası'ndaki düzenlemeye büyük ölçüde benzemektedir. Ancak, 1924 ve 1921 Anayasaları ile 1876 tarihli Kanun-i Esasi, devlete sosyal ve ekonomik alanlarda herhangi bir yükümlülük yüklenmediği için bu anayasalarda benzer bir hüküm bulunmamaktadır. Bkz. Müjdat Şakar, *1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar (Değişiklikler İşlenmiş–Karşılaştırmalı–Notlu–Gerekçeli)* (İstanbul: Beta, 1994), 227.

³⁹⁰ Abdullah Sezer, *1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve İlgili Mevzuat* (İstanbul: Beta, Şubat 2004), 181, aktaran: Veysel Dinler, "Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı' Açısından İdarenin Sorumluluğu", *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 1/1 (Aralık 2008), 4.

³⁹¹ Onar; kamu hizmetlerinin sadece kesintisiz sunulmasının yeterli olmadığını aynı zamanda toplumsal gelişim sürecine ve değişen ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Kamu hizmetlerinin statik değil dinamik bir yapıya sahip olduğunu belirterek bu hizmetlerin teknik ve toplumsal gerekliliklere uyum sağlaması gerektiğini ifade etmektedir. Örneğin milli savunma hizmetlerinin günümüz teknolojik koşullarına göre düzenlenmesi kaçınılmazdır. Aynı şekilde geçmişte petrolle sağlanan aydınlatmanın bir dönem için yeterli olsa da günümüzde ihtiyacı karşılamadığı düzensiz taşlarla döşenmiş yolların ise modern ulaşım gerekliliklerine yanıt veremediği görülmektedir. Onar bu örneklerle süreklilik ve uyarlama ilkelerinin birbirini tamamladığını ve ayrı düşünülmemeyeceğini ortaya koymaktadır. Bkz. Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 59.

ihtiyaçlara göre şekillendirilmesini zorunlu kılmaktadır.³⁹² Bu doğrultuda süreklilik ilkesi yalnızca kamu hizmetlerinin kesintisiz devam etmesini değil aynı zamanda güncel gereksinimlere uygun şekilde geliştirilmesini de kapsamaktadır.³⁹³ İdarenin kamu hizmetlerini uyarlama sorumluluğunun temel sınırlarından biri insan onuru kavramıdır.³⁹⁴ Bu kavram, devletin kamu hizmetlerini sunarken bireylerin temel hak ve özgürlüklerine uygun asgari koşulları sağlamasını zorunlu kılar.³⁹⁵ Uyarlama ilkesi bağlamında değerlendirildiğinde, kamu hizmetlerinin standardını belirleyen bir diğer önemli ölçüt ise asgari yaşam düzeyidir.³⁹⁶ Bu kriter kamu hizmetlerinin bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde sunulmasını ve toplumsal refahın korunmasını gerektirir.³⁹⁷

Anayasa Mahkemesi, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve değişen koşullara uyarlanması sürecinde idarenin takdir yetkisine sahip olması gerektiğini vurgulamıştır. Kararda, kamu idarelerinin mali işlemlerine ilişkin denetim yetkisinin sınırları ele alınmış ve Sayıştay'ın, idarenin takdir yetkisini kısıtlayacak şekilde müdahalede bulunamayacağı belirtilmiştir. Mahkeme, toplumsal ihtiyaçların sürekli değiştiğini ve bu nedenle idari işlemlerin önceden kesin hukuk kurallarıyla belirlenmesinin uygun olmadığını ifade etmiştir. İdarenin farklı durumlara en uygun çözümü üretebilmesi için takdir yetkisine sahip olması gerektiği ve bu yetkinin kullanımının yalnızca yargısal denetimle sınırlandırılabilmesi belirtilmiştir. Sayıştay'ın denetim yetkisinin, idarenin yürütme yetkisini aşacak şekilde kullanılmaması

³⁹² Ulusoy, kamu hizmetinin temel ilkelerinden olan süreklilik ve uyarlamanın birbiriyle doğrudan bağlantılı olduğunu vurgulamaktadır. Kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve çağın gereksinimlerine uygun şekilde sunulabilmesi, bu iki ilkenin dengeli bir biçimde uygulanmasına bağlıdır. Yazar, kamu hizmetlerindeki değişim sürecine dikkat çekerek, kamu çalışanlarına grev hakkı tanınması ve idarenin mali gerekçelerle belirli kamu hizmetlerini sonlandırabilmesi gibi örnekler üzerinden değerlendirme yapmaktadır. Bu doğrultuda, uyarlama ilkesinin süreklilik ilkesine göre daha öncelikli ve belirleyici bir rol üstlendiğini savunarak kamu hizmetlerinin dinamik yapısını koruyabilmesi için idarenin değişen koşullara uyum sağlamasının hukuki bir zorunluluk olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri* 103, (dipnot 219).

³⁹³ Özay, *Günüşünde Yönetim*, 236; Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi”, 260.

³⁹⁴ İktisadi ve sosyal yükümlülükleri belirlenen bir birey devletin görevlerini yerine getirmedeğini kanıtlarsa ortaya çıkan aksaklıklardan devletin sorumlu olması gerekir. Bkz. Betül Aslan, *Devletin Temel Amaç ve Ödevleri Işığında Özel Gelişme Hakkı* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2009), 146.

³⁹⁵ Aslan, *Devletin Temel Amaç*, 146; Atasayan, *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi*, 89; İdarenin kamu hizmetlerini çağın gerekliliklerine ve yeni gelişmelere uygun şekilde güncellememesi durumunda hizmetten yararlanan kişilerin zarar görmesi halinde idare somut duruma bağlı olarak kusurlu ya da kusursuz sorumluluk ilkeleri çerçevesinde sorumlu tutulabilir. Özellikle teknolojik bilimsel ve yönetsel ilerlemelere uyum sağlaması gereken bir hizmetin eski ve yetersiz haliyle sürdürülmesi sonucu kullanıcıların zarar görmesi durumunda idarenin hizmetin aksamaması veya yetersiz işlemesi nedeniyle sorumluluğu doğacaktır. Bkz. Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi”, 181.

³⁹⁶ Günday, Anayasa'nın 65. maddesi kapsamında kamu hizmetlerinin mali kaynakların elverdiği ölçüde sunulması gerektiğini belirtmekle birlikte, idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu bazı hizmetlerin, özellikle kolluk hizmetlerinin, bu madde gerekçe gösterilerek sunulmamasının hukukten kabul edilemeyeceğini ifade etmektedir. Ayrıca, hiç başlatılmamış bir hizmetin Anayasa'nın 65. maddesi çerçevesinde savunulabilir olmasına karşın, hâlihazırda sunulan bir hizmetin kaldırılmasının aynı maddeye dayandırılmayacağını vurgulamaktadır. Bkz. Günday, *İdare Hukuku*, 373.

³⁹⁷ Yayla, *İdare Hukuku* 86; Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi”, 170; Günday, *İdare Hukuku*, 373.

gerektiği ve kamu idarelerinin işlem ve eylemlerine yönelik bağlayıcı veya yönlendirici önerilerde bulunmasının kuruluş amacına aykırı olduğu vurgulanmıştır. Yargı organlarının, idarenin yerine geçerek yönlendirme yetkisi üstlenemeyeceği ve denetimin hukuki çerçevede kalması gerektiği ifade edilmiştir. Mahkeme, düzenlemenin yalnızca “*etkinliği, ekonomikliliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle*” ibaresi dışındaki bölümlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vererek iptal talebini reddetmiştir. Bu karar, idarenin kamu hizmetlerini değişen koşullara uyarlama yetkisinin korunması gerektiğini ve yargısal denetimin bu yetkiyi aşmaması gerektiğini ortaya koymaktadır.³⁹⁸

Danıştay kamu hizmetlerinin sürekliliğini hukukun temel ilkelerinden biri olarak kabul etmiş ve bu ilkenin idari yargı içtihatlarında yer aldığını vurgulamıştır. Kamu hizmetlerinin kesintisiz ve etkin bir şekilde yürütülmesi gerekliliği idarenin bütünlüğü ve devamlılığı ilkesiyle doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda X Belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüşmesi ve üç alt kademe ilçe belediyesinin oluşturulmasının ardından önceki belediyeye ait 3986 sayılı Yasanın geçici 1. maddesi kapsamındaki borçların belirli oranlarda alt kademe belediyelerine dağıtılmasının hukuka uygun olduğu belirtilmiştir. Ayrıca kararda kamu hizmetlerinin eksiksiz işlemesi zorunluluğu vurgulanarak dolaylı da olsa uyarlama ilkesine atıfta bulunulmuştur. Bu karar idari yapıda meydana gelen değişikliklerin kamu hizmetlerinin devamlılığını kesintiye uğratmaması gerektiğini ve hukuki yükümlülüklerin yeni idari düzene uygun şekilde düzenlenebileceğini ortaya koymaktadır.³⁹⁹ Danıştay, eşitlik ilkesine ilişkin bir başka kararında, kamu kurumlarının temel sorumluluğunun kamu hizmetlerini etkin, kesintisiz ve verimli şekilde sunmak olduğunu ifade etmiştir. Kararda idarenin yalnızca mevcut talepleri karşılamakla sınırlı kalmaması toplumun kısa ve uzun vadeli ihtiyaçlarını dikkate alarak hizmet sunumunu planlaması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda gerekli araç gereç ve personel ihtiyacının önceden belirlenmesi ve gerekli önlemlerin alınması kamu yönetiminin temel ilkeleri arasında kabul edilmektedir.⁴⁰⁰ İdare, kamu hizmetlerini toplumsal ihtiyaçlara göre uyarlayabilir; ancak bu yetki, kamu yararı ve hukuka uygunluk şartıyla kullanılabilir. Dava konusu uyuşmazlıkta idarenin bu yetkisini hukuka uygun kullanabilmesi için bilimsel nitelikte çalışmalarla kamu hizmetinde değişiklik yapılmasının gerekliliğinin ortaya konulmuş olması gerekmektedir. Ancak anabilim dalının kapatılmasına ilişkin akademik bir değerlendirme yapılmadığı gibi yalnızca bir akademik birimin görüşüne başvurulmuş ve bu birim de kapatma

³⁹⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/102, K. 2012/207, T. 27.12.2012.

³⁹⁹ Danıştay 8. Dairesi, E. 1996/1687, K. 1997/3669, T. 27.11.1997.

⁴⁰⁰ Danıştay 11. Dairesi, E. 1974/4855, K. 1977/1704, T. 04.05.1977.

kararına karşı görüş bildirmiştir. Buna rağmen herhangi bir bilimsel çalışma yapılmadan tesis edilen idari işlemin hukuka uygun olmadığı sonucuna varılmış ve ilgili yönetmelik hükmü iptal edilmiştir.⁴⁰¹

Kamu hizmetlerinin temel ilkelerinden biri **meccanilik** yani **bedelsizlik** ilkesidir. Ancak hiçbir kamu hizmetinin tamamen ücretsiz olduğu söylenemez.⁴⁰² Her kamu hizmetinin, doğrudan bir ücret talep edilse de edilmese de belirli bir maliyeti bulunmaktadır.⁴⁰³ Bireyler bu maliyeti doğrudan ödeme yapmasalar bile, vergiler veya diğer kamu gelirleri aracılığıyla dolaylı olarak karşılamaktadır.⁴⁰⁴ Geleneksel idare hukukunda kamu hizmetlerinin ücretsiz sunulması temel bir ilke olarak kabul edilse de günümüzde bu anlayış geçerliliğini yitirmiştir.⁴⁰⁵ Kamu hizmetlerinin başlangıç döneminde benimsenen bedelsizlik yani meccanilik ilkesi zamanla değişime uğramıştır.⁴⁰⁶ Hizmetlerin çeşitlenmesi, teknolojik ilerlemeler doğrultusunda sunum yöntemlerinin dönüşmesi, maliyetlerin artması ve yeni yatırımların finansman ihtiyacı gibi faktörler nedeniyle kamu hizmetlerinden yararlanan bireylerden belirli bir ücret alınması yaygın hale gelmiştir. Ancak Danıştay’a göre kamu hizmetlerine erişimin bireyler için zorlaştırılmaması temel bir gerekliliktir. Bu nedenle hizmet bedelinin adil, dengeli ve toplumsal eşitsizlikleri artırmayacak şekilde belirlenmesi büyük önem taşımaktadır.⁴⁰⁷ Sanayi ve ticari nitelikteki kamu hizmetleri ücretsiz sunulmaz ve bu hizmetlerin maliyeti, doğrudan yararlanan kişilerden tahsil edilebilir. İdarenin inisiyatifine bağlı olarak sağlanan ve isteğe bağlı kamu hizmetleri olarak tanımlanan hizmetler belirli bir ücret karşılığında sunulabilir. Ancak, yasalarla düzenlenen ve yürütülmesi zorunlu olan kamu hizmetlerinin karşılıksız olması gerektiği genel bir kabul görmektedir.⁴⁰⁸

⁴⁰¹ İDDK, E. 2012/2306, K. 2015/52, T. 21/01/2015.

⁴⁰² Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2012), 229; Günday, *İdare Hukuku*, 336.

⁴⁰³ Duran; tarafından bedelsizlik veya parasızlık ilkesi kamu hizmetlerinin temel ilkeleri arasında değerlendirilmemektedir. Geçmişte idarenin sınırlı ve yalnızca idari nitelikte kamu hizmetleri sunduğu dönemde bu ilke geçerli kabul edilirken, günümüzde kamu hizmetlerinin büyük ölçüde sanayi ve ticari bir niteliğe sahip olması nedeniyle genellikle ücretli olarak sunulduğu ifade edilmektedir. Bkz. Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 311.

⁴⁰⁴ Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 17; Çınar, “Bir Danıştay Kararı Üzerine Kamu Hizmetinde Bedel Sorunu”, 685.

⁴⁰⁵ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 500-501; Yayla, *İdare Hukuku*, 79.

⁴⁰⁶ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 567; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 560.

⁴⁰⁷ Bu ücret, yalnızca hizmetin maliyetini karşılamak için değil; aynı zamanda kamu hizmetinden yararlananlar arasında eşitliği sağlamak amacıyla tahsil edilmektedir. Danıştay da bu doğrultuda, ücretlendirme uygulamalarının kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olması gerektiğini vurgulamıştır (Bkz. Danıştay 8. Daire, E. 1998/6982, K. 1999/1478, T. 17.03.1999).

⁴⁰⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 347; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 563.

Anayasa Mahkemesi bu konuda vermiş olduğu kararında sağlık hizmetlerinin sosyal devlet anlayışı çerçevesinde tamamen ücretsiz sunulması yaklaşımının günümüzde geçerliliğini yitirdiği belirtilmektedir. Kamu hizmetlerinden yararlanan bireylerden, kullanım oranları ve mali durumları dikkate alınarak belirli bir ücret alınmasının mümkün olduğu kabul edilmektedir. Bu uygulamanın, hizmetten faydalananlar ile faydalanmayanlar arasındaki mali yük adaletsizliğini dengelemeyi amaçladığı ifade edilmektedir. Ancak ödeme gücü bulunmayan bireylerin sağlık hizmetlerine erişimini güvence altına almak için belirlenen ücretin tahsil edilmemesi veya devlet tarafından karşılanmasını sağlayacak düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.⁴⁰⁹ Kamu hizmetlerinden yararlanan kişilerden tahsil edilen bedel, bazı yargı kararlarında farklı yorumlansa da ticari bir “fiyat” olarak nitelendirilemez. Çünkü fiyat, maliyet ve kâr unsurlarını içerirken, kamu hizmetleri için alınan bedel kâr amacı güderek belirlenmez.⁴¹⁰ İdare, ticari bir işletme olmadığından, bu bedel kamu hizmetlerinin maliyetine katkı sağlayan bir katılım payı olarak değerlendirilmelidir.⁴¹¹ Başka bir kararda Anayasa Mahkemesi kamu hizmetlerinden alınan bedelin kâr içerip içermeyeceğini değerlendirmiştir. Mevzuatta bazı düzenlemelerde hizmet bedellerine kâr oranı eklenebileceği belirtilmektedir. Örneğin 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Kanunu’nun 23 maddesinde su tarifelerinin belirlenirken en az yüzde on kâr oranının esas alınacağı öngörülmüştür. Mahkeme bu düzenlemenin üst sınır belirtmemesi nedeniyle hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine aykırı olduğunu belirterek ilgili kısmı iptal etmiştir. Ancak su hizmetlerinde bir kâr oranı belirlenmesini öngören ifadeyi iptal etmemiştir. Su hizmetlerinin sürdürülebilirliği kaliteli ve etkin sunumu ile gerekli yatırımların sağlanabilmesi için mali kaynak gerekliliğine dikkat çekmiştir. Bu karar kamu hizmetlerinden alınan bedellere belirli bir

⁴⁰⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1987/16, K. 2005/5709, T. 29.11.2005.

⁴¹⁰ Sait Güran, “Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Malına Bakışı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 5/1-3 (2011), 73; Yıldızhan Yayla, “Sosyal Devletten İktisadi Devlete (veya kamu hizmetinin sonu)”, *Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Ocak-Nisan (1986), 36; İlhan Özay, ““Başlar Mısın Başlayalım Mı?” Televizyonda Devlet Tekelinden Özelleşmeye: İtalya ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 49/03(1994), 355.

⁴¹¹ Anayasa Mahkemesi kararında vergi yükümlülüğü ile kamu hizmetleri için alınan ücretler arasındaki ayırım vurgulanmaktadır. Mahkeme verginin belirli bir hizmet karşılığında değil genel kamu hizmetlerinin finansmanına katkı sağlamak amacıyla tahsil edildiğini belirtmektedir. Buna karşın altyapı tesisleri ve benzeri kamu hizmetlerinin belirli bir bedel karşılığında finanse edilmesinin vergi veya benzeri bir yükümlülük olarak değerlendirilemeyeceği ifade edilmektedir. Kararda karayolları ve köprü geçiş ücretleri su elektrik haberleşme ve bazı hastane hizmetleri gibi kamu hizmetlerinden alınan bedellerin bu hizmetlerin bakım onarım ve yeni yatırımları için tahsil edildiği belirtilmektedir. Bu bedellerin vergi niteliğinde olmadığı gibi kamu hizmetleri karşılığında alınan harç resim veya benzeri mali yükümlülükler kapsamında da değerlendirilemeyeceği açıkça ifade edilmektedir. Mahkeme bu doğrultuda gelir ortaklığı senedi yöntemiyle söz konusu gelirlerin özel sektöre devredilmesinin Anayasanın 73 maddesine aykırı olmadığına hükmetmiştir. Bu karar kamu hizmetlerinden alınan bedellerin vergiden farklı bir hukuki statüye sahip olduğunu ve özel sektörle iş birliği yapılarak finansman sağlanmasının anayasal çerçevede mümkün olduğunu göstermektedir.(ilgili karar için) : Anayasa Mahkemesi, E. 1984/9, K. 1985/4, T. 18.02.1985.

kâr oranı eklenebileceğini ancak bunun hukuki belirlilik çerçevesinde açık ve sınırlandırılmış olması gerektiğini ortaya koymaktadır.⁴¹²

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, meccanilik ilkesine ilişkin kararında, İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik'in 10. maddesine 31 Temmuz 2009 tarihli ve 27305 sayılı Resmî Gazete'de eklenen düzenleme kapsamında analiz ücretlerinin belediyeler ve il özel idareleri tarafından karşılanmasına yönelik hükmün iptali ve yürütmenin durdurulması talebini değerlendirmiştir. Danıştay 8. Dairesi ilgili mevzuatı inceleyerek düzenlemenin Sağlık Bakanlığına verilen yetkiler doğrultusunda hazırlandığını belirlemiştir. Su analizlerinin halk sağlığını koruma amacıyla Sağlık Bakanlığı tarafından bakanlığa bağlı laboratuvarlarda yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak il özel idarelerinin bu analizlerin yapılmasını talep etmediği herhangi bir hizmet alımı gerçekleştirmediği ve doğrudan hizmetten faydalanmadığı göz önünde bulundurularak yönetmelikle il özel idarelerine analiz ücreti ödeme yükümlülüğü getirilmesinin meccanilik ilkesine aykırı olduğu değerlendirilmiş ve yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, söz konusu düzenlemeyi kamu hizmetlerinde meccanilik ilkesi ve idari vesayet denetimi çerçevesinde değerlendirmiş; il özel idarelerine analiz ücretlerini ödeme yükümlülüğü getirilmesini hukuka aykırı bularak, Danıştay 8. Dairesi'nin iptal yönündeki kararını onamıştır. Karar kamu hizmetlerinin finansmanı ve meccanilik ilkesi kapsamında idarenin mali yükümlülüklerinin sınırlarını belirlemesi açısından emsal niteliği taşımaktadır.⁴¹³

Devlet Planlama Kurulunun 14 Şubat 2008 tarih ve 2008 T 5 sayılı kararı doğrultusunda, 1 Ağustos 2008 tarihinde yürürlüğe giren toptan satış tarifesi değişikliği ile konutlarda yüzde 16.88 oranında doğalgaz zammı uygulanmıştır. Bu zam kararının kamu yararını gözetmediği iddiasıyla açılan iptal davasında, Danıştay 13. Dairesi maliyet bazlı fiyatlandırma esasına göre belirlenen artışı hukuki açıdan incelemiştir. Mahkeme, Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıkları tarafından belirlenen mali hedeflerin gerçekleşmemesi ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsündeki BOTAŞ'ın zam yapılmasına rağmen mali açıdan zarar etmeye devam etmesi hususlarını göz önünde bulundurarak, fiyat artışının hukuka uygun olduğuna karar vermiş ve davayı reddetmiştir. Kurul, düzenlemeyi kamu hizmetlerinde meccanilik ilkesi ve idari vesayet çerçevesinde ele almış, kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliği açısından maliyet bazlı fiyatlandırmanın zorunlu olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, kamu iktisadi teşebbüslerinin mali

⁴¹² Anayasa Mahkemesi, E. 2011/6, K. 2012/16, T. 26.01.2012.

⁴¹³ Danıştay İDDK, Yd. İtiraz No: 2011/1003, T. 31.05.2012 tarihli kararında, davalı idarenin meccanilik ilkesine aykırılık gerekçesiyle yapılan düzenlemenin iptali yönündeki karara karşı yaptığı itirazı incelemiş, ancak itirazı reddederek Danıştay 8. Dairesi kararını onamıştır.

yapısının korunmasının kamu hizmetlerinin finansmanı açısından hukuki bir gereklilik olduğunu vurgulamıştır. Bu karar, kamu hizmetlerinde fiyatlandırma politikalarının hukuki çerçevesini belirleyerek, kamu hizmetlerinin ekonomik sürdürülebilirliği ile idarenin mali özerkliği arasındaki dengeyi ortaya koyan önemli bir içtihat niteliği taşımaktadır.⁴¹⁴

Danıştay'ın ilgili kararı, kamu hizmetinin temel ilkelerinin yalnızca kamu otoritesi tarafından sunulan hizmetlerle sınırlı olmadığını, özel hukuk kişileri tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde de geçerli olduğunu vurgulamaktadır.⁴¹⁵ Kamu hizmeti sunan özel sektör işletmeleri, eşitlik, ayrımcılık yapmama, şeffaflık, açıklık, maliyet esaslılık ve makul kâr gibi temel ilkelere bağlı kalarak hizmet vermekle yükümlüdür. Bu işletmeler, kendi hizmet standartlarına uygun koşullarda kamu hizmeti sağlamak zorundadır. Bu yükümlülükler aykırı hareket edilmesi halinde mevzuatta çeşitli yaptırımlar öngörülmüş olup, temel ilkeleri ihlal eden düzenlemeler hukuka aykırı kabul edilmektedir.⁴¹⁶

1.3.3.1.4. Kamu Hizmetinin Yürütülme Usulleri

Doktrinde kamu hizmetlerinin yerine getirilme yöntemleri farklı şekillerde sınıflandırılabilir. Ancak temel olarak bu hizmetlerin doğrudan kamu otoritesi tarafından ya da özel kişiler aracılığıyla ancak idarenin gözetim ve denetimi altında yürütüldüğü konusunda ortak bir görüş bulunmaktadır.⁴¹⁷ Yapılan diğer ayrımlar ise bu temel çerçevenin alt kategorileri olarak şekillenmektedir.⁴¹⁸ Nitekim yargı kararlarında kamu hizmeti kavramı ele alındığında, hizmetin ya idare tarafından sunulduğu ya da özel sektör tarafından gerçekleştirilse bile kamu otoritesinin denetimi altında sürdürüldüğü görülmektedir.⁴¹⁹

⁴¹⁴ Danıştay İDDK, E. 2010/3413, K. 2013/4269, T. 27.11.2013 tarihli kararında, davacının temyiz başvurusunu inceleyerek Danıştay 13. Dairesi kararını yerinde bulmuş ve temyiz talebini reddetmiştir.

⁴¹⁵ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 565-566; Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması*, 245.

⁴¹⁶ Danıştay 13. Daire, E. 2005/1374, K. 2006/116, T. 17.01.2006 tarihli kararında, kamu hizmetinin ister kamu ister özel sektör eliyle sunulsun, kamu yararına uygun belirli kurallar çerçevesinde yürütülmesi gerektiğini vurgulamıştır.

⁴¹⁷ Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 20; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 504; Kamu hizmetlerinin temel sahibi; devlet kamu tüzel kişiliğidir ve bu hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülür. Ancak zamanla yerinden yönetim anlayışının gelişmesiyle bazı hizmetler kamu tüzel kişilerine devredilmiştir. Günümüzde ise belirli yöntemlerle özel kişiler tarafından da sunulmaya başlanmıştır. Kamu hizmetlerinin özel sektöre devrinde iki temel yöntem uygulanır. Birincisi, idarenin tek taraflı irade beyanıyla özel kişilere ruhsat, izin veya lisans vererek hizmetin yürütülmesini sağlamasıdır. İkincisi ise idare ile özel kişi arasında yapılan idari veya özel hukuk sözleşmeleri yoluyla hizmetin gerçekleştirilmesidir. Her iki yöntemde de kamu hizmetinin idarenin denetim ve gözetimi altında olması gerekmektedir. Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 575.

⁴¹⁸ Gülan, "Kamu Hizmeti Kavramı", 54; Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 43.

⁴¹⁹ Kamu hizmetlerinin doğrudan idare ve kamu kurumları tarafından sunulması, kamu hukukunun temel ilkeleri gereği esas ve olağan yöntemdir. Ancak bazı hizmetler, belirli şartlar dahilinde özel sektör tarafından da yerine

1.3.3.1.4.1. Kamu Hizmetlerinin İdare Tarafından Yürütölme Usulü

Emanet usulü kamu hizmetlerinin bizzat idare tarafından gerçekleştirilmesini ifade eder.⁴²⁰ Bu yöntemde kamu tüzel kişileri özel sektör aracılığıyla yürütülebilecek hizmetleri kendi imkanları personeli ve araçlarıyla yerine getirir.⁴²¹ Bu hizmetler için ayrıca bir yetkilendirme sürecine gerek duyulmaz çünkü ilgili görev zaten idarenin kanunen sorumlu olduğu bir faaliyettir.⁴²² Emanet usulü kamu tüzel kişinin hizmeti doğrudan sunmasını ifade eder.⁴²³ Ancak bu hizmetlerin yalnızca kamu hukuku kurallarına bağlı olması şart değildir.⁴²⁴ Ekonomik alanda faaliyet gösteren bir kamu tüzel kişisi hizmeti özel hukuk kurallarına göre yürütse de emanet usulü kapsamında kabul edilir.⁴²⁵ Gözler, emanet usulünün hem kamu idareleri hem de kamu kurumları için bir kamu hizmeti yürütme yöntemi olarak görülmesini eleştirmektedir.⁴²⁶ Bu usul, yalnızca devlet, il özel idaresi, belediye ve köy gibi kamu

getirilebilir. Bu durumda, hizmetin nihai sorumluluğu idarede kalmaya devam eder ve özel teşebbüsler idarenin sürekli gözetim ve denetimi altında faaliyet gösterir. Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirmesine göre, kamu hizmetlerinin özel sektöre devri, yalnızca yasal çerçevede belirlenen usuller doğrultusunda ve kamu yararını güvence altına alacak etkili denetim mekanizmalarıyla mümkündür (Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2005/110, K. 2005/111, T. 29.12.2005).

⁴²⁰ Zehra Odyakmaz - Ümit Kaymak, *İdare Hukuku* (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2019), 182; Ünal Küçük, "Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Kamu Hizmeti Sunum Yöntemlerinin İncelenmesi", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 26/1 (2024), 70; Ömer Can Baş, "İdare Hukukunda İltizam Usulü ve İltizam Sözleşmeleri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 26/2 (2020), 1017.

⁴²¹ Yayla, *İdare Hukuku*, 89; Özey, *Günışığında Yönetim*, 245; Günday, *İdare Hukuku*, 81.

⁴²² Bu görev kanunlarla ETKB ve EPDK'a verilmiştir. Her iki kurum yetkilerini doğrudan kullanabilir ve ek bir yetkilendirme gerektirmez. Ancak elektrik iletim hizmetlerini yürüten TEİAŞ bu hizmeti doğrudan değil yürürlükteki mevzuat çerçevesinde EPDK'dan aldığı ruhsat ile gerçekleştirmektedir. Bu nedenle TEİAŞ'ın üstlendiği elektrik iletim hizmeti idarenin doğrudan yürüttüğü emanet usulü kapsamında değerlendirilemez. Bkz. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 506.

⁴²³ Türk İdare Hukukunda *emanet usulü*, açık bir yasal tanıma sahip olmamakla birlikte kamu hizmetinin doğrudan kamu tüzel kişileri eliyle sunulmasına dayanmaktadır. Bu usul, farklı tanımlarla ifade edilmekte olup uygulamada belirgin bir karşılık bulmaması ve mevzuatta açık düzenleme yer almaması nedeniyle kavramsal belirsizlik taşımaktadır. Fransızca *régie* kavramının Türk hukukuna uyarlanmasından kaynaklanan bu belirsizliğe rağmen, emanet usulünün Osmanlı döneminden itibaren kamu hizmetlerinde kullanılan yöntemlerden biri olduğu kabul edilmektedir (Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 576).

⁴²⁴ Danıştay 1. Dairesi, E. 2006/20374, K. 2006/719, T. 06.07.2006 tarihli kararında, İzmir Büyükşehir Belediyesi ile sermayesinin tamamı belediyeye ve iştiraklerine ait bir anonim şirket arasında imzalanması planlanan "İzmir Körfezi'nde Araç ve Yolcu Toplu Taşımacılığına İlişkin İmtiyaz Sözleşmesi Taslağı"nı incelemiş; sözleşmenin imtiyaz sözleşmesi niteliği taşımadığı sonucuna varmıştır. Bu değerlendirme, kamu hizmetinin yürütölme usullerine ilişkin ayrımın, tarafların statüsüne ve hizmetin devrediliş biçimine göre belirlenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

⁴²⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/85, K. 2012/119, T. 18.07.2012 sayılı kararında, kamu hizmetlerinin kural olarak idare tarafından yürütölmesi gerektiğini vurgulamış, ancak toplumsal ve ekonomik gelişmeler neticesinde bu hizmetlerin bazı durumlarda özel kişiler eliyle de sunulabileceğini belirtmiştir. Günümüzde kamu hizmeti anlayışı yalnızca devletin doğrudan yürüttüğü faaliyetlerle sınırlı olmayıp, kamu veya özel hukuk tüzel kişileri tarafından, devletin denetim ve gözetimi altında yürütülebilecek hizmetleri de kapsayacak şekilde genişlemiştir. Mahkeme, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ile Dahilde İşleme Rejimi gibi uygulamaların, Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında devletin doğrudan yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetleri arasında olmadığını belirtmiş; dolayısıyla bu tür hizmetlerin memur ya da kamu görevlileri dışında kişiler eliyle yürütölmesinin mümkün olduğunu ifade etmiştir.

⁴²⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 391.

idarelerinin doğrudan kamu hizmeti sunmasını ifade eder. Üniversiteler, TRT ve TÜBİTAK gibi kamu kurumlarının emanet usulü kapsamında hizmet sağlaması mümkün değildir.⁴²⁷ Bir kamu idaresi, kamu hizmetini doğrudan kendisi üstlenmeyip bu amaçla ayrı bir kamu tüzel kişiliği oluşturduğunda, emanet usulü değil, kamu hizmetlerinin kamu kurumları aracılığıyla yürütülmesi söz konusu olur.⁴²⁸

1.3.3.1.4.2. Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Tüzel Kişilerince Yürütülme Usulü

Müşterek emanet usulü, iltizam ve imtiyaz yöntemleriyle benzerlik gösteren bir kamu hizmeti yürütme modelidir. Bu yöntemde kamu hizmeti, mali risk ve zararlar tamamen idareye ait olacak şekilde, özel hukuk kişisine gelirden belirli bir pay verilerek yürütülür.⁴²⁹ Bu sistemde idare ile özel hukuk kişisi arasında sözleşme yapılır. Hizmetin sermayesi, altyapısı ve mülkiyeti idareye aittir.⁴³⁰ İdare hizmeti kurar ve finansmanını sağlar. Özel hukuk kişisi hizmeti işletir ve giderlerini, hizmetten yararlananlardan alınan ücretin bir kısmı ile karşılar. Kullanıcılardan toplanan ücret doğrudan idareye aktarılır ancak hizmetten doğan zararların tamamı idare tarafından karşılanır. Özel hukuk kişisine, sözleşmede belirlenen oranda gelirden pay verilir. Ayrıca kârlılık ve verimlilik esas alınarak ek prim ödenmesi de mümkündür. Bu yöntemi iltizam ve imtiyaz sistemlerinden ayıran temel özellik, tüm mali sorumluluğun idareye ait olmasıdır.⁴³¹

İltizam usulü, kamu hizmetinin belirli bir bedel karşılığında özel hukuk kişisine devredilerek, hizmetin işletilmesiyle birlikte doğacak kâr ve zararın tüm sorumluluğunun bu kişiye ait olmasını öngören sözleşmeye dayalı bir idari yöntemdir.⁴³² Bu sözleşmenin tarafı olan

⁴²⁷ Doktrinde, idarenin tekelinde bulunan kamu hizmetlerinin emanet usulüyle yürütüldüğü kabul edilmektedir. Tekel niteliği taşımayan kamu hizmetleri ise idare tarafından aynı yöntemle sunulabileceği gibi belirli yöntemlerle özel kişilere de devredilebilir. Klasik kamu hizmetleri olarak adlandırılan idari kamu hizmetleri kamu kurum ve kuruluşları tarafından emanet usulüyle yerine getirilirken diğer kamu hizmetleri hem kamu kurumları hem de özel sektör tarafından yürütülebilmektedir. Sanayi ticaret ve ekonomik nitelikteki kamu hizmetleri de emanet usulü kapsamında sağlanmakta ve özel hukuk kuralları çerçevesinde yürütülmektedir. Detaylı bilgi için bkz. Günday, *İdare Hukuku*, 343; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 577.

⁴²⁸ “Kamu kurumu (*établissement public*) yöntemi, bir kamu hizmetinin, bu hizmetten sorumlu olan devlet veya yerel yönetim tarafından oluşturulan bağımsız bir kamu tüzel kişiliği tarafından yürütülmesi anlamına gelir”, Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 391.

⁴²⁹ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 571; Ulusoy, *İdare*, 505; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 577.

⁴³⁰ Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 330; Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 45.

⁴³¹ Küçük, “Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde”, 70; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 27.

⁴³² İltizam usulünde özel kişiler, idare tarafından oluşturulan bir hizmetin işletmesini üstlenir. Bu doğrultuda ya idareden sözleşmede belirlenen bedeli alır ya da hizmetten yararlanan kullanıcılardan elde edilen gelirden, hizmetin masrafları ve idareye ödenecek tutar çıkarıldıktan sonra kalan kısmın sahibi olur. Hizmetin yürütülmesi sırasında zarar meydana gelirse, bu mali sorumluluk tamamen özel kişiye aittir. Bu yönüyle iltizam usulü imtiyaz usulüne benzer ancak mali riskin özel kişiye yüklenmesi nedeniyle müşterek emanet usulünden ayrılmaktadır. Bkz. Gülan, *Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri*, 65.

özel hukuk kişisi mültezim olarak adlandırılır ve idareye ödediği bedel karşılığında ilgili kamu hizmetini yürütme hakkını elde eder. Kamu hizmetinin gerektirdiği araç, gereç ve tesislerin temini idare tarafından sağlanır.⁴³³ Bu yönüyle iltizam usulü imtiyazdan farklıdır çünkü mültezim yatırım yapmak zorunda değildir. Ayrıca mültezim idareye sözleşmede belirlenen sabit bir bedel öderken imtiyaz usulünde böyle bir ödeme yapılmaz.⁴³⁴ Hizmetten faydalanan kişilerden belirli bir ücret tahsil edilir ve mültezimin geliri idareye ödediği bedel ile kullanıcıdan alınan ücret arasındaki farktan oluşur. Müşterek emanet usulünden farklı olarak iltizamda hizmetin tüm mali riski ve kazancı doğrudan mültezime aittir.⁴³⁵

Kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürütülme yöntemlerinden biri olan **ruhsat usulü**, idarenin tek taraflı kararıyla özel hukuk kişilerine belirli bir kamu hizmetini sunma yetkisi vermesidir.⁴³⁶ Bu yöntemde idare, ruhsat sahibini denetleme yetkisine sahip olup hizmetin yürütülmesine ilişkin temel ilke ve kuralları belirleme yetkisini elinde bulundurur. Ruhsat usulü, taraflar arasında sözleşmeye dayalı bir hukuki ilişki oluşturmamakta, idarenin kamu hizmeti üzerindeki düzenleyici ve denetleyici rolünü sürdürmesine imkân tanımaktadır.⁴³⁷ Tekel niteliği taşımayan ve belirli bir özel hukuk kişisine ayrıcalık tanınmayan durumlarda idare kamu hizmetlerini ruhsat vererek özel hukuk kişilerine gördürebilir.⁴³⁸ Ruhsat idarenin belirlediği koşullara tabidir ve özel hukuk kişinin başvurusu üzerine verilir.⁴³⁹ Genellikle ruhsatlı hizmetler ücret karşılığında sunulduğundan ruhsatlar bedel karşılığında verilmektedir.⁴⁴⁰ İdare ruhsat koşullarını belirleme ve değiştirme yetkisine sahiptir.⁴⁴¹ Ayrıca

⁴³³ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 409; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 570.

⁴³⁴ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 334; Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 595; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 577.

⁴³⁵ Baş, “*İdare Hukukunda İltizam Usulü ve İltizam Sözleşmeleri*”, 1020; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 28.

⁴³⁶ Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlüğe göre ruhsat, “izin, onay” veya “yetki belgesi, ruhsatname” anlamında kullanılmaktadır. Türk Dil Kurumu, “Ruhsat”, *Güncel Türkçe Sözlük*, <https://sozluk.gov.tr/?ara=ruhsat> (Erişim: 3 Mayıs 2025).

⁴³⁷ Özey, *Gün Işığında Yönetim*, 248; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 571; Odyakmaz-Kaymak, *İdare Hukuku*, 183;

⁴³⁸ Gülan, *Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri*, 70; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 578; Günday, *İdare Hukuku*, 314; Yayla, *İdare Hukuku*, 92.

⁴³⁹ *Virtüel kamu hizmeti*, kamu yararına sunulan ruhsata bağlı özel nitelikli faaliyettir, bkz. Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, 156; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 30; Özey, *Gün Işığında Yönetim*, 250.

⁴⁴⁰ Atay, *İdare Hukuku*, 609; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 254; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 56.

⁴⁴¹ Anayasa Mahkemesi, eğitim ve öğretimin devletin ertelenemez temel görevlerinden biri olduğunu ve ulusal savunma, sağlık ve iç güvenlik gibi kritik kamu hizmetleriyle aynı öneme sahip olduğunu belirtmektedir. Karara göre devlet, bu hizmeti doğrudan kendi personeli ve kaynaklarıyla sunabileceği gibi belirli koşullar altında özel kişi ve kurumlara da devredebilir. Ancak bu durum devletin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Özel okulların eğitim sistemindeki yeri bir tür kamu hizmeti imtiyazı olarak görülmüş, devletin bu alandaki asli yükümlülüğünü ve denetim sorumluluğunu sürdürmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1990/4, K. 1990/6, T. 12.04.1990.

kamu hizmeti ilkelerine aykırılık halinde ruhsatı iptal etme yetkisini de elinde bulundurur. Ruhsat sözleşme niteliği taşımayan tek taraflı bir idari işlemdir.⁴⁴² Ruhsat usulüyle yürütülen kamu hizmetlerinde yetki ve sorumluluk idareye aittir.⁴⁴³ İdarenin tek taraflı işlemiyle bir kamu hizmetinin özel kişiye verilebilmesi için özel kişinin bunu talep etmesi şarttır. Özel kişinin rızası olmadan idarenin tek taraflı kararıyla kamu hizmetini yürütmekle yükümlü kılması temel hak ve özgürlüklere aykırıdır. Ancak özel kişinin kamu hizmetini yürütme talebinde bulunması idarenin ruhsat işleminin tek taraflı özelliğini değiştirmez.⁴⁴⁴ Özel hukuk kişinin hizmeti gereği gibi yerine getirmemesi durumunda idare müdahale eder gerekli önlemleri alır hizmete ilişkin düzenlemeleri yapar ve özel hukuk kişinin bu kurallara uymasını sağlar. Ayrıca idarenin yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır.⁴⁴⁵ Kamu hizmeti ruhsatının verilmesi konusunda idarenin takdir yetkisi yargı denetimine açıktır.⁴⁴⁶ Bu nedenle ruhsat talebinin reddedilmesi halinde söz konusu işlem iptal davasına konu olabilir ve mahkeme bu işlemi hukuka uygunluk açısından inceleyerek iptal edebilir. İptal kararı verilmesi durumunda idare, kararın gerekçesinde belirtilen hususları göz önünde bulundurarak ruhsat başvurusunu yeniden değerlendirmek ve hukuka uygun şekilde işlem yapmakla yükümlüdür.⁴⁴⁷

İmtiyaz yöntemi, idarenin belirli bir kamu hizmetinin yürütülmesini belirli bir süreyle ve sözleşmeye dayalı olarak özel bir kişiye devretmesi esasına dayanan bir idari sözleşme

⁴⁴² Ulusoy, *İdare Hukuku*, 509; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 578.

⁴⁴³ Danıştay 15. Dairesi, E. 2014/6402, K. 2015/1178, T. 26.02.2015 sayılı kararına göre, özel sağlık hizmetlerinde idarenin sorumluluğu ruhsatlandırma, denetim ve gözetim yetkisine dayanmaktadır. Sağlık hizmetleri özel hukuk kişileri tarafından sunulmakta ve bu hizmetler kapsamında doğan zararlar adli yargının görev alanına girmektedir. Ancak idarenin ruhsat verme ve denetim yükümlülüğünü yerine getirmemesi, hizmet kusuru teşkil eder ve idarenin kamu hizmeti sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Bu sorumluluğun doğması için sadece denetim yükümlülüğünün ihlali değil, aynı zamanda bir zararın gerçekleşmesi de gerekmektedir. Özellikle sağlık kuruluşlarının fiziki koşulları, personel yeterliliği ve hijyen standartlarının idare tarafından etkin biçimde denetlenmesi gerekir; bu görev ihmal edildiğinde, hizmet kusuruna dayalı olarak idarenin sorumluluğu doğmaktadır. Bu bağlamda özel sağlık hizmetleri özel hukuk rejimine tabi olsa da, idarenin denetim ve gözetim yükümlülüğü kamu hizmeti sorumluluğu çerçevesinde değerlendirilir.

⁴⁴⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 399; Erol, “Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usullerinden Ruhsat”, 353; Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 29.

⁴⁴⁵ Özay, *Gün Işığında Yönetim*, 25; Öztürk, “Elektronik Haberleşme Hizmetlerinde Yetkilendirmenin Hukuki Niteliği”, 41.

⁴⁴⁶ Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/3793, K. 2017/690, T. 17.03.2017 sayılı kararında, idarenin takdir yetkisini kullanarak aldığı kararın yalnızca hukuka uygunluk yönünden denetlendiği ve bu denetimin yetki sınırları aşılmadan yapıldığı belirtilmiştir. 2577 sayılı Kanun’un 2. maddesinin ikinci fıkrası ile Anayasa’nın 125. maddesi, idari yargının görev alanını idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olup olmadığını belirlemekle sınırlandırmaktadır. Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi için idareye farklı seçenekler arasında tercihte bulunma yetkisi tanınmakta; yargı organları ise bu tercihin sadece hukuka uygunluğunu denetleyebilmekte, belirli bir uygulamaya karar verilmesini ise hükmedememektedir. Danıştay kararında da vurgulandığı üzere, idarenin belirli bir tercihe zorlanması yerindelik denetimi anlamına gelir ki bu, yargının görev sınırlarını aşmasına neden olur. Bu nedenle Danıştay, idarenin takdir yetkisini hukuka uygun biçimde kullanıp kullanmadığını denetlemiş, yerindelik denetimi yapmaksızın karar vermiştir.

⁴⁴⁷ Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 122.

türüdür.⁴⁴⁸ Geleneksel tanıma göre imtiyaz sahibi hizmetten faydalananlardan ücret alarak kâr ve zarar sorumluluğunu üstlenir⁴⁴⁹ ve hizmeti idarenin denetimi altında yürütür.⁴⁵⁰ İdare; idari sözleşmelerde özel hukuk sözleşmelerinde bulunmayan geniş yetkilere sahiptir. Bu yetkileri özel hukuk kişinin işi eksik hatalı ya da hiç yapmadığı durumlarda kullanabileceği gibi sözleşme şartlarına uygun hareket edildiğinde de devreye sokabilir. Kamu gücüne dayanarak sözleşme ve şartname hükümlerinin uygulanmasını denetler ve gerekli gördüğünde talimat verir.⁴⁵¹ İdare, sözleşmeye taraf olan özel kişiye tek taraflı kararlarla ek mali sorumluluklar yükleyebilir veya işin maliyetini artıracak ilave harcamalar yapmasını gerektirebilir. Ayrıca gerekli gördüğünde sözleşme hükümlerinde değişiklik yapma yetkisine sahiptir.⁴⁵² İdare, ortak ve sürekli bir ihtiyacın ortaya çıkması durumunda, kamu hizmeti için gerekli yatırımları doğrudan üstlenmek yerine farklı çözümler tercih edebilir.⁴⁵³ Ancak hizmetin sunulması zorunludur. Bu kapsamda, idare özel hukuk kişisiyle anlaşarak, hizmetin kurulması ve işletilmesini ona devreder.⁴⁵⁴ Finansman, hizmetten faydalanan bireylerden tahsil edilen ücretlerle sağlanır. Genellikle uzun vadeli olan bu sözleşmeler özel hukuk kişisine belirli imtiyazlar tanınmasını içerir. Elektrik üretimi ve dağıtımı, deniz taşımacılığı, köprü ve otoyol işletmeciliği, haberleşme ve bayındırlık gibi çeşitli alanlarda imtiyaz sözleşmeleri uygulanmaktadır.⁴⁵⁵ Tarafların iradesi dışında gelişen olaylar imtiyaz sahibinin sorumluluklarını artırabilir sözleşme hükümlerinin uygulanmasını zorlaştırabilir ve mali dengenin bozulmasına sebep olabilir.⁴⁵⁶ Bu tür durumlarda idare mali dengedeki bozulmayı

⁴⁴⁸ Atay, *İdare Hukuku*, 646; Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 454; Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 326; Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 44; Yayla, *İdare Hukuku*, 89; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 570.

⁴⁴⁹ Laubadère, *Traité des Contrats Administratifs*, C. I, 285, aktaran: Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 480.

⁴⁵⁰ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 255; Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 595; Özay, *Gün Işığında Yönetim*, 255; Günday, *İdare Hukuku*, 362.

⁴⁵¹ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 334; Günday, *İdare Hukuku*, 347; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 568.

⁴⁵² Danıştay İDDK, E. 2009/1533, K. 2009/1729, T. 16/09/2009.

⁴⁵³ Ulusoy, *İdare Hukuku*, 505; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 334;

⁴⁵⁴ André de Laubadère vd., *Traité de Droit Administratif* (Paris: 1999), 887, aktaran Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 257.

⁴⁵⁵ Danıştay 10. Dairesi, E. 1991/1, K. 1993/1752, T. 29.04.1993 sayılı kararında, 3096 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi'nin kamu hizmetine yönelik olduğunu ve kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesinin temel unsurlarını taşıdığını belirterek, bu sözleşmenin hukuki statüsünün imtiyaz sözleşmesi olarak kabul edilmesi gerektiğine hükmetmiştir.

⁴⁵⁶ Fait du Prince kuramı, sözleşmeye taraf olan idarenin sözleşme dışı işlemleriyle imtiyaz sahibinin yükümlülüklerini artırdığı durumlarda geçerlidir. Eğer bu yükümlülük artışı sözleşmeye taraf olmayan bir idarenin işlemiyle gerçekleşiyorsa öngörülemezlik ilkesi uygulanır. İdare, tek taraflı kararıyla doğrudan imtiyazcının borçlarını artırıyorsa fait du prince devreye girmez çünkü imtiyazcı, sözleşmeye dayanarak tazminat talep edebilir. Ancak idarenin genel düzenleyici işlemleri mali dengeyi bozuyorsa, fait du prince kapsamında denge sağlanır. Örneğin, asgari ücretin artırılması veya yeni vergi düzenlemeleri bu kuramın kapsamına girer. Kuramın uygulanabilmesi için idarenin kararı, imtiyazcıya doğrudan etki eden bireysel bir işlem veya sözleşmenin uygulanmasını etkileyen genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmalıdır. İdarenin sözleşme dışı yetkilerini kullanarak özel kişiye ek mali yük getirmesi, mali dengenin korunması adına fait du prince çerçevesinde değerlendirilir. Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 580.

Fait du Prince ve Imprévision öngörülemezlik kuramları doğrultusunda tazmin edebilir ya da belirli katkılar sağlayarak bu yükü hafifletebilir.⁴⁵⁷

Bu hukuki yaklaşımlar kamu hizmetinin devamlılığını sağlamak ve sözleşme tarafları arasındaki adaleti korumak için geliştirilmiştir.⁴⁵⁸ Osmanlı'nın son döneminde yabancılara tanınan kapitülasyonlarla benzerlik göstermesi nedeniyle Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren imtiyaz kavramına şüpheyile yaklaşılmıştır. Bu endişe, imtiyaz ilişkilerinin sıkı anayasal ve yasal düzenlemelere tabi tutulmasına yol açmıştır.⁴⁵⁹ İmtiyazların yalnızca Bakanlar Kurulu kararıyla verilmesi ve Danıştay denetiminden geçmesi bu kaygının bir sonucudur. Osmanlı'dan miras kalan ve halen yürürlükte olan 1910 tarihli *Menafi-i Umumiye'ye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*, imtiyazların yalnızca Türk anonim şirketlerine verilmesini şart koşturmaktadır.⁴⁶⁰

Anayasa Mahkemesi'ne göre imtiyaz, kamu hizmetinin özel kişi tarafından, idarenin denetimi altında ve mali sorumluluk ona ait olacak şekilde yürütülmesidir.⁴⁶¹ Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi, hizmetin özel kişiye devriyle idarenin denetimi altında yürütülmesidir.⁴⁶² Danıştay; yapılan imtiyaz sözleşmesinin tek taraflı feshi talebinin reddini, sözleşmeden bağımsız değerlendirilebilecek bir idari işlem olarak ele almış ve Bakanlığın zımni ret işlemi ile DSİ'nin ret kararının iptali talebi üzerine kısmen iptal kararı vermiştir. Ancak, davalı idarelerin temyiz başvurusu sonucunda Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK), 13.

⁴⁵⁷ Imprévision kuramı, tarafların kontrolü dışında gerçekleşen ani ve öngörülemeyen ekonomik değişimler nedeniyle imtiyazcının sözleşme bedelinin iki katına dahi yerine getiremeyecek duruma gelmesi halinde uygulanır. Kamu hizmetinin kesintisiz devamını sağlamak amacıyla idare, zararın bir kısmını üstlenmek zorundadır. Kuramın uygulanabilmesi için üç temel şart gereklidir. İlk olarak, ekonomik koşulları etkileyen olağanüstü olayların öngörülemez olması gerekir. Savaş, doğal afetler ve ekonomik krizler bu kapsama girer. İkinci olarak, bu olaylar tarafların kontrolü dışında gerçekleşmelidir. Üçüncü olarak, sözleşmenin uygulanmasını ciddi biçimde zorlaştırmalıdır. İmtiyazcının yalnızca zarar etmesi yeterli değildir, sözleşmenin ekonomik açıdan sürdürülemez hale gelmesi gerekir ve bu durumu mahkeme değerlendirir. İdarenin sağladığı destek geçici olup olağanüstü hal sona erdiğinde yardımı da son bulur. Ancak zorluklar kalıcı hale gelirse taraflar yeni bir sözleşme yapabilir. Fait du Prince kuramı, idarenin tek taraflı işlemleri nedeniyle imtiyazcının uğradığı zararın tamamen tazmin edilmesini öngörürken, Imprévision tarafların kontrolü dışında gelişen ekonomik krizler sonucu sözleşmenin devamlılığını sağlamak için sınırlı bir destek mekanizması sunar. Mücbir sebepler sözleşmenin uygulanmasını tamamen imkânsız hale getirirken, Imprévision yalnızca ifasını güçleştirir ancak tamamen engellemez. Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 582.

⁴⁵⁸ Özay, *Gün Işığında Yönetim*, 259; Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 698; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 338.

⁴⁵⁹ Çal, *Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü*, 22-24; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 507.

⁴⁶⁰ *İmtiyaz haklarının* Osmanlı anonim şirketlerine devrini zorunlu kılan hüküm, kamu hizmetlerinde yerli işletmeleri güçlendirmeyi ve millileşmeyi sağlamayı amaçlamaktadır.

⁴⁶¹ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/43, K. 1994/42-2, T. 09.12.1994 sayılı kararında, imtiyaz sözleşmelerine ilişkin hukuki çerçevenin esnek yaklaşımlarla değerlendirilebileceği vurgulanmıştır.

⁴⁶² Anayasa Mahkemesi, E. 2013/50, K. 2015/38, T. 01.04.2015 sayılı kararında, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesini kamu hizmetinin sunulma yöntemlerinden biri olarak tanımlamış; bu sözleşmelerde hizmetin kurulması veya belirli süreyle işletilmesinin özel kişiye bırakıldığını, tüm mali sorumluluğun ve kâr-zarar riskinin imtiyaz sahibine ait olduğunu belirtmiştir.

Daire'nin kararını bozarak ret yönünde karar vermiştir. Bu karar, imtiyaz sözleşmelerine ilişkin idari işlemlerin sözleşmeden bağımsız değerlendirilebileceğini ve zımni ret kararının iptal edilmesinin idareye doğrudan fesih zorunluluğu getirmeyeceğini göstermektedir.⁴⁶³

Çalışmanın devamında "*Yargı Kararları Çerçevesinde Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Kamu Hizmeti Statüsü*" başlığı altında elektrik dağıtım faaliyetlerinin kamu hizmeti özelliği incelenecektir.

1.3.3.2. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Kamu Hizmeti Niteliği: Yargı Kararları Işığında Bir İnceleme

Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılması, çalışma ve sözleşme özgürlüğü, özel teşebbüs kurma serbestisi (AY. Md. 48)⁴⁶⁴ ve mülkiyet hakkı gibi anayasal hakları sınırladığı için bu sınırlamanın yasal düzenlemelere dayanması zorunludur (AY. Md. 123).⁴⁶⁵ Elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin kurulması, işletilmesi ve elektrik ticareti faaliyetleri, yargı kararlarında kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmektedir.⁴⁶⁶ Bu konuya ilişkin yargı içtihatları çeşitli akademik çalışmalarda detaylı olarak ele alınmıştır.⁴⁶⁷ Bu hizmetler ya doğrudan idare tarafından tekel şeklinde yürütülmüş ya da kamu hizmeti niteliği korunarak özel sektöre devredilmiştir.⁴⁶⁸ Enerji piyasasının oluşturulması ve elektrik piyasası faaliyetlerinin lisans alma şartına bağlanması, kanun koyucunun bu faaliyetleri kamu hizmeti olarak gördüğünü ve kamu otoritesinin kontrolü ile denetimi altında yürütülmesini amaçladığını ortaya koymaktadır.⁴⁶⁹ Elektrik piyasası faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak değerlendirilebilmesi; kamu yararına yönelik olması, kamu tüzel kişisi tarafından sağlanması ve kamusal yönetim

⁴⁶³ Danıştay İDDK, E. 2011/1654, K. 2013/989, T. 20/03/2013, aktaran: Ulusoy, *İdare Hukuku*, 518.

⁴⁶⁴ Herkes, çalışma ve sözleşme yapma hakkına sahiptir. Bireyler, istedikleri alanda özel teşebbüs kurabilir ve bu hak keyfi sınırlamalara tabi tutulamaz. Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonomiye ve toplumsal hedeflere uygun şekilde faaliyet göstermesini sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca, bu teşebbüslerin güvenli ve istikrarlı bir ortamda işleyişini temin etmek için gerekli düzenlemeleri yapar ve önlemleri alır.

⁴⁶⁵ 1982 Anayasası'na göre idare, kuruluş ve görevleri bakımından bütünlük gösterir; yapısı ve işleyişi merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği ise yalnızca kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilir.

⁴⁶⁶ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 313; Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 304; Özlüer, "Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri", 25, akt; Ayanoğlu, "Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru", 70.

⁴⁶⁷ Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 12; Çağdaş Evrim Ergün, *Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti* (Ankara: Çakmak Yayınları, 2010), 85; Gönen, *Türkiye'de Elektrik*, 22;

⁴⁶⁸ Akın, "Elektrik Üretim", 33, aktaran: Ayanoğlu, "Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru", 70; Tiryaki, *Ekonomik Özgürlükler ve Anayasa*, 227; Devlet, bu özgürlüğü korumakla yükümlü olup işverenlere tercih ettikleri alanda faaliyet gösterme ve iş ile işyeri seçme hakkı tanımaktadır. Bkz. Bülent Algan, *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2007), 261.

⁴⁶⁹ Kent, *Türk ve Alman*, 28.

esaslarına uygun şekilde düzenlenmesi ile mümkündür. Bu üç ölçütün birlikte incelenmesi kamu hizmetinin değişken yapısının daha iyi kavranmasını sağlar.⁴⁷⁰

Elektrik dağıtım faaliyeti, doktrinde ve yargı içtihatlarında kamu hizmeti olarak kabul edilmesine rağmen elektrik piyasasındaki diğer faaliyetler aynı statüde değerlendirilmemektedir. Kanun koyucu, her faaliyet için farklı düzenlemeler öngörmüş ve bu faaliyetler arasında hukuki statü bakımından belirgin ayrımlar oluşturmuştur. Ortak yönler bulunsa da hukuki rejimlerini şekillendiren temel farklılıklar mevcuttur. Bu nedenle yalnızca iletim ve dağıtım faaliyetleri kamu hizmeti çerçevesinde ele alınmaktadır.⁴⁷¹ Çınar’a göre elektrik dağıtım faaliyeti rekabet koşullarında sürdürülemeyen doğal tekel niteliğinde stratejik bir kamu hizmetidir.⁴⁷² ETKB tarafından denetlenmekte ve tarifesi EPDK tarafından makul bir getiri sağlayacak şekilde belirlenmektedir.⁴⁷³ Dağıtım hizmetleri eşitlik ve nesnellik ilkelerine uygun şekilde sunulmalı ve kesintisiz olarak sağlanmalıdır. Kamulaştırma yetkisiyle belirli ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabidir.⁴⁷⁴ Mevzuata aykırı uygulamalar faaliyetin niteliğini veya hizmet kalitesini olumsuz etkilediğinde lisans iptali yaptırımını uygulanmakta ve işletme hakkı TEDAŞ’a devredilmektedir.⁴⁷⁵ EPDK, tüketici haklarını korumakta ve hizmetin kesintisiz devamını sağlamak amacıyla gerekli önlemleri almaktadır. Yeni bir tüzel kişiye lisans verilene kadar dağıtım süreçlerini yönetmektedir.⁴⁷⁶ Kamu yararına hizmet eden, rekabete

⁴⁷⁰ Yakup Gönen, “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme. “ *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14/2 (2010), 375; Günday, *İdare Hukuku*, 293.

⁴⁷¹ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 50-51; Ergün, *Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti*, 87; Gönen, “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti”, 36;

⁴⁷² Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 12; Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı; kamu yararını gözetken, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve kesintisiz sunulması gereken kamu hizmetleri arasında yer almaktadır.”

⁴⁷³ 6446 sayılı Kanun’un 15. maddesi, elektrik piyasası faaliyetlerinin EPDK, elektrik dağıtım şirketlerinin ise Bakanlık tarafından denetleneceğini düzenler. Bakanlık, denetimleri ihtisas sahibi kamu kurumlarına devredebilir veya bu kurumlarla ortaklaşa yapabilir. Denetim masrafları Bakanlık bütçesinden karşılanır ve raporlar EPDK’ya iletilerek yaptırımlar Kurul tarafından karara bağlanır. Ayrıca, Bakanlık ve EPDK, bağlayıcı olmayan inceleme ve raporlamalar için şirketlerden hizmet satın alabilir.

⁴⁷⁴ Elektrik kamu hizmetinin temel ilkeler ışığında incelenmesi, bu hizmetin kamu yararını gözeterek sunulmasını gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, idarenin tarife belirlerken eşitlik, erişilebilirlik ve süreklilik ilkelerine öncelik vermesi esastır. Elektrik hizmetinin kamusal niteliği, tüm bireylerin adil, kesintisiz ve ekonomik açıdan uygun şartlarda bu hizmete erişimini güvence altına almayı amaçlamaktadır. Bkz. Özlüer, “Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri”, 282.

⁴⁷⁵ Elektrik Piyasasında Dağıtım ve Tedarik Lisanslarına İlişkin Tedbirler Yönetmeliği’nin 5. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, Kanun’un 16. maddesi çerçevesinde dağıtım veya tedarik lisansı sahibi tüzel kişinin lisansı iptal edildiğinde, yönetmeliğin 10. maddesi doğrultusunda TEDAŞ’a eşzamanlı olarak dağıtım lisansı verilmektedir.

⁴⁷⁶ İdari yaptırımlar, piyasanın şeffaf ve adil işleyişini sağlamak amacıyla düzenlenmiş; tüzel kişilerin uyum yükümlülüklerini belirlemiş ve cezaların caydırıcılık ilkesine göre uygulanmasını öngörmüştür.

kapalı ve kritik öneme sahip bu faaliyet sıkı denetim altında yürütülmekte olup tüm bu unsurlar elektrik dağıtım faaliyetinin kamu hizmeti niteliğini açıkça ortaya koymaktadır.⁴⁷⁷

Yargı kararlarında, elektrik piyasası faaliyetlerinin kamu yararına hizmet eden, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, kesintisiz ve düzenli şekilde sunulması gereken hizmetler olduğu vurgulanmakta ve bu nedenle kamu hizmeti niteliği taşıdığı ifade edilmektedir.⁴⁷⁸ Stratejik öneme sahip alanlar arasında görülmektedir.⁴⁷⁹ Anayasa Mahkemesi, su, elektrik ve havagazı gibi temel ihtiyaçların karşılanmasını kritik kamu hizmetleri kapsamında değerlendirmiştir. Bu karar, elektrik hizmetlerinin yalnızca bir ticari faaliyet değil, aynı zamanda toplumun temel gereksinimlerini karşılayan vazgeçilmez bir kamu hizmeti olduğunu vurgulamaktadır. Elektrik arzının kesintisiz, düzenli ve erişilebilir olması gerekliliği, kamu yararının korunması ve devletin düzenleyici-denetleyici rolünün güçlendirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Mahkemenin bu yaklaşımı, kamu hizmeti kavramının geniş bir yorumla ele alındığını ve temel ihtiyaçların bu kapsamda değerlendirildiğini göstermektedir. Elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti olarak kabul edilmesi, bu alandaki kamusal sorumluluğun altını çizmekte ve hizmetin sunumunda kamu yararının öncelikli bir ilke olarak benimsenmesi gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır.⁴⁸⁰ Anayasa Mahkemesi, başka bir kararında, yasama yetkisinin yalnızca yasama organına ait olduğunu ve başka mercilere devrinin anayasal ilkelere uygun olmadığını belirtmiştir. Ayrıca, düzenlemelerin yeterince açık ve öngörülebilir olmamasının hukukun üstünlüğünü zedelediğini, benzer hukuki statüdeki kişiler arasında ayrımcılığa neden olan hükümlerin ise eşitlik ilkesini ihlal ettiğini vurgulamıştır. Kamu hizmetlerinin esas olarak kamu kurumları tarafından sunulması gerektiğini ifade eden Mahkeme, kamu gücüne özgü nitelik taşımayan hizmetlerin, idarenin sürekli denetimi altında özel sektöre devredilebileceğini ancak bunun ancak açık bir yasal çerçeve içinde gerçekleştirilebileceğini belirtmiştir. Yürütme organının bu konuda keyfi bir yetki kullanamayacağını belirten karar, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde hukuki öngörülebilirlik, şeffaflık ve kamu yararı ilkelerinin korunmasının önemini vurgulayarak, özel sektöre devrin anayasal sınırlar içinde kalması gerektiğini teyit etmiştir.⁴⁸¹ Uyuşmazlık Mahkemesi, TEAŞ ve TEDAŞ'ın iktisadi alanda ticari prensiplere göre faaliyet yürüttüğünü ve sundukları hizmeti

⁴⁷⁷ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 52.

⁴⁷⁸ Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 11; Yıldırım, “Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı”, 439.

⁴⁷⁹ Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 25.

⁴⁸⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 1973/32, K. 1974/11, T. 26.03.1974, Aynı konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Danıştay 8. Dairesi, E. 2020/6651, K. 2023/4502, T. 10.10.2023

⁴⁸¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/27, K. 2012/101, T. 05.07.2012.

abonelerine sözleşme yoluyla sağladığını belirlemekle birlikte, bu faaliyetlerin kamu hizmeti kapsamında olduğunu da kabul etmektedir.⁴⁸² Bu düzenleme ile üretim ve iletim faaliyetleri TEAŞ'a, dağıtım faaliyetleri ise TEDAŞ'a devredilerek iki ayrı devlet teşekkülü oluşturulmuştur.⁴⁸³

Danıştay 13. Dairesi'nin 06.02.2013 tarihli kararında elektrik dağıtım faaliyetlerinin kamu hizmeti olduğu ve idare hukuku kurallarına tabi olduğu belirtilmiştir. Karara göre idari işlemler yalnızca işlemi yapan merciye göre değil kamu gücüne dayalı yetkiler içerip içermediğine göre de değerlendirilmelidir. Elektrik piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi kamu gücü kullanılarak gerçekleştirildiği için arz güvenliğini sağlamaya yönelik dağıtım faaliyetleri kamu hizmeti olarak kabul edilmelidir. 4628 sayılı Kanun uyarınca dağıtım şirketlerinin yükümlülüklerini yerine getirmemesi, hizmetin aksamasına neden olur; Eskişehir İl İşletme Müdürlüğü'nün 29.12.2011 tarihli işlemi idari işlem sayılmış ve denetiminin idari yargıda yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır. Karar kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle yürütülmesi durumunda dahi kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.⁴⁸⁴ Danıştay 13. Dairesi başka bir kararında elektrik dağıtım faaliyetinin kamu hizmeti olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.⁴⁸⁵ Bu faaliyetin özel teşebbüslere tanınmayan ayrıcalıklara sahip olduğu kamu yararına yönelik yükümlülüklerle tabi tutulduğu ve nihai denetim ile sorumluluğun kamu otoritesine ait olduğu vurgulanmıştır.⁴⁸⁶

1.3.4. Lisansa Tabi Bir Faaliyet Olarak Yürütülmesi

1.3.4.1. Lisans Kavramı

İdarenin sağladığı yetkiler, tekel niteliği bulunmayan kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yürütülmesine olanak tanır. Hukuki terminolojide bu yetkilendirme "ruhsat" veya "lisans" olarak ifade edilir.⁴⁸⁷ Türkiye'de idare hukukunda "ruhsat" ve "izin" yerine "lisans" terimi kullanılmaya başlanmıştır.⁴⁸⁸ Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) kapsamında lisans,

⁴⁸² Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1996/2, K. 1996/49, T. 13.06.1996.

⁴⁸³ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1996/21, K. 1996/61, T. 18.03.1996.

⁴⁸⁴ Danıştay 13. Dairesi, E. 2012/1871, K. 2013/276, T. 06.02.2013.

⁴⁸⁵ Danıştay 13. Dairesi, E. 2016/898 K. 2016/4091 T. 05.12.2016.

⁴⁸⁶ Özlüer, "Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri", 283.

⁴⁸⁷ Kent, *Türk ve Alman*, 104; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 577; Atay, *İdare Hukuku*, 609.

⁴⁸⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 394; Ergün, *Elektrik Piyasalarında Kamu Hizmeti*, 64; Atay, *İdare Hukuku*, 501;

bağımsız bir idari otorite tarafından sağlanır; bu izne sahip olunmadan elektrik piyasasında faaliyette bulunmak hukuken mümkün değildir.⁴⁸⁹ Faaliyetlerin yürütülmesi, lisans koşulları ve yasal düzenlemelere uygun olmalıdır.⁴⁹⁰ Tarife belirleme yetkisi lisans sahiplerine bırakılmamış; iletim, dağıtım ve toptan satış tarifeleri, Kurul'un onayına tabidir.⁴⁹¹

1.3.4.2. Lisansın Hukuki Niteliği

Lisans, tüzel kişilerin piyasada faaliyet gösterebilmesi için yetkili kurumdan alması gereken bir izin belgesidir. Tek taraflı bir idari işlem olup yaptırım niteliği taşımaz, yalnızca faaliyete izin verme olarak kabul edilir. Talebin varlığı idarenin bunu sağlama zorunluluğunu doğurmaz.⁴⁹² Bu nedenle ruhsat niteliği taşımadığı gibi istimval kapsamında da değerlendirilmez.⁴⁹³ Başvuru sahibinin talepte bulunması, lisansın tek taraflı olma özelliğini ortadan kaldırmaz.⁴⁹⁴ Lisans verme yetkisi tamamen ilgili idarenin tasarrufundadır. Başvuru yapan özel hukuk kişisi, lisansın düzenlenmesi, değiştirilmesi, iptali veya içeriğinin belirlenmesi üzerinde herhangi bir yetkiye sahip değildir.⁴⁹⁵ Tekel niteliği taşımayan kamu hizmetleri, lisans yöntemiyle idare tarafından tek taraflı bir izinle yürütülür.⁴⁹⁶ Ruhsat usulü, iltizam, müşterek emanet, imtiyaz ve yap-işlet-devret yöntemlerinden farklı olup idare ile özel hukuk kişisi arasında sözleşme ilişkisi oluşturmaz.⁴⁹⁷ Lisans, birel işlem niteliği taşır ve başvuru sahibine hukuki statü kazandırıyor şart işlem olarak kabul edilir.⁴⁹⁸ Ayrıca, muhatabına hak sağladığı için yararlandırıcı işlem niteliği taşır.⁴⁹⁹ Mevzuatta belirlenen şartları karşılayan tüzel kişilere lisans verilmesi, idarenin takdirinde olmayıp hukuki bir zorunluluktur. Bu gereklilik, 1982 Anayasası'nın 48. maddesinde güvence altına alınan çalışma ve sözleşme hürriyetine

⁴⁸⁹ Kent, *Türk ve Alman*, 109.

⁴⁹⁰ Sümertaş, "Türkiye Elektrik Piyasası Kanunu", 153.

⁴⁹¹ Cengiz Güneş, *Tüm Yönleri ile Elektrik Piyasası: Yorum ve Açıklamaları* (Ankara: CE-KA Yayınevi, 2003), 73.

⁴⁹² Kent, *Türk ve Alman*, 106; Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 319.

⁴⁹³ İstimval, devletin olağanüstü durumlarda özel mülkiyetteki bazı malları edinme yöntemidir.

⁴⁹⁴ Gönen, "Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti", 229–237. Tekel niteliğinde yürütülen iletim ve dağıtım lisansları, şartnameye bağlı karşılıklı hak ve yükümlülükler içeriyorsa idari sözleşme; yalnızca izin niteliği taşıyorsa tek taraflı idari işlem kabul edilir.

⁴⁹⁵ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, 38; Atay, *İdare Hukuku*, 501; Kent, *Türk ve Alman*, 106-107.

⁴⁹⁶ Michael Bartsch vd., *Stromwirtschaft*, 2 (Köln: Auflage, 2008), 253, aktaran: Kent, *Türk ve Alman*, 107.

⁴⁹⁷ Günday, *İdare Hukuku*, 324.

⁴⁹⁸ Christian Koenig vd., *Energierecht* (Frankfurt, 2006), 36.

⁴⁹⁹ Atay, *İdare Hukuku*, 502; Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Savaş Yayınevi, 2019), 364.

dayanmaktadır.⁵⁰⁰ Anayasa, herkesin istediği alanda çalışma ve özel teşebbüs kurma hakkına sahip olduğunu açıkça hükme bağlamaktadır.⁵⁰¹

1.3.4.3. Lisans Yükümlülüğü

Elektrik piyasasında faaliyet yürütülebilmesi lisans alınmasına bağlıdır. Kanun hükümleri uyarınca üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, piyasa işletimi, ithalat, ihracat ve toplayıcılık faaliyetleri lisans kapsamında yürütülmektedir.⁵⁰² Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise piyasada faaliyet gösterebilecek tüzel kişiler tanımlanmıştır. Lisanslara ilişkin usul ve esaslar Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Piyasa faaliyetleri, belirli istisnalar dışında, yalnızca Kurum tarafından verilen lisanslarla yürütülebilmektedir.⁵⁰³ Her bir faaliyet ve faaliyetin yürütüldüğü tesis için ayrı lisans alınması zorunludur.⁵⁰⁴ Lisans sahipleri, faaliyet alanlarına ve düzenlemeye tabi tarifelere göre hesaplarını ayrı tutmakla yükümlüdür.⁵⁰⁵ Lisanslar devredilemez; ancak lisans sahibi tüzel kişilerin hisseleri devredilebilir. 7257 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik doğrultusunda, tarifesi düzenlemeye tabi lisans sahiplerinin hisse devirleri Kurul onayına tabidir.⁵⁰⁶ Diğer lisans sahipleri için ise bu onay şartı kaldırılmıştır. Ayrıca, bir lisans sahibinin başka bir lisans sahibiyle veya lisans sahibi olmayan bir tüzel kişiyle birleşmesi ya da bölünmesi halinde Kurul izni gereklidir.⁵⁰⁷ Üretim, iletim ve dağıtım lisansları

⁵⁰⁰ 1982 Anayasası'nın 48. maddesi, bireylerin çalışma ve sözleşme özgürlüğüne sahip olduğunu, özel teşebbüs kurma hakkının güvence altına alındığını belirtmektedir. Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonomi ve toplumsal hedeflere uygun şekilde işlemlerini sağlamakla yükümlüdür. Bu doğrultuda, güvenli ve istikrarlı bir ekonomik düzen oluşturmak için gerekli önlemleri almak devletin sorumluluğundadır.

⁵⁰¹ Kent, *Türk ve Alman*, 107.

⁵⁰² Tüzel kişiler, yönetmeliklerdeki usul ve esaslara uymakla yükümlüdür. Anonim ve limited şirket olarak kurulmaları şarttır; anonim şirketlerin borsada işlem görmeyen payları nama yazılı olmalı, ana sözleşme esasları ise yönetmelikle düzenlenir.

⁵⁰³ EPDK gibi düzenleyici kurumların yetkilerini adil, rekabetçi, şeffaf ve sürdürülebilir bir enerji piyasası oluşturmak amacıyla kullanması, piyasanın dengesi ile gelişimi açısından kritik önemdedir; lisanslama yetkisinin tarafsız ve etkin şekilde uygulanması ise adil rekabetin sağlanmasına, eşit koşullarda faaliyet yürütülmesine ve tüketici haklarının korunmasına hizmet eder.

⁵⁰⁴ Mesut Erol, "Ruhsat ve Lisans Konuları: EPDK ve Danıştay Kararları Çerçevesinde", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 90(2010), 345. Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 8; Mustafa Erdem Can, *Hukuki Açısından Elektrik Piyasasında Rekabet* (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2006), 3.

⁵⁰⁵ 6446 sayılı EPK'nın 3. maddesi (t) fıkrasına göre lisans, tüzel kişilere elektrik piyasasında faaliyet yapabilmeleri için tanınan yasal yetkidir. Bu yetki, piyasa işleyişinin düzenli, şeffaf ve mevzuata uygun şekilde sürdürülmesi amacıyla gereklidir.

⁵⁰⁶ 7257 sayılı Kanun, 25.11.2020 tarihinde kabul edilmiş; 2 Aralık 2020 tarihli ve 31322 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁵⁰⁷ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği Kapsamında Pay Devirleri ve Onay Süreci; Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, tarifesi düzenlemeye tabi tüzel kişilerin pay devri ve ortaklık yapısı değişikliklerini Kurul onayına tabi tutmaktadır. Veraset işlemleri hariç, sermayenin yüzde onunu, halka açık şirketlerde ise yüzde beşini aşan pay devirleri ile kontrol değişikliğine yol açan işlemler için Kurul onayı gerekmektedir. Piyasa işletim lisansı sahiplerinde yüzde dört ve üzeri doğrudan pay değişiklikleri Kurul tarafından incelenirken, daha düşük oranlı değişiklikler bir ay içinde EPDK'ya bildirilmelidir. Rüçhan hakkı kullanımından kaynaklanan ve kontrol yapısını değiştirmeyen pay devirleri onay gerektirmez. Onay verilen işlemler altı ay içinde

en az on yıl, en fazla kırk dokuz yıl süreyle verilebilmektedir.⁵⁰⁸ Lisans sahipleri, faaliyetlerini lisans şartlarına uygun yürütmekle yükümlüdür. Ayrıca, üretim, iletim ve dağıtım tesislerini doğal afetler, yangın, kaza, hırsızlık, üçüncü şahıslara karşı mali sorumluluk, terör ve sabotaj gibi risklere karşı sigortalı hale getirmek zorundadır. Elektrik piyasasında yürütülecek faaliyetler, yetkili otorite tarafından verilen farklı lisans türleri ile düzenlenmektedir. Bu kapsamda; üretim, iletim, dağıtım, tedarik, organize sanayi bölgesi dağıtım ve üretim, piyasa işletim ve toplayıcılık faaliyetleri için ayrı ayrı lisans alınması gerekmektedir.⁵⁰⁹

1.3.4.4. Elektrik Dağıtım Lisansı

Mevcut dağıtım lisansları, EPK yürürlüğe girmeden önce tamamlanan özelleştirme ve lisanslama süreçleri doğrultusunda, EPK'ya dayalı Lisans Yönetmeliği yerine mülga Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında verilmiştir.⁵¹⁰ Bununla birlikte yürürlükteki yönetmelikte lisanslama süreçleri ve başvuru için gerekli belgeler büyük ölçüde muhafaza edilmiştir.⁵¹¹ Dağıtım lisansı başvurusu yapacak tüzel kişilerin anonim veya limited şirket olarak kurulması zorunludur. Anonim şirketlerde, borsada işlem görenler haricindeki tüm payların nama yazılı olması ve hamiline yazılı pay senedi çıkarılmaması gerekmektedir. Başvurular, EPDK Başvuru Sistemi üzerinden gerekli belgelerle birlikte yapılmalı, yetkili kişinin bilgileri Kuruma yazılı olarak iletilmeli ve en geç beş iş günü içinde elektronik başvuru yetkisi tanımlanmalıdır. Başvuruda bulunan tüzel kişilerin yönetim kurulu üyeleri ve ortakları, Kanunun 5. maddesinin sekizinci fıkrası kapsamında yasaklı olmamalıdır. Ayrıca, UETS üzerinden tebligat adresi alınmalı ve sürekli açık tutulmalıdır. Şirket esas sözleşmesinde, pay devri ve birleşmelere ilişkin hükümler yer almalı ve Kurumun uygun görüşü olmadan esas sözleşme değişikliği yapılamayacağı belirtilmelidir. Dağıtım lisansı başvurularında, şirketin

tamamlanmazsa geçerliliğini yitirir. Devir gerçekleştiğinde, üç ay içinde lisans tadili başvurusu yapılması zorunludur. Halka açık şirketlerde yalnızca halka açık paylar kapsam dışında tutulur. Tarifesi düzenlemeye tabi olmayan tüzel kişilerin pay değişiklikleri ise altı ay içinde EPDK'ya bildirilmelidir. Yönetmelik, piyasanın istikrarını ve şeffaflığını sağlamak için ortaklık yapılarının denetimini güvence altına almaktadır.

⁵⁰⁸ Elektrik piyasasında her faaliyet ve tesis için ayrı lisans alınması zorunludur. Lisanslar en fazla kırk dokuz, üretim, iletim ve dağıtım için en az on yıl süreyle verilir. Tarifesi düzenlenen tüzel kişiler ayrı hesap tutmakla yükümlüdür. Lisans sahipleri ücret ödemek, denetime açık olmak ve mevzuata uymak zorundadır. Aynı bağlantı noktasındaki yenilenebilir enerji tesisleri tek lisansla değerlendirilebilir.

⁵⁰⁹ 2023 Yılı Faaliyet Raporu, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/5-14403/enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu-2023-yili-faaliyet-raporu>, (Erişim: 10 Mart 2025).

⁵¹⁰ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 66-67

⁵¹¹ 6446 sayılı Kanun'a dayanan yönetmelik, önlisans ve lisans süreçlerini düzenleyerek elektrik piyasasında şeffaf, düzenli ve sürdürülebilir bir yapının oluşmasını amaçlamakta; tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini belirlemektedir.

asgari sermayesi Kurul tarafından belirlenen tutara uygun olmalı ve lisans süresince sermaye yeterliliği korunmalıdır.⁵¹²

Lisans başvurularında tüzel kişilerden istenen belgelerin eksiksiz ve uygun olup olmadığı, Kuruma sunulduktan sonra on iş günü içinde değerlendirilir. Eğer eksiklik tespit edilirse, başvuru sahibine bu eksiklikleri gidermesi için on beş iş günü süre verilir. Süre sonunda eksikliklerin tamamlanmaması halinde başvuru geçersiz sayılır ve sunulan belgeler iade edilir. YEKA kapsamındaki üretim lisansı başvurularında, başvurunun geçersiz sayılması durumunda, ilgili Kurul kararı Enerji İşleri Genel Müdürlüğüne bildirilir ve yatırılmış lisans alma bedeli geri ödenmez. Eksiksiz yapılan başvurular doğrudan işleme alınırken, eksiklikleri giderilen başvurular, belgelerin tamamlandığı tarih itibarıyla değerlendirmeye tabi tutulur.⁵¹³ Kurum, dağıtım, tedarik ve piyasa işletim lisanslarını incelerken tüketici haklarının korunmasını, rekabet ortamına etkisini ve piyasanın gelişimine katkısını esas alır. Ayrıca, başvuru sahibi ve doğrudan ya da dolaylı olarak belirli oranlarda pay sahibi olan kişilerin sektördeki deneyimi ve performansı dikkate alınır. Başvuruya ilişkin ilgili kurumlardan alınan görüşler ile başvuru sahibine yönelik devam eden veya tamamlanmış işlemler değerlendirmeye dahil edilir. Üretim lisansı başvurularında ise önlisans kapsamında belirlenen yükümlülüklerin süresi içinde tamamlanıp tamamlanmadığı temel kriterdir. Ancak, başvurunun değerlendirilmesi, otomatik olarak lisans alma hakkı verildiği anlamına gelmez.⁵¹⁴ Kurum, değerlendirdiği lisans başvurularını en fazla 45 gün içinde tamamlayarak Kurula sunar ve nihai karar Kurul tarafından alınır. Üretim lisansı başvurularında, önlisans sürecindeki yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmemesi durumunda başvuru reddedilir, ancak yükümlülüklerin eksiksiz tamamlanması halinde tüzel kişiye üretim lisansı verilir. Yönetmelikte öngörülen şartları karşılayan tüzel kişilere Kurul kararıyla lisans tahsis edilir. Lisans sahibi tüzel kişinin ticaret unvanı, lisans türü ve süresi Resmî Gazete’de yayımlanarak duyurulur ve Kurumun internet sitesinde ilan edilir.⁵¹⁵ Dağıtım faaliyetinde lisans alınabilmesi, işletme hakkının kazanıldığını belgelemek ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi’nin yapıldığını göstermek şartına bağlıdır.⁵¹⁶ Mülga Lisans Yönetmeliği’ne göre, dağıtım veya üretim lisans başvurularında tesisin mülkiyet, kullanım ya

⁵¹² Lisans başvurularına ilişkin usul ve esaslar, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 20. maddesinde düzenlenmiştir.

⁵¹³ Madde 21 – (Değişik: RG-9/7/2019-30826) Lisans başvurularının alınması ve incelenmesine ilişkin usul ve esasları belirleyen düzenlemedir.

⁵¹⁴ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 22. maddesi, lisans başvurularının değerlendirilme sürecini düzenlemektedir.

⁵¹⁵ Lisans başvurularının incelenmesi ve sonuçlandırılma süreci, belirlenen kriterler çerçevesinde yürütülmekte olup, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 23. maddesinde düzenlenmiştir.

⁵¹⁶ Tevsik, bir olgu ya da durumun doğruluğunu belgeyle doğrulamak veya ispatlamak anlamına gelmektedir. Türk Dil Kurumu, “Tevsik”, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/?ara=tevsik> (Erişim: 12/03/2025).

da işletme hakkını belgeleyen evrakın sunulması zorunludur.⁵¹⁷ Yeni düzenleme, dağıtım lisansı alınabilmesi için başvuru sahibinin kanunda öngörülen yükümlülükleri yerine getirmesini ve ilgili dağıtım sisteminin işletme hakkını *tevsik etmesini* zorunlu kılmıştır.⁵¹⁸ Mevcut dağıtım lisansları işletme hakkının kazanıldığını gösteren İHD sözleşmelerine⁵¹⁹ dayanarak verilmiş olup yeni bir dağıtım lisansı da ancak bu hakkın tevsik edilmesi koşuluyla verilebilir.⁵²⁰

1.4. Birinci Bölüm Değerlendirmesi

Bu bölüm, elektrik dağıtım hizmetlerinin hukuki temelini oluşturarak kamu hizmeti anlayışı ile serbest piyasa düzenlemeleri arasındaki ilişkiyi kapsamlı biçimde irdelemektedir. Elektrik enerjisinin kesintisiz, düzenli ve kamusal faydayı gözeterek sunulması gerekliliği, hukuki ve idari yönleriyle ele alınmıştır. Elektrik hizmetinin doğal tekel özelliği ve kamu yararı taşınması nedeniyle regülasyona tabi olması gerektiği açıklanmıştır. Piyasanın kamusal niteliği ile serbestleşme süreci dengeli biçimde analiz edilmiştir. Devletin kamu hizmeti sağlayıcısı, düzenleyicisi ve denetleyicisi olarak üstlendiği işlevler; ETKB ve EPDK üzerinden açıklanmıştır. Kamu hizmetinin temel ilkeleri enerji sektörü bağlamında yeniden yorumlanmıştır. Elektrik piyasasında her faaliyet türü için lisans zorunluluğu olduğu vurgulanmış; ön lisans, lisans süresi, başvuru şartları ve yükümlülükler detaylı şekilde incelenmiştir. Lisansların idari işlem mi yoksa idari sözleşme mi olduğu tartışılmış; öğretilerdeki görüşler ve yargı kararları doğrultusunda değerlendirme yapılmıştır. İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ile dağıtım hakkının özel sektöre devri ve bu yetkinin lisansla tamamlanması süreci açıklanmıştır. TEDAŞ modeli ve Yap-İşlet-Devret ile imtiyaz modelleri karşılaştırılarak değerlendirilmiştir. Bölüm, enerji hukukunun temel kavramlarını teorik ve uygulamalı düzeyde bir araya getirerek, elektrik dağıtım hizmetlerinin hukuki altyapısını ve lisans sisteminin kamu hizmeti sunumundaki rolünü ayrıntılı biçimde ortaya koymaktadır. Tezin sonraki bölümlerine yön veren sağlam bir zemin niteliğindedir.

⁵¹⁷ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 70.

⁵¹⁸ 2013 yılında kabul edilen 6446 sayılı Kanun'un 5. maddesi 9. fıkrası, "*Dağıtım lisansı, başvuru sahibinin bu Kanun uyarınca öngörülen yükümlülükleri yerine getirmesi ve ilgili dağıtım sisteminin işletme hakkını tevsiki hâlinde verilebilir*", şeklindedir.

⁵¹⁹ Çalışmanın "2.4. İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği ve Elektrik Enerjisi Piyasalarındaki Uygulaması" başlıklı bölümünde işletme hakkı devir sözleşmeleri ve hukuki niteliği ayrıntılı olarak incelendiğinden bu bölümde yalnızca genel çerçevede ve sınırlı olarak ele alınmıştır.

⁵²⁰ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 70-71.

İKİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK DAĞITIM HİZMETLERİNDE İDARİ DENETİM

Elektrik dağıtım şirketlerinin idari denetimi ETKB tarafından gerçekleştirilir.⁵²¹ Buna karşın, elektrik piyasasında yürütülen diğer faaliyetler ile lisanssız işlemlerin denetimi Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından gerçekleştirilir. Denetim süreçlerine ilişkin masraflar Bakanlık bütçesinden karşılanmaktadır. Bakanlık, denetim raporlarını hazırlayarak EPDK'ya iletmekte, raporlar doğrultusunda gerekli yaptırım kararları EPDK tarafından alınmaktadır.⁵²² Elektrik dağıtım hizmetlerinin denetimi, kamu yararına uygun, kesintisiz ve güvenli hizmet sunumu açısından hayati bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda, etkin ve hukuka uygun denetim süreçleri, hizmetin sürekliliği ve güvenilirliği için kritik bir teminat sağlamaktadır.⁵²³

2.1. Denetim ve Kavramsal Çerçeve

Denetim kavramı, kullanıldığı bağlama göre farklı biçimlerde tanımlanabilir ve genel kabul görmüş tek bir tanımı bulunmamaktadır.⁵²⁴ Denetim, bir kurum veya işletmenin faaliyetlerini yasal düzenlemeler ve standartlara uygunluk açısından inceleyen sistematik bir süreçtir.⁵²⁵ Toplanan veriler objektif olarak değerlendirilir ve elde edilen sonuçlara dayalı

⁵²¹ 6446 sayılı Kanun'un 15. maddesi, elektrik piyasası faaliyetlerinin EPDK, elektrik dağıtım şirketlerinin ise Bakanlık tarafından denetleneceğini düzenler. Bakanlık, denetimleri ihtisas sahibi kamu kurumlarına devredebilir veya bu kurumlarla ortaklaşa yapabilir. Denetim masrafları Bakanlık bütçesinden karşılanır ve raporlar EPDK'ya iletilerek yaptırımlar Kurul tarafından karara bağlanır. Ayrıca, Bakanlık ve EPDK, bağlayıcı olmayan inceleme ve raporlamalar için şirketlerden hizmet satın alabilir.

⁵²² Özcan, *Elektrik Piyasasında Kamu Denetimi*, 112; Esra Zülfiye Balaban, *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu* (İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2022), 135; Cem Çağatay Orak, “Elektrik Üretim ve Dağıtım Tesislerinin Denetlenmesine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararları Üzerine”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19/1 (2015), 1, 254; Büşra Korkmaz, *Elektrik Dağıtım Şirketleri Performanslarının Analitik Hiyerarşi Süreci ve Veri Zarflama Analizi ile Değerlendirilmesi* (Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024), 110.

⁵²³ Danıştay, elektrik dağıtım faaliyetinin kamu hizmeti niteliğinde olduğunu ve bu kapsamda gerçekleştirilen işlemlerin idari işlem sayıldığını kabul etmiştir. Söz konusu işlemlerin yargısal denetiminin ise idari yargı yetkisi altında olması gerektiğine karar vermiştir. Danıştay 13. Dairesi, E. 2012/1871, K. 2013/276, T. 06.02.2013.

⁵²⁴ Hüseyin Furkan Güvendi, *Bağımsız Denetim Standardı 701: BİST-100 Şirketleri Üzerindeki Etkilerinin İçerik Analizi ile İncelenmesi* (Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2023), 2.

⁵²⁵ Türk Dil Kurumu'nun Güncel Türkçe Sözlük'ünde “denetim” kavramı, “denetleme” ile eş anlamlı olarak tanımlanmış olup, “denetleme” bir işin usulüne ve kurallarına uygun şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini belirlemek amacıyla yapılan inceleme, gözetim, teftiş ve kontrol süreci olarak

denetim raporu hazırlanır.⁵²⁶ Süreç tamamlandığında hukuki kurallara uyum sağlanır ve olası sapmalar düzeltilir.⁵²⁷ Kurumların düzenli ve verimli çalışmasını güvence altına almak için kritik bir rol oynar.⁵²⁸ Amerikan Yeminli Mali Müşavirler Enstitüsü'ne (AICPA) göre denetim, ekonomik faaliyetler ve olaylarla ilgili beyanların belirlenen ölçütlere uygunluğunu değerlendiren sistematik bir süreçtir. Bu süreç, kanıtların objektif olarak toplanmasını, incelenmesini ve elde edilen bulguların ilgili paydaşlara iletilmesini kapsar.⁵²⁹ **Denetimin amacı**, kurum ve süreçlerin verimliliğini artırmak, mevcut uygulamaları geliştirmek ve sürdürülebilir bir yönetim anlayışı oluşturmaktır. Bu kapsamda, uygulama tutarsızlıklarını gidermek, hataları belirlemek ve karar alma süreçlerinin doğruluğunu artırmak temel hedeflerdendir.⁵³⁰ Denetim, yönetimin temel bir unsuru olup sürekliliği sağlamak, tedbirler almak, reform süreçlerine yön vermek ve kurumsal uyumu güçlendirmek için kritik bir mekanizmadır. Etkin bir denetim sistemi, hedeflere ulaşmayı sağlayacak planlı bir yapı, düzenli izleme ve raporlama, elde edilen verilerin belirlenen standartlarla karşılaştırılması ve eksikliklerin giderilmesini içerir. İdarenin hukuka uygun hareket etmesi yeterli değil, kamu hizmetlerinin verimli ve etkili şekilde yürütülmesi de gereklidir.⁵³¹ Ayrıca, etkinliği artırmak, denetlenen birimlerde olumlu değişimleri teşvik etmek ve tespit edilen sorunlara kalıcı çözümler sunmak denetimin temel işlevleri arasındadır.⁵³² Kurumlar büyüdükçe ve çalışan

açıklanmaktadır. <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim: 12.03.2025) ; Erhan Köksal, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 7/1(Mart 1974), 51; Cevdet Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi* (İstanbul: Alfa Yayınları, 1999), 22.

⁵²⁶ Uçar Demirkan, *Kamusal Mali Denetim* (Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No: 172, 1977), 3; Recep Sanal, *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu* (Ankara: TODAİE Yayınları, No: 314, 2002), 4; Recai Akyel, *TODAİE Denetim Dersi Notları* (Ankara: TODAİE, 2012), 10.

⁵²⁷ Denetim ve kontrol, işletme ve kurumların mevcut durumunu belirlenen standartlarla karşılaştırarak başarı seviyesini değerlendirme, personel performansını artırma, maliyetleri yönetme ve kurumsal istikrarı sürdürme amacı taşır. Bu süreçler, hedeflere ulaşmada sistematik bir izleme ve değerlendirme aracı işlevi görür. Hukuki ve nesnel bir çerçevede uygulanmaları, yasal uyumluluğun sağlanması ve sürdürülebilirliğin korunması açısından gereklidir. Dolayısıyla, denetim ve kontrol mekanizmaları, işletmelerin etkili yönetimi ve stratejik amaçlarını gerçekleştirmesi için vazgeçilmezdir. Bkz. İslam Köseoğlu, *Türkiye’de İç Denetim ve İç Denetimin Bakanlık Teşkilatlarında Uygulanmasına Yönelik Bir Alan Araştırması* (Muğla: Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora tezi, 2010), 6.

⁵²⁸ Paşa Bozkurt, “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, *Denetim*, 12 (2016), 56; Tamer Aksoy, *Tüm Yönleriyle Denetim* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2006), 5; Sanal, *Türkiye’de Yönetimsel Denetim*, 2.

⁵²⁹ American Accounting Association, Committee on Basic Auditing Concept, *A Statement of Basic Auditing Concept Studies in Accounting Research* (Sarasota: No: 6, 1973), aktaran: Köseoğlu, *Türkiye’de İç Denetim*, 8.

⁵³⁰ Ahmet Kebeli, “Kamu İç Denetiminde Kurumsal Performans Denetimi”, *TODAİE Kamu Yönetimi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Dönem Projesi*, 2012’den aktaran Bozkurt, “Denetim Kavramı”, 56-57; Güvendi, *Bağımsız Denetim Standardı 701*, 5.

⁵³¹ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 1995), 291; Nuri Tortop vd., *Yönetim Bilimi* (Ankara: Yargı Yayınları, 1993), 161; Serdar Mutta, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2001), 26.

⁵³² Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman* (Ankara: Beta Yayınları, 1999), 48; Halil İbrahim Kurdoğlu, *Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Açısından İncelenmesi* (Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2008), 7-8.

sayısı arttıkça, denetim ihtiyacı da artar. İsrافی önlemek, yolsuzluğu engellemek ve kamu hizmetlerinin etkinliğini artırmak için güçlü bir denetim mekanizması gereklidir.⁵³³ Denetim, sistemin işleyişini güvence altına alır ve sürekliliğini sağlar. Kamu hizmetlerini etkinleştirmeyi amaçlar ve idarenin kendini geliştirmesine yardımcı olur. Böylece kamu yönetimi hedeflerine daha verimli ulaşır ve denetim, değer yaratma ile iyileştirme işlevi görür.⁵³⁴ Demokratik yönetimlerde idare ağırlıklı olarak yargı tarafından denetlenir ancak hukuk düzeninin etkinliği için ek mekanizmalar da uygulanmalıdır.⁵³⁵ Denetim kuruluşları, farklı yapı ve işleyişlere sahip olsa da kamu kaynaklarını etkin yöneterek hukuk devletini güçlendirmeyi ve kamu hizmetlerini iyileştirmeyi amaçlar. Kurumlar ise bu doğrultuda karar ve faaliyetlerini izlemek ve değerlendirmek için denetim mekanizmaları geliştirir.⁵³⁶ **Denetim ilkeleri**, bağımsızlık, hukuka uygunluk, tarafsızlık ve dürüstlük gibi standartlara dayanır.⁵³⁷ Denetim faaliyetleri, yasal mevzuata uygun olarak planlanır ve uygulanır. Hukuk devleti prensipleri ve uluslararası standartlarla uyumlu bu ilkeler kurumların etkin ve verimli çalışmasını destekler.⁵³⁸ **Bağımsızlık ilkesi**, denetçinin dış etkilere karşı korunaklı olmasını sağlayarak sürecin nesnel ve hukuka uygun şekilde ilerlemesini güvence altına alır.⁵³⁹ Denetim faaliyetlerinin güvenilirliğini ve tarafsızlığını sürdürmek için bu ilke titizlikle uygulanmalı ve sürekli denetlenmelidir.⁵⁴⁰ Çünkü denetim bulgularının doğruluğu doğrudan denetçinin bağımsızlığına bağlıdır.⁵⁴¹ **İstikrar**

⁵³³ Elçin Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi* (İsparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006), 30; Ulvi Saran, “Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 3/14 (Mart-Nisan 1997), 962.

⁵³⁴ Köksal, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, 51–61; Atilla İnan, “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı/25 (1997), 43; Tortop vd., *Yönetim Bilimi*, 158; M. Hikmet Yavuzyiğit, *Türk Kamu Yönetiminde Yerindelik Denetimi ve Mevzuat Denetimi* (Ankara: TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Tezi, 1995), 34.

⁵³⁵ Ali Balkan, *İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi* (Erzurum: Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009), 19.

⁵³⁶ Uygun, *Türkiye’de Sayıştay Denetiminin*, 12; Gözübüyük, A. Şeref, *Türkiye’nin İdari Yapısı* (Ankara: TODAİE Yayınları, 1969), 75; Balkan, *İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi*, 60; Atay, *İdare Hukuku*, 70.

⁵³⁷ Muhittin Tataroğlu, *Kamu Yönetiminin Denetimi* (İzmir: KitapAna, 2017), 36; Köseoğlu, *Türkiye’de İç Denetim*, 15.

⁵³⁸ Denetim görevlilerinin etik kurallara uyması, kamu yönetiminde güvenin sağlanması ve hesap verebilirliğin artırılması açısından zorunludur. 5176 sayılı Kanun, kamu kurumlarında görev yapanların gereken meslekî etik ilkeleri belirlemiştir. 14 Eylül 2010 tarihli *Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik*, 13 Nisan 2005’te yayımlanan *Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği* ile birlikte uygulanmaktadır. 5176 sayılı Kanunun 3. ve 7. maddelerine dayanan bu düzenleme, denetçilerin etik kurallara uyumunu güvence altına almayı hedeflemektedir “Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik”, *Resmî Gazete*, 14 Eylül 2010, Sayı: 27699, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/09/20100914-4.htm> (Erişim: 12.03.2025).

⁵³⁹ Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu*, 40; Güvendi, *Bağımsız Denetim Standardı 701*, 26.

⁵⁴⁰ Tataroğlu, *Kamu Yönetiminin Denetimi*, 36.

⁵⁴¹ M. Akram Khan, “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”, *Sayıştay Dergisi*, 19 (1995), 15–30; H. Ömer Köse, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim* (Ankara: 145. Yıl Yayınları, 2007), 55.

İlkesi ve Hukuki güvenlik ilkesi; yasama, yürütme ve yargı organlarına sorumluluk yükleyen, devletin tüm erklerini kapsayan üst bir ilkedir. Ekinci'ye göre, hukuki güvenlik ilkesi ile idari istikrar ilkesi benzer görünmekle birlikte aynı değildir ve aralarında belirgin farklar bulunmaktadır. Kanunların öngörülebilirliği, idari işlemlerin düzenli yürütülmesi ve yargı kararlarında istikrar sağlanması bu ilkenin kapsamındadır.⁵⁴² Anayasa Mahkemesi'ne göre bu ilke Anayasa'nın tüm maddelerinde örtülü şekilde yer alır.⁵⁴³ İdari istikrar ilkesi ise doğrudan idareye yöneliktir ve idare hukukuna özgüdür. Bu ilke hukuki güvenlik ilkesinin idare hukukundaki yansımasıdır. Ayrıca hukuki güvenliğin nasıl uygulanacağını belirler ve onu somutlaştırır.⁵⁴⁴ **Yasallık ilkesi,** denetimin hukuka uygun yürütülmesini sağlar.⁵⁴⁵ Denetim süreçleri, mevzuata uyum açısından değerlendirilir. Bu süreç, hukuka uygunluk denetimi olarak adlandırılır.⁵⁴⁶ Yönetim faaliyetleri yasal ilkeler doğrultusunda incelenir. Hukuk devleti anlayışının korunması güvence altına alınır. Uyumsuzluklar tespit edilerek önlem alınır. Böylece, idarenin şeffaf ve hesap verebilir olması sağlanır. Yetkililer, sorumluluklarını yasal sınırlar içinde yerine getirmekle yükümlüdür. Hukuka uygunluk, yargı ve idari otoriteler tarafından sürekli denetlenir. Bu mekanizma, yasal düzenin korunmasını ve denetimin tarafsız işlemlerini güvence altına alır.⁵⁴⁷ **Dürüstlük ilkesi,** denetim sürecinin temel unsurlarından biridir ve kişilerin görevlerini etik kurallara ve hukuka uygun şekilde yerine getirip getirmediğini değerlendirmeyi amaçlar. Denetçilerin dış etkilere kapılmadan objektif ve bağımsız hareket etmesi gerekir. Yasallık, etkinlik, dinamiklik, verimlilik ve yerindelik gibi kriterler göz önünde bulundurulmalıdır.⁵⁴⁸ Bu ilke bağımsızlıkla doğrudan bağlantılıdır ve

⁵⁴² Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 81-82.

⁵⁴³ Anayasa Mahkemesi, Kenan Özteriş, B. No: 2012/989, 19 Aralık 2013, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2012/989>, (Erişim: 22.04.2025).

⁵⁴⁴ Ali Ülkü Azrak, "Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 1/1 (1984), 160; Derya Deviner Erguvan, *Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2017), 169; F. Ebru Gündüz, *İdari İşlemin Geri Alınması* (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2010), 125; Yücel Oğurlu, *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003), 189; Melikşah Yasin, "Örf ve Adet Kuralları ile İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15/2(2012), 40; Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 82.

⁵⁴⁵ Uygun, *Türkiye'de Sayıştay Denetiminin*, 12.

⁵⁴⁶ Uygunluk denetimi, bir işletmenin faaliyetlerini hem kendi yönetimi hem de yetkili kurum ve kuruluşlar tarafından belirlenen kurallara ne derece uygun şekilde yürüttüğünü belirlemeye yönelik bir denetimdir. Bu denetim türü genellikle kamu otoriteleri ya da bağımsız denetçiler tarafından gerçekleştirilir. Denetimin amacı ise, denetlenen kişinin mevzuata uygun hareket edip etmediğini ve bu kapsamda yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini tespit etmektir. Bkz. Mehmet Bakır, *Denetim* (Trabzon: Dilara Yayınevi, 2007), 20; Aksoy, *Tüm Yönleriyle Denetim*, 65.

⁵⁴⁷ Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 46; Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu*, 41; Köse, *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, 55.

⁵⁴⁸ Daniel Kaufman - Tariq Vishwanath. *Transparency in Finance and Governance* (The World Bank: Draft, 1999), aktaran: Köseoğlu, *Türkiye'de İç Denetim*, 17.

denetçilerin mesleki yetkinliklerini kapsar.⁵⁴⁹ Aksi takdirde denetimde tarafsızlık bozulur ve kurumsal yapı zarar görür. Bu durum güven kaybına ve sistemin aksamasına yol açabilir. Kurumun düzenli işleyişini sürdürebilmesi için gerekli önlemler alınmalı ve yapısal düzenlemeler yapılmalıdır.⁵⁵⁰ **Nesnellik ilkesi**, denetim ve hukuki süreçlerin temel dayanaklarından biridir. Karar alma ve değerlendirme aşamalarında kişisel duygu, inanç ve önyargılardan uzak durmayı zorunlu kılar. Olayların objektif bir bakış açısıyla ele alınmasını ve somut verilere, gerçeklere ve mantığa dayalı analizler yapılmasını gerektirir.⁵⁵¹ Bu ilkeye bağlılık, denetim faaliyetlerinin güvenilirliğini ve hukuki geçerliliğini doğrudan etkiler. Denetçi, mevcut durumu ideal olanla karşılaştırarak tarafsız sonuçlara ulaşmalı, takdir yetkisini aşmadan hareket etmeli ve dış etkilere karşı bağımsızlığını korumalıdır. Ayrıca, denetim sürecinde uygulanacak ölçütlerin önceden belirlenmesi, sürecin nesnel ve adil yürütülmesini sağlar. Böylece nesnellik ilkesi, denetim faaliyetlerinin hukuka uygun, şeffaf ve güvenilir olmasına katkıda bulunur.⁵⁵²

Denetim türleri, *konusu, zamanı, kapsamı, denetimi gerçekleştiren organlar ve kurumun statüsü* dikkate alınarak sınıflandırılmaktadır. Bunun yanı sıra, etkinlik, verimlilik ve hesap verebilirlik ilkelerine dayanan *performans denetimi* yönetim süreçlerinin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktadır.⁵⁵³ Denetimin yöntemi, denetimi gerçekleştiren kurum, denetlenen birim ve süresi doğrultusunda şekillenir. Bu durum, farklı denetim yaklaşımlarının ortaya çıkmasına ve uygulanmasına zemin hazırlar.⁵⁵⁴ Bu nedenle denetim türleri belirlenirken hukuki ve idari

⁵⁴⁹ Denetimin güvenilirliği; doğrudan denetçilerin yetkinliğine bağlıdır. Bu durum sürecin doğruluğunu ve kalitesini artırır. Aynı zamanda denetim faaliyetlerinin hukuka ve bilimsel standartlara uygun olmasını sağlar. Yetkin denetçiler tarafsızlık ve nesnelliğin korunmasına katkı sunar. Bu nedenle eğitim, deneyim ve mesleki yeterlilik denetim başarısının temel unsurlarıdır. Bkz. Kurdoğlu, *Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin*, 7.

⁵⁵⁰ Köse, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, 56; Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 48; Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu*, 42.

⁵⁵¹ Recai Akyel - Hacı Ömer Köse. “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliği”, *Türk İdare Dergisi*, 466 (2010), 16.

⁵⁵² Köseoğlu, *Türkiye’de İç Denetim*, 15; Tataroğlu, *Kamu Yönetiminin Denetimi*, 36-37; Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 49.

⁵⁵³ Muhammed Ufuk Uygun, *Türkiye’de Sayıştay Denetiminin, Dış Denetimin Etkinliği Açısından Değerlendirilmesi* (Ankara: Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024), 8; Kamu yönetimi farklı organlar tarafından çeşitli şekillerde denetlenmektedir. Denetim, kapsamına göre genel veya özel, içeriğine göre uygunluk ya da performans, yapılış amacına göre isteğe bağlı veya zorunlu olarak ayrılabilir. Ayrıca, denetim organının konumuna göre iç veya dış, denetimi yapan kuruma göre yasama, kamuoyu, yargı, yönetsel ve ombudsman denetimi şeklinde sınıflandırılabilir. Farklı kriterlere dayanan bu ayrımlardan, denetimi gerçekleştiren kuruma göre yapılan sınıflandırma genel kabul görmektedir. Bkz. Cengiz Akın, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *T.İ.D.*, 72/427 (2000), 91; Yavuziyiğit, *Türk Kamu Yönetiminde Yerindelik Denetimi ve Mevzuat Denetimi*, 63.

⁵⁵⁴ Servet Köksal, *TBMM Adına Denetim ve Bu Denetimin Teftiş Hizmetleriyle İlişkileri* (Ankara: TODAİE Yayını, 1968), 9’dan akt: Sanal, *Türkiye’de Yönetsel Denetim*, 14; M. Nihat Gündüz, *Kalkınma İçin Sistemci Denetim* (Ankara: Kardeş Matbaası, 1974), 54.

ölçütler özenle değerlendirilmelidir.⁵⁵⁵ Denetim sistemleri güçlendirilmeli, mevcut yöntemler geliştirilerek yeni araçlarla desteklenmelidir.⁵⁵⁶

Bu bölümde araştırmanın ana konusu olan idari denetim kapsamlı şekilde ele alınacak ve idarenin denetim süreçleri incelenecektir. İç ve dış denetim ayrımı yapılarak idarenin hukuka uygunluğunu sağlamak için kullanılan mekanizmalar değerlendirilecektir. İdari denetim yöntemleri çerçevesinde isti'taf, hiyerarşik denetim, idari vesayet ve belirli idari birimlere özgü özel denetim süreçleri ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

2.2. İdari Denetim: Kavram, Türler, Usul ve Kurumlar

Hukuk devleti,⁵⁵⁷ egemenliğin belli bir zümre veya kişiden millete geçtiği, hukuk kurallarının herkesi bağladığı ve idarenin yargı denetimine tabi olduğu bir yönetim anlayışıdır.⁵⁵⁸ Kara Avrupası'nda idarenin hukuka bağlılığı *hukuk devleti*, Anglo-Amerikan ülkelerinde ise *hukukun egemenliği* veya *üstünlüğü* kavramlarıyla açıklanır.⁵⁵⁹ Anayasa Mahkemesi'ne göre hukuk devleti, insan haklarını koruyan, adil bir hukuk düzeni oluşturan ve bunu sürdürmeyi görev edinen devlettir. Tüm işlemlerinde hukuka ve Anayasa'ya uygun hareket etmelidir.⁵⁶⁰ İdari denetim, idarenin düzenli ve verimli çalışmasını sağlamak amacıyla uygulanan bir kontrol mekanizmasıdır.⁵⁶¹

⁵⁵⁵ Emrah Firidin, *Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*, Anadolu Üniversitesi, <https://adm.ataaof.edu.tr/pdf.aspx?du=SpqfdMP8X0dsrKavII1/6Q==>, Erişim:14 Mart 2025.

⁵⁵⁶ Özey'a göre hukuk devleti için yalnızca demokratik bir devlet yeterli değildir, aynı zamanda idarenin de demokratik ilkelere uygun olması gerekir. Bunu sağlamak için idari usullerin etkin işlemesi, bilgi edinme hakkının korunması ve karar alma süreçlerine katılımın artırılması gerekmektedir. Bkz. Özey, *Günüşünde Yönetim*, 10.

⁵⁵⁷ Hukuk devleti kavramı, Almanya'da ortaya çıkmış ancak Fransa'da gelişmiştir. Geçmişi çok eski olmayıp, 19. yüzyılda burjuvazinin mutlak monarşilere karşı mücadelesi sonucu, özellikle Fransız Devrimi'nden sonra şekillenmiştir. Bkz. Ernst Rudolf Huber, "Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet" (çev. Tuğrul Ansay), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜHFD)* 27/3-4 (1970), 28-29.

⁵⁵⁸ Füzün İkinioğulları, "Hukuk Devleti", *GÜHFD*, 1/1 (1997), 29; Özbudun; hukuk devletini; bireylerin hukuki koruma altında olduğu ve devletin tüm işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına bağlı olarak yürütüldüğü bir yönetim anlayışı şeklinde yapmaktadır. Bkz. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 89; Gözübüyük, *Yönetim*, 2.

⁵⁵⁹ Philip Copper, *Public Law and Public Administration* (New Jersey: Prentice Hall, 1988), 152. Akt; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri* (İstanbul: Değişim Yayınları, 2004), 33.

⁵⁶⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 1963/124, K. 1963/243, T. 11.10.1963; Anayasa Mahkemesi, hukuk devletini Anayasa'ya bağlı, hukuku devlet organları üzerinde üstün kılan ve yargı denetimine açık bir yönetim modeli olarak tanımlamaktadır. Bu yaklaşım, yargı denetiminin hukuk devletinin temel unsurlarından biri olduğunu vurgulamaktadır. Anayasa Mahkemesi, E. 1985/31, K. 1986/11, T. 27.03.1986.

⁵⁶¹ Sanal, *Türkiye'de Yönetim Denetimi*, 31; Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu*, 88; Atay, *İdare Hukuku*, 77; Mutta, *İdarenin Denetlenmesi*, 26-27.

2.2.1. Kavram Olarak İdari Denetim

İdari denetim, idarenin farklı yöntemler kullanarak kendi faaliyetlerini gözlemlemesi ve hukuka uygunluğunu temin etmesidir.⁵⁶² İdari denetim yargı dışı denetim kapsamında değerlendirilerek⁵⁶³ kamu kurum ve kuruluşlarının hem iç hem de dış denetim mekanizmaları tarafından incelenmesi ve gözetim altında tutulması olarak tanımlanmaktadır.⁵⁶⁴ Tögel'e göre idari denetim, idarenin üstlendiği görevlerin ne derece etkili ve amacına uygun şekilde yerine getirildiğinin analiz edilerek raporlanmasıdır.⁵⁶⁵ Atay'ın idari denetimi, idarenin işlem ve faaliyetlerinin idari kuruluşlar tarafından incelenip değerlendirildiği bir süreç olarak açıkladığı anlaşılmaktadır.⁵⁶⁶ Çınar' a göre idari denetim yalnızca hukuka aykırılıkların tespitiyle sınırlı bir süreç olmayıp aynı zamanda bu aykırılıkların müteakip denetim sürecine kadar ortadan kaldırılmasını hedefleyen bütüncül bir işleyişi ifade eder. Dolayısıyla, hukuka aykırı davranışlara karşı etkin yaptırımların uygulanması ve denetim mekanizmalarının düzenli işletilmesi, piyasa güvenliği ve kamu yararının korunması açısından temel bir gereklilik arz etmektedir.⁵⁶⁷ Danıştay, idarenin yasal veya kendi iradesiyle üstlendiği hizmetleri mali ya da teknik yetersizlik gerekçesiyle yerine getirmeme hakkı olmadığını, bu yüzden sorumluluktan kaçınamayacağını ve denetim yükümlülüğünün devam ettiğini hükme bağlamıştır.⁵⁶⁸

⁵⁶² Melikşah Çırakoğlu, *Türkiye'de Kolluğun Sivil Denetimi ve Karşılaştırmalı Ülke Örnekleri* (Ankara: Adalet Yayınları, 2022), 73.

⁵⁶³ Fransız Danıştayı, başlangıçta idarenin kendi işlemlerini denetlemek için kurulmuş, ancak zamanla yargısal yetkiler üstlenerek yüksek mahkeme konumuna gelmiştir. Fransız Devrimi sonrası kabul edilen 16-24 Ağustos 1790 tarihli Kanun ve 1791 Anayasası'nın 3. maddesi, yargının idari işlemleri denetlemesini yasaklamış ve idari denetimin yürütme içinde gerçekleşmesi gerektiğini öngörmüştür. Ancak idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamak için bağımsız bir denetim mekanizması ihtiyacı doğmuş ve Conseil d'État, idari yargının temel taşı haline gelmiştir. Türkiye'de de Fransız modelinden esinlenerek kurulan Danıştay, başlangıçta idari denetim işlevine sahipken, 1961 ve 1982 Anayasaları ile yargısal yetkileri artırılarak idari yargının en üst mercii olmuştur. Jacques Viguiet, *Le Contentieux Administratif* (Paris: Dalloz, 1995), 7, aktaran: Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 28-29.

⁵⁶⁴ Vasviye Çelik - Ömer Demirci, "Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları ve İşleyişi", *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5/2 (2019), 139; Balkan, *İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi*, 60.

⁵⁶⁵ Akif Tögel, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü", *Ombudsman Akademik Dergisi*, 5(2016) 98; Aişe Sena Doğan, *Devlet Üniversitelerinin İdari Özerkliği* (Ankara: Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi), 2021, 99.

⁵⁶⁶ Ender Ethem Atay, "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu", *Ombudsman Akademik*, 1(2014), 24.

⁵⁶⁷ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 172.

⁵⁶⁸ Danıştay 15. Dairesi, E. 2014/10073, K. 2016/108, T. 22.02.2016; İrem Karaali, *İdare Hukuku Açısından Karayolları Yapımı ve İşletilmesinde İdari Denetim Yetkisi* (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 50.

2.2.2. Denetimi Yürüten Kurumun Statüsüne Göre İdari Denetim Türleri

İdari denetim, yapısına göre iç ve dış denetim olarak sınıflandırılmakta; *iç denetim*, idarenin kendi işleyişini gözden geçirmesini, *dış denetim* ise bağımsız kurumlar veya yargı mercileri tarafından yürütülen incelemeleri kapsamaktadır.⁵⁶⁹ Her iki denetimin etkili olabilmesi için görev alanlarına müdahaleden kaçınılmalıdır. Ayrıca, iç denetçilerin hazırladığı raporlar ile tespit edilen eksiklikler ve sorunlar dış denetçilerle paylaşılmalı, böylece denetim süreci daha etkin hale getirilmelidir.⁵⁷⁰

2.2.2.1. Elektrik Enerjisi Sektöründe İç Denetim Sistematiği

Kamu yönetiminde iç denetim, danışmanlık ve denetleme işlevini bağımsız ve tarafsız biçimde yerine getirir. Kaynakların verimli kullanımı, risk yönetimi ve kontrol mekanizmalarını değerlendirerek geliştirmeyi amaçlar. Üst yöneticiye bağlı iç denetim birimleri, bu süreci uluslararası standartlara uygun, disiplinli ve sistematik bir yaklaşımla yürütür.⁵⁷¹ İç denetim, kurum içinde bağımsız ve tarafsız uzmanlar tarafından gerçekleştirilen bir süreçtir.⁵⁷² Temel amacı, kurumun işleyişini analiz etmek, yönetim süreçlerini iyileştirmek ve olası riskleri tespit ederek önleyici tedbirler almaktır. Ayrıca, yönetime yol göstererek kurumun hedeflerine ulaşmasını destekler.⁵⁷³ Tüm bu çalışmalar, ilgili yasa ve standartlara uygun şekilde yürütülür.⁵⁷⁴ İç denetçi olarak görevlendirilecek kişilerin belirli şartları sağlaması zorunludur.⁵⁷⁵ Denetim, örüt içinde bağımsız bir değerlendirme sürecidir. İç kontrol sisteminin

⁵⁶⁹ Karatepe'ye göre idari denetim, idarenin kendi içinde gerçekleştirdiği denetim ve bağımsız kurumlar tarafından yapılan denetim olarak ikiye ayrılır. İlk tür, hiyerarşik ve vesayet denetimini içerirken, ikinci tür Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu ve Yüksek Denetleme Kurulu gibi kurumlar tarafından yürütülür. Bkz. Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku* (İzmir: Üniversite Kitabevi, 2. baskı, 1995), 236S.

⁵⁷⁰ Ramazan Aktaş, “İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Birimi”, *Mali Hukuk Dergisi*, 132 (2008), 3-12; Özden Şentürk, *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde İç Denetim Faaliyetlerinin Kamu Kurumlarının Mali Saydamlıklarındaki Rolü* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019).

⁵⁷¹ T.C. *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10/12/2003, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>, (Erişim: 17.03.2025), md. 63.

⁵⁷² Keziban Nilgün Yakar, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Kamu İç Denetim Standartları Çerçevesinde Kamuda İç Denetim: Bir Araştırma* (Burdur: Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2021), 13.

⁵⁷³ Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 383; Balkan, *İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi*, 60; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 306.

⁵⁷⁴ Bozkurt, “Denetim Kavramı”, 61; Kurdoğlu, *Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin*, 76.

⁵⁷⁵ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 65. Maddesi; Bu göreve gelebilmek için en az dört yıllık yükseköğrenimi tamamlamış, belirlenen sürelerde kamu idarelerinde çalışmış ve mesleki yeterlilik şartlarını sağlamış olmak gerekmektedir. İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından düzenlenen eğitim programına katılan adaylar, denetim, bütçe, mali kontrol, kamu ihale mevzuatı, muhasebe ve Avrupa Birliği mevzuatı gibi konularda eğitim alarak sertifikalandırılır. Atamalar, bakanlıklar ve bağlı idarelerde üst yöneticilerin önerisiyle Bakan tarafından, diğer idarelerde ise doğrudan üst yöneticiler tarafından yapılır ve aynı yöntemle görevden

etkinliğini ölçer ve yönetime rehberlik eder. Süreçleri analiz eder, inceleme planı oluşturur, bulgularını raporlar ve iyileştirme önerileri sunar. Denetlenen sistemdeki kontrollerin güvenilirliğini değerlendirir ve yönetime görüş iletir. İç denetim, düzeni sağlama ve otoriteyi koruma işlevi görür.⁵⁷⁶ Hukuk devleti ilkesi çerçevesinde hukuka uygunluğu güvence altına almayı amaçlar.⁵⁷⁷ Geleneksel denetim, geçmiş faaliyetleri inceleyerek hesap verme sorumluluğunu esas alır. İç denetim ise denetlenenleri sürece dahil eder, sorunları analiz eder ve çözüm yolları belirler. Geleceğe yönelik stratejiler geliştirerek üst yönetime rehberlik eder.⁵⁷⁸

İç denetim, muhasebe ve finansal raporlamayla birlikte gelişmiştir. 1930'lu yıllarda *Amerika*'da Büyük Buhran sonrasında özel sektörde uygulanmaya başlamış, denetim ihtiyacı artmıştır. Dış denetimin yetersizliği fark edilmiş, muhasebe kayıtlarının doğruluğunu sağlamak ve kontrol süreçlerini güçlendirmek amacıyla iç denetim birimleri kurulmuştur.⁵⁷⁹ İç Denetçiler Enstitüsü (IIA), iç denetimin tanımını ve kapsamını zaman içinde yeniden şekillendirmiştir. 1933 Menkul Kıymetler Yasası ve 1941'de IIA'nın kurulmasıyla modern iç denetim anlayışı gelişmiştir. IIA, 1947'de iç denetimi muhasebe, finans ve işletme süreçlerini değerlendiren bağımsız bir faaliyet olarak tanımlamıştır.⁵⁸⁰ 1978'de organizasyon içinde bağımsız bir denetim mekanizması olarak ele almış, 1999'da ise risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerini analiz

alınabilirler. İç denetçilerin sayısı, çalışma esasları ve görevleri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen yönetmelikle düzenlenir. Bu yapı, kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve iç denetim süreçlerinin bağımsız, objektif ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur.

⁵⁷⁶ Köse, *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, 15; Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, 77; Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu*, 8.

⁵⁷⁷ Sacit Yörüker, *Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve* (İstanbul: TESEV, 2004), 9; Erdal Kenger, *Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu* (Ankara: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu); Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu*, 45, 135; İnan, "İç Denetim ve Dış Denetim", 45.

⁵⁷⁸ Mehmet Ekmekçi, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında İç Denetim Faaliyetinde Şeffaflık: Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (Kahramanmaraş: Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2021), 44; Elif Ayşe Şahin, *İç Denetimin Kamu Mali Karar Alma Süreçlerine Etkisi* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2011), 138.

⁵⁷⁹ Aksoy, *Kamu kurumlarında iç denetimin mali kontrol sistemiyle bütünleşik işleyişine dikkat çekerken; Ekmekçi, Kamu yönetiminde denetim faaliyetlerinin açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle ne derece örtüştüğünü tartışmakta ve uygulamada karşılaşılan yapısal aksaklıklara çözüm önerileri sunmaktadır. Özbek ise iç denetimin yönetim yapısı içerisindeki konumunu değerlendirerek, risk temelli denetim yaklaşımının kurum performansına katkısını vurgular. Bkz. Mehmet Aksoy, *Kamuda İç Kontrol & İç Denetim* (Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2008), 73; Ekmekçi, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi*, 48; Çetin Özbek, *İç Denetim, Kurumsal Yönetim, Risk Yönetimi, İç Kontrol*, Cilt 1 (İstanbul: Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayını, 2012).*

⁵⁸⁰ Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA), 1941 yılında kurulmuş olup merkezi ABD'nin Florida eyaletindedir. Kurum, iç denetim mesleğine ilişkin küresel düzeyde standartların oluşturulmasında öncü bir rol üstlenmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ekmekçi, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi*, 49; Köseoğlu, *Türkiye'de İç Denetim*, 166.

eden bağımsız bir danışmanlık ve güvence faaliyeti olarak açıklamıştır.⁵⁸¹ Avrupa Birliği üye ülkelerden kendi ilke ve standartlarıyla uyumlu uluslararası düzenlemelerin kabul edilmesini ve uygulanmasını istemektedir. Yetki ve sorumlulukları yasalarla belirlenen işleyişi net şekilde tanımlanan bir denetim sisteminin oluşturulmasını talep etmektedir.⁵⁸² Türkiye'de iç denetim, ilk olarak uluslararası şirketlerin Türkiye'deki iştirakleri aracılığıyla özel sektörde uygulanmaya başladı. Türk hukukunda ise kökeni Alman ve İtalyan sistemlerine dayanmaktadır. 1926'da yürürlüğe giren 865 sayılı Ticaret Kanunu, iç denetimin kurum içi denetçiler tarafından gerçekleştirilmesini esas almıştır.⁵⁸³ Avrupa Birliği müzakere sürecinin etkileri hissedilmekte olup, iç denetim faaliyetinin sınırları (KMYKK)'nın 63 ila 67. maddeleriyle belirlenmiştir.⁵⁸⁴ IIA, 1941'de ABD'de kurulup iç denetime resmiyet kazandırdı. Türkiye'de ise 1995'te faaliyete başlayan Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE), mesleğin gelişimini destekleyerek uluslararası standartlara uyum sağlamayı hedefledi. İç denetim, 2003'te KMYKK ile yasal düzenlemeye girdi ve kamu yönetiminde uygulanmaya başladı. AB uyum süreci kapsamında kamu sektöründe iç denetim birimleri oluşturulurken kanun çerçevesinde çeşitli kurumlarda uygulanmaya başlandı.⁵⁸⁵

2.2.2.2. Dış Denetim

Merkezi yönetim dışındaki bir kamu kurum veya kuruluşunun başka bir kamu kurum veya kuruluşunu denetlemesi, "dış idari denetim" olarak adlandırılır.⁵⁸⁶ Kurum veya kuruluşlar, bağımsız bir yapı tarafından denetlenir ve doğrudan bağlantısı olmayan denetçiler tarafından incelenir. Bu süreçte iç kontrol sistemleri, mali yapı ve finansal tablolar gözden geçirilir. Ayrıca yönetimin etkinliği ve verimliliği değerlendirilir. Kamuoyu, yasama, yargı ve uluslararası

⁵⁸¹ İç denetimin temel ilkeleriyle ilgili küresel ölçekte yapılan çalışmalarda, özellikle Pickett tarafından iç denetim uygulamalarının kapsamı ve yapısal esasları ele alınırken, Burnaby ve Hass tarafından Amerika kıtasındaki iç denetim sistemlerinin tarihsel ve kurumsal gelişimi incelenmiştir. Bu değerlendirmelere ilişkin aktarımlar için bkz. Spencer K. H. Pickett, *The Essential Handbook of Internal Auditing* (England: John Wiley & Sons Inc., 2005); P. A. Burnaby ve Hass, "Internal Auditing in the Americas", *Managerial Auditing Journal* 26/8 (2011), 734-756, aktaran: Köseoğlu, *Türkiye'de İç Denetim*, 166.

⁵⁸² Mehri Tufan, *Uluslararası İç Denetim Standartları Kamuda İç Denetim: Türkiye'deki İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi Üzerine Bir Araştırma* (Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2012); Şener Gönülaçar, "İç Denetimin Bürokratik Serencamı", *Mali Hukuk Dergisi*, 135(2008), 2.

⁵⁸³ Fahrettin Önder, *Türk Hukukunda İç Denetim ve Uluslararası Standartlara Uyumu* (Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2008), 32; Ekmekçi, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi*, 48.

⁵⁸⁴ Vural Şahbenderoğlu, *Gerekçeli ve Açıklamalı Kamu Mali Yönetimi* (Antalya: Bekad Yayınları, 2014), 31; Davud Pehlivanoglu, *Modern İç Denetim – Güncel İç Denetim Uygulamaları* (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2014), 20.

⁵⁸⁵ Nazım Öztürk, *Kamu Mali Yönetimi Mali Kurumlar* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2013), 204; Ekmekçi, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi*, 49.

⁵⁸⁶ Çırakoğlu, *Türkiye'de Kolluğun Sivil Denetimi*, 73; Özay, *Günışığında Yönetim*, 73;

denetimler sürece dahil edilebilir. Elde edilen veriler raporlanarak paydaşlarla paylaşılır.⁵⁸⁷ Dış denetim genellikle Sayıştay tarafından yapılır ve 5018 sayılı Kanun'un 68. maddesi kapsamında kamu idarelerinin mali işlemleri, kararları ve faaliyetleri incelenerek TBMM'ye sunulur.⁵⁸⁸ Bu süreçte harcamalar denetlenir ve mevzuata ile planlara uygunluk değerlendirilir.⁵⁸⁹ Ayrıca, denetimin etkinliğini artırmak için uluslararası standartlara uyum sağlanması gereklidir.⁵⁹⁰ Dış denetim, şeffaflığı ve hesap verebilirliği güçlendirmeyi amaçlamalıdır.⁵⁹¹

2.2.3. İdari Denetim Usulleri

İdare, kendi oluşturduğu mekanizmalar sayesinde idari denetimi etkin bir şekilde uygulayabilmektedir. Bu denetim yöntemleri arasında isti'taf, hiyerarşik denetim, idari vesayet, Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılan incelemeler, harcamaların kontrolüne dayalı denetim, Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla gerçekleştirilen denetimler ve belirli idari birimler tarafından yürütülen özel denetimler yer almaktadır.⁵⁹²

2.2.3.1. İsti'taf (İdari Başvuru ve İtiraz Mekanizması)

İsti'taf denetimi, idarenin kendi kararlarını gözden geçirmesine imkân tanıyan bir yöntem olup bireylerin idari eylem veya işlemler nedeniyle menfaatlerinin zarar görmesi hâlinde doğrudan ilgili idari makama başvurarak söz konusu işlem ya da eylemin iptali, değiştirilmesi, düzeltilmesi veya geri alınmasını talep etmesine dayanır.⁵⁹³ Bu denetim idarenin kendi kendini kontrol etmesini sağlarken iki farklı şekilde işler. İlk olarak mevcut bir idari işleme karşı başvuru yapılabilir ancak bunun etkili olabilmesi için işlemi tesis eden makamın hiyerarşik

⁵⁸⁷ Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu*, 46; Kadir Aksüt, *Türkiye ve Güney Kore Kamu Yönetimlerinde Yüksek Denetim* (Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Doktora Tezi, 2023), 75; Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama* (Ankara: TODAİE, 2004), 115; Köse, *Dünyada ve Türkiye'de Denetim*, 17; Sanal, *Türkiye'de Yönetimsel Denetim*, 16.

⁵⁸⁸ İç denetim ve dış denetim arasındaki temel fark, denetçilerin kurumla olan ilişkisinden kaynaklanır. "İç" denetim, kurumun kendi personeli tarafından gerçekleştirilirken, "dış" denetim, kurumdaki bağımsız denetçiler tarafından yapılır. Bkz. Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu*, 46.

⁵⁸⁹ Kurdoğlu, *Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin*, 8.

⁵⁹⁰ Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi* (Ankara: Gazi Kitabevi, 2020), 21; Uygun, *Türkiye'de Sayıştay Denetiminin*, 17.

⁵⁹¹ Akpınar, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu*, 48; Fikret Gülen, *Kamu Mali Yönetim Arenası: Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Nasıl Tasarlanmalı*. [Bildiri]. 2. Kamu Mali Yönetim Arenası, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2003, 5.

⁵⁹² Çırakoğlu, *Türkiye'de Kolluğun Sivil Denetimi*, 73; Özay, *Günışığında Yönetim*, 73; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 369-370; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 439; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 668.

⁵⁹³ Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku* (Bursa: Ekin, 2020), 35; Çırakoğlu, *Türkiye'de Kolluğun Sivil Denetimi*, 74; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 646.

olarak bir üst merciinin bulunmaması gerekir. Aksi takdirde işlemi gerçekleştiren makama yapılan başvuru dava açma süresini kesmemekle birlikte sınırlı bir etkide bulunur (*İYUK m. 11*). İkinci olarak henüz gerçekleştirilmemiş bir işlem veya eylemin idare tarafından yerine getirilmesi için başvuruda bulunulabilir (*İYUK m. 10*). Her iki durumda da başvurunun açıkça veya dolaylı olarak reddedilmesi hâlinde hiyerarşik başvuru yoluna başvurulması mümkündür.⁵⁹⁴ İYUK'un 11. maddesinin Anayasa'ya aykırılık taşıdığını savunan görüşe göre, idarenin dava açma süresi geçtikten sonra yanıt vermesi durumunda "Anayasa" dikkate alınmalıdır.⁵⁹⁵ Yargı içtihatlarında vurgulanan devlete güven ilkesi, bireylerin hukuki öngörülebilirlik çerçevesinde hareket etmesine olanak tanıdığından, idarenin yanıt verme taahhüdüne güvenen ya da insan onuruna uygun bir cevap almayı bekleyen bireylerin korunması gerektiği ifade edilmektedir. Bu çerçevede, idarenin sessiz kalma yetkisine sahip olmasının bireylerin hak arama özgürlüğünü kısıtlayarak Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği ileri sürülmektedir.⁵⁹⁶ İdari başvuru sürecinde yapılan denetim, yalnızca kararın hukuka uygun olup olmadığını değil, aynı zamanda yerindeliğini de değerlendirir. Hiyerarşik denetim kapsamında üst makam, alt makamın verdiği kararı farklı bir şekilde yorumlayabilir ve bu durum başvuru lehine sonuçlanabilir. İdari makamlar, yargı organlarının aksine, yalnızca işlemi iptal etmekle sınırlı olmayıp kararı değiştirerek düzeltme yetkisine de sahiptir. Bu sayede başvuru, yalnızca ret kararının kaldırılmasını değil, aynı zamanda talebi doğrultusunda yeni bir karar alınmasını da bekleyebilir. Fransız idare hukukunda bu süreç "idare sonrası" (post administratif) olarak adlandırılır. Ayrıca bazı idari makamlar, kararlarını verirken yalnızca katı hukuki kurallara bağlı kalmayıp, hakkaniyet ilkesine dayanarak kötü yönetimden (maladministration) kaynaklanan sorunları giderebilir ve daha adil bir çözüm üretebilir.⁵⁹⁷

⁵⁹⁴ Danıştay İDDK, E. 2004/629, K. 2004/573, T. 13.05.2004 sayılı kararında, idarenin süresi içinde yanıt vermemesi durumunun zımni ret anlamına geleceğini ve bu hâlde dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye devam edeceğini değerlendirmiştir. Davacı şirketin Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'ne yaptığı başvurunun açıkça reddedilmesinin ardından, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na yaptığı itirazın yanıtı kalmaması üzerine zımni ret olduğu kabul edilmiştir. Ancak Mahkeme, uyuşmazlık konusu işlemin dayanağını teşkil eden Petrol Kanunu'nda özel süreler belirlendiğine işaret ederek, bu özel düzenlemelerin genel sürelerle üstün olduğunu vurgulamıştır. Bu çerçevede, Bakanlığın yirmi gün içerisinde yanıt vermemesi durumunda, dava açma süresinin bu özel sürede işlemeye başlayacağı belirtilmiş; başvurunun belirtilen sürede yapılmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

⁵⁹⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, *Gerekçeli Anayasa*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli_anayasa.pdf, (Erişim: 29.05.2025); Anayasa uyarınca, idarenin tüm işlem ve eylemleri yargı denetimine tabidir. Yabancılik unsuru taşıyan kamu hizmeti uyuşmazlıkları milletlerarası tahkime götürülebilir. İdari davalarda süre, işlemin yazılı bildirimiyle başlar. Yargı yetkisi yalnızca hukuka uygunlukla sınırlıdır; yerindelik denetimi yapılamaz. İdare, işlem ve eylemlerinden doğan zararları tazminle yükümlüdür; bu güvence anayasal temele sahiptir",

⁵⁹⁶ Turan Yıldırım - Gül Fiş Üstün, *Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu* (İstanbul: Onikilevha, 2020), 238-239.

⁵⁹⁷ Jean-François Brisson, "Les Recours Administratifs Préalables; Obligatoires en Droit Public Français, Alterative au Juge ou Voie Sans Issue?", *Problèmes de procédure administrative non contentieuse*, Table ronde

2.2.3.2. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşik denetim, alt kademe merci ve görevlilerin, üst makamlar tarafından gözetim ve değerlendirmeye tabi tutulmasını ifade eder. Bu süreç, hem kamu görevlilerinin statüsünü hem de yürüttükleri işlemleri kapsar. Ancak burada esas önemli nokta, alt kademe merci ve görevlilerin yaptığı işlemler üzerindeki denetimdir. Bu denetim türü, üst merciye sahip tüm kurumlarda uygulanabilir. Ancak bazı kurumların özel yapıları, denetimin etkinliğini sınırlayabilir. Örneğin, Üniversitelerarası Kurul gibi, Yükseköğretim Kurulu (YÖK) çatısı altında yer almasına rağmen, yetki ve görevleri açısından özgün bir statüye sahip kuruluşlarda, hiyerarşik denetimin uygulanması çeşitli zorluklar içerebilir.⁵⁹⁸ İsti'faf denetiminde olduğu gibi, hiyerarşik denetim de kanuni bir düzenlemeye ihtiyaç duymadan, merkezden yönetim ilkesinin doğal bir sonucu olarak işleyişini sürdürür.⁵⁹⁹ Denetim, bir işlemin doğrudan gerçekleştiren makam tarafından değil, bağlı olduğu tüzel kişilik içindeki üst makam tarafından incelenmesini ifade eder. Bu süreçte amir, işlemi hem hukuka uygunluk hem de hizmetin gerekliliği ve etkinliği açısından değerlendirir.⁶⁰⁰ Ulusoy'a göre hiyerarşik denetim, genel ve özerk idarelerde üst makamların ast makamlar üzerindeki gözetim ve değerlendirme yetkisidir. Temel olarak aynı kamu tüzel kişiliği içinde uygulanmakla birlikte, Cumhurbaşkanlığına veya bakanlıklara bağlı, ilgili ya da ilişkili kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar da bu denetim kapsamında yer alabilir. İdare, bu denetimi kendiliğinden veya başvuru üzerine gerçekleştirebilir. Üst makam, astın işlemlerini iptal edebilir veya geçersiz kılabilir.⁶⁰¹ Günday'a göre hiyerarşik denetim, üst makamın astlarına işlem yapmadan önce emir ve talimat verme, açıklamalar yapma ve belirli yönergeler belirleme yetkisidir. Hiyerarşik amir, kanunların uygulanmasına dair yol ve yöntem belirleyerek astlarını yönlendirir. Astlar, görevlerini üst makamın belirlediği kurallara uygun şekilde yerine getirmek zorundadır ve kendilerine verilen emir veya talimatlara itiraz etme ya da dava açma hakkına sahip değildir. Ancak bir emrin yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüklerinde

organisé par La Chaire "Mutations de l'Action Publique et du Droit Public", Science Po, 13 mars 2009, 28; Zehra Odyakmaz vd., *Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği* (Ankara: Orion Kitabevi, 2013), 43. Aktaran: Yusuf Sertaç Serter, *İdari Başvurular* (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2015), 112.

⁵⁹⁸ Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, 36.

⁵⁹⁹ Olivier Gohin, *Contentieux administratif*, 8. baskı (Lexis-Nexis, 2014), 21; Benoît Plessix, *Droit administratif général*, 1. baskı (Lexis-Nexis, 2016), 1273, aktaran: Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, 36; Çirakoğlu, *Türkiye'de Kolluğun Sivil Denetimi*, 74; Cem Ayaydın, *İdare Hukukuna Giriş (Ders Notları)*, Cilt 1 (İstanbul: Yenilik Basımevi, 2008), 153; Serter, *İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular*, 332.

⁶⁰⁰ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 603; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 185.

⁶⁰¹ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 646.

bunu üst makama bildirme yetkileri bulunmaktadır. Üst makam emrinde ısrar eder ve bunu yazılı olarak yinelerse, ast emri uygulamakla yükümlüdür ve bu durumda hukuki sorumluluktan muaf tutulur (AY. md. 137/1). Öte yandan, konusu suç teşkil eden emirlerin yerine getirilmesi zorunlu değildir ve ast, böyle bir emri uygulamama hakkına sahiptir. Ancak, suç teşkil eden bir emri yerine getirdiğinde hukuki sorumluluktan kurtulamaz (AY. md. 137/2). Hiyerarşik amir, astın gerçekleştirdiği işlemleri denetleme yetkisine sahip olup, bu denetim sonucunda işlemi onaylayabilir, reddedebilir, düzeltebilir, değiştirebilir, geri alabilir veya iptal edebilir. Ayrıca işlemin uygulanmasını erteleme ya da durdurma yetkisini de kullanabilir. Hiyerarşik denetim yalnızca işlemin hukuka uygunluğunu değil, aynı zamanda hizmetin gerekliliklerine uygun olup olmadığını da değerlendirir. Bu çerçevede, hiyerarşik denetim hem hukuki hem de yerindelik denetimi niteliği taşımaktadır.⁶⁰²

2.2.3.3. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet yetkisi, literatürde idari vesayet, idari vesayet denetimi ve idari vesayet yetkisi terimleriyle tanımlanmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları ve mahalli idareler, yasalarla belirlenen çerçevede merkezi idarenin denetimine tabi tutulur. Bu denetim idarenin hukuka uygunluğunu sağlamak amacıyla gerçekleştirilen idari vesayet denetimi olarak adlandırılır.⁶⁰³ Anayasa bu denetimin yalnızca kanuni bir düzenlemeye dayanarak gerçekleştirilebileceğini öngörmektedir.⁶⁰⁴ Bu hüküm, mahalli idarelerin özerkliğini güvence altına alırken, idari vesayetin keyfi kullanımını engellemektedir. İdari vesayet, idari özerkliğin karşısında yer almakta ve merkezi yönetimin müdahale yetkisini belli sınırlarla çerçevelemektedir. Mahalli idarelerin özerkliği Anayasa ve yasalarla düzenlendiğinden, merkezi idarenin bu idareler üzerindeki yetki ve denetim alanı da yine hukuki çerçevede

⁶⁰² Günday, *İdare Hukuku*, 83-84.

⁶⁰³ Ezgi Şen, *1961 ve 1982 Anayasasının İdari Vesayet Kavramı Bağlamında Karşılaştırmalı İncelenmesi* (Karabük: Karabük Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2022), 37; Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi* (İstanbul: Erkan Matbaacılık, 1998), 303.

⁶⁰⁴ 1982 Anayasası'nın 127. maddesi, mahalli idareleri kamu tüzel kişileri olarak tanımlamakta ve kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun şekilde kanunla belirlenmesini öngörmektedir. Mahalli idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılmakta ve süreç yargı denetimine tabi tutulmaktadır. Seçilmiş organların görevden alınması da yargı denetimi kapsamında olup, ancak görevle ilgili suç isnadı hâlinde İçişleri Bakanı, kesin hükme kadar ilgili kişiyi geçici olarak görevden uzaklaştırabilmektedir. Merkezî idare, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğüne uygun yürütülmesi, kamu hizmetlerinde birlik sağlanması ve toplum yararının korunması amacıyla idari vesayet yetkisini kullanmaktadır. Mahalli idareler, belirli kamu hizmetlerini yerine getirmek için Cumhurbaşkanının onayıyla birlik kurabilmekte, görev ve yetkileri kanunla düzenlenmektedir. Ayrıca, mali kaynakları üstlendikleri sorumluluklarla orantılı olacak şekilde belirlenmektedir.

belirlenmelidir.⁶⁰⁵ Kaplan'a göre vesayet denetimi, hiyerarşik ve isti'taf denetimine göre dış denetim olarak kabul edilir. Başlangıçta mahalli idarelerin merkezi idare tarafından denetlenmesi ihtiyacından doğmuş, günümüzde ise merkezi idare ile kamu tüzel kişileri arasındaki ilişkiler çerçevesinde uygulanmaktadır. YÖK ile üniversiteler, Adalet Bakanlığı ile Türkiye Barolar Birliği ve büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler bu denetim kapsamında yer alır. Ancak merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisi giderek azalmıştır. Hiyerarşik denetime kıyasla daha sınırlı olan bu denetimde, denetleyen makam işlemleri reddetme, durdurma veya yargıya taşıma yetkisine sahiptir. Dolaylı ve sınırlı bir yöntem olmasına rağmen, idarenin hukuka uygunluğunu sağlama açısından önemli bir mekanizma olarak varlığını sürdürmektedir.⁶⁰⁶ İdari vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanabilen bir denetim biçimidir. Bu denetim genellikle hukuka uygunlukla sınırlı tutulur; ancak mevzuatta açıkça belirtilmişse yerindelik denetimini de kapsayabilir.⁶⁰⁷ Bu yetki, denetime tabi kamu tüzel kişiliğinin idari ve mali özerkliğini korur; merkezi idarenin doğrudan talimat vermesine veya işlem tesis etmesine olanak tanımaz. Ancak, idari bütünlüğün sağlanması, kamu yararının gözetilmesi ve yerel kamu hizmetlerinin verimli şekilde yürütülmesi amacıyla kullanılmaktadır.⁶⁰⁸

Anayasa Mahkemesi, idari vesayet denetiminin yalnızca kanunda açıkça belirtilen durumlarda ve yine kanunun öngördüğü yöntemlere uygun şekilde uygulanabileceğini ifade etmektedir. Bu denetim genellikle hukuka uygunlukla sınırlıdır ancak bazı istisnai hâllerde yerindelik denetimini de kapsayabilir. Genel kural olarak vesayet makamı yerinden yönetim organının yerine geçip doğrudan işlem yapamaz. Ancak idare hukuku öğretisinde ciddi ihmal veya temerrüt durumlarında ve belirli yasal koşullar altında vesayet makamının kendiliğinden işlem tesis edebileceği yönünde görüşler bulunmaktadır.⁶⁰⁹

Danıştay, idari vesayet denetimine ilişkin kararında genel müdürün kurumun işleyişinden sorumlu olduğunu ve bu görevi yönetim kurulu denetiminde ilgili mevzuat çerçevesinde yerine getirmesi gerektiğini belirtmektedir. Kurumun bağlı olduğu bakan tarafından genel müdürün

⁶⁰⁵ Çırakoğlu, *Türkiye'de Kolluğun Sivil Denetimi*, 74; F. Ebru Gündüz, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 20/33 (2015), 63-89; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 646; Özay, *Günışığında Yönetim*, 174; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 185-190.

⁶⁰⁶ Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, 36-37.

⁶⁰⁷ Melikşah Çırakoğlu, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2 (2016), 99.

⁶⁰⁸ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 28-29; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 125.

⁶⁰⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1984/12, K. 1985/6, T. 01.03.1985.

kurumun görev alanına giren konularda yerinde inceleme yapmak üzere geçici olarak görevlendirilmesi vesayet yetkisi kapsamında mümkün görülmektedir. Ancak bu yetki kamu hizmetinin etkin ve verimli yürütülmesini sağlamak ve kamu yararına hizmet sunumunu temin etmek amacıyla kullanılmalıdır. Danıştay’a göre bu yetkinin genel müdürü fiilen görevden uzaklaştırmak veya cezalandırmak amacıyla kullanılması hizmet gerekleriyle bağdaşmaz. Bu tür bir müdahale özerk bir kurumun genel müdürünün görev ve yetkilerini kurumsal ihtiyaçlara uygun biçimde kullanmasını engeller ve böyle bir durum vesayet denetiminin yasayla belirlenmiş sınır ve amaçlarıyla uyumlu değildir.⁶¹⁰

2.2.3.4. Özel Statülü Kurulların İdari Denetimdeki Rolü

Özel statüye sahip idari kurullar belirli alanlarda faaliyet göstermek üzere özel kanunlarla kurulan ve görev alanı sınırlı olan denetim organlarıdır. Bu kurullar idarenin belirli işlem ve uygulamalarını inceleyerek hukuka uygunluğu sağlamayı hedefler. “İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu”, “Bilgi Edinme Kurulu” bu çerçevede değerlendirilebilir. Kurumlarının yaptığı ve kamu kaynaklarının kullanılmasını gerektiren ihaleleri “(K.İ.K.)”denetler. Hukuka aykırılık tespit edilirse ilgili ihaleyi iptal etme yetkisini kullanabilir. Bu yönüyle ihalelerin şeffaf ve hukuka uygun şekilde yürütülmesine katkı sağlar.⁶¹¹ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), enerji piyasasında ekonomik düzenin korunması amacıyla idare hukukuna uygun yöntemlerle ve yargı kararına ihtiyaç olmaksızın doğrudan işlem gerçekleştirme yetkisine sahiptir. Kanaatimizce bu yetki kapsamı EPDK’nın özel statülü idari kurullar arasında yer alması için yeterli görülmelidir. Kurumun denetim yetkisine ilişkin usul ve esaslar izleyen kısımda detaylı biçimde ele alınacaktır.

2.3. EPDK’nın Elektrik Dağıtım Hizmetlerine Yönelik İdari Denetim Yetkisinin Hukuki Çerçevesi ve Sınırları

1982 Anayasası, Devlete piyasa faaliyetlerinin düzenli ve dengeli yürütülmesini sağlama görevi vermektedir.⁶¹² Ayrıca Devletin, piyasada fiili ya da anlaşmaya dayalı şekilde ortaya çıkabilecek tekelleşme ve kartelleşmeleri önlemesi gerektiği belirtilir.⁶¹³ Bu çerçevede Devlete,

⁶¹⁰ Danıştay 5. Daire, E. 1996/2997, K. 1999/3204, T. 27.10.1999.

⁶¹¹ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 648; Çırakoğlu, *Türkiye’de Kolluğun Sivil Denetimi*, 73; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 369.

⁶¹² Murat Ekinci, *6446 Sayılı Yeni Elektrik Piyasası Kanununa Göre İdari Yaptırımlar* (Ankara: Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2014), 22.

⁶¹³ 1982 Anayasası, m. 167.

ekonomik faaliyet alanlarında kamu ve özel sektör işlemlerini düzenleme, denetleme, hukuka aykırı davranışları engelleme ve gerekli yaptırımları uygulama yetkisi verilmiştir.⁶¹⁴ **Düzenleyici ve denetleyici kurumlar**, sosyal hayatın önemli alanlarında kamu ve özel sektör faaliyetlerini düzenleme, denetleme ve izleme görevini yerine getirir. Hukuka aykırı eylemlerin önlenmesini sağlar, gerçekleşen ihlallere yaptırım uygular, temel haklarla ekonomik düzenin korunmasına katkıda bulunur, sorumluluk alanlarına ilişkin genel politikaları oluşturur ve gerekli düzenlemeleri hayata geçirir. Bu yetki ve işlevler, geniş anlamda düzenleme (regulation) faaliyeti kapsamında değerlendirilir.⁶¹⁵

Literatürde düzenleyici ve denetleyici kurumlar genellikle “bağımsız” olarak tanımlansa da Kent, bu nitelendirmenin Türkiye’nin anayasal düzeni ve idari yapısıyla tam anlamıyla örtüşmediğini ifade etmektedir.⁶¹⁶ Bizim de katıldığımız bu görüşe göre bu kurumlara atfedilen bağımsızlık, Anayasa’nın 9. ve 138. maddelerinde yer alan yargı bağımsızlığı kavramıyla karıştırılmamalıdır.⁶¹⁷ Bu kurumların idari yapı içindeki yerleri “*Türk idare hukuku kitaplarında bağımsız idarî otoriteler genellikle kamu kurumlarının bir çeşidi olarak değil, ayrı bir başlık altında incelenmektedir. Hatta bunların T.C. idarî teşkilatı bakımından yerinin belirsiz olduğu yolunda endişeler dile getirilmektedir. Kanımızca bu düşüncelerde isabet yoktur....*”⁶¹⁸ Düzenleyici ve denetleyici kurumlar kanunla kendilerine tanınan görev alanları doğrultusunda sermaye para finans ve enerji gibi temel piyasalarda faaliyet göstermekle birlikte bu alanlarda düzenleme denetim ve gözetim yetkilerini eş zamanlı ve bütüncül bir biçimde kullanmaktadır.⁶¹⁹ Belirli süreyle atanmış sınırlı sayıda üyeden oluşan karar organları vardır.

⁶¹⁴ Günday, düzenleyici ve denetleyici kurumların doğrudan kamu hizmeti yürütmemeleri ve esas olarak düzenleyici nitelikleriyle ön plana çıkmaları nedeniyle, klasik yerinden yönetim yapılarından olan belediyeler ile hizmet odaklı kuruluşlardan ayrıldığını; bu sebeple idari yapı içinde bağımsız ve üçüncü bir tür olarak sınıflandırılmaları gerektiğini ifade etmektedir. Bkz. Günday, *İdare Hukuku*, 571.

⁶¹⁵ Cenk Şahin, *Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon ve Türk İdare Hukuku’na Yansımaları”* (İstanbul: , On İki Levha Yayıncılık A.Ş., 2010), 16; Kent, *Türk ve Alman*, 63; E. Ethem Atay, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10/1 (2006): 264; Eken, *İdare Hukuku Bağlamında Haksız Fiyat ve Fahiş Fiyatla Mücadele Yöntemleri*, 201.

⁶¹⁶ Kent, *Türk ve Alman*, 161-162.

⁶¹⁷ 1982 Anayasası’nın 9. maddesi, yargı yetkisinin yalnızca bağımsız ve tarafsız mahkemeler eliyle ve Türk Milleti adına kullanılacağını hükme bağlamaktadır. Bu madde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir yansıması olarak, yargının yasama ve yürütme organlarından ayrı ve etkisizleşmemiş bir şekilde işlev görmesini teminat altına alır. 138. madde, yargı bağımsızlığını anayasal düzeyde güvence altına alan temel düzenlemelerden biridir. Bu çerçevede hâkimler, yalnızca Anayasa’ya, yasalara ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatleri doğrultusunda karar verir. Yargı yetkisinin kullanımına dışarıdan müdahale edilmesi kesin biçimde yasaklanmıştır. Yasama organının yargılamaya ilişkin işlemlere dair görüşme veya beyanda bulunması mümkün değildir. Bu hüküm, hukuk devleti ilkesinin ve yargı erkine ilişkin kurumsal tarafsızlığın somut göstergesidir.

⁶¹⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 229-230.

⁶¹⁹ Nagehan Talat Aslan, “Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: ‘Yavru Leviathanlara Doğru’”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, 59 (2010) 27; Atay, *16 Nisan 2017 Tarihli Anayasa Değişikliğine Göre*, 402; Şeyma Olğun, *Düzenleyici ve denetleyici kurumların düzenleme yetkisinin kaynakları* (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek lisans tezi, 2019), 27; Seçil Şahin, *Türkiye’de Bağımsız İdari*

Üyeleri, olağanüstü durumlar dışında görevden alınamaz. Siyasi etkiden uzak karar alırlar ancak yürütme organı içinde, hiyerarşik denetim dışında konumlanırlar.⁶²⁰ Bu yapılar, bireyi idareye karşı korumayı ve bürokratik sorunları azaltmayı amaçlar.⁶²¹ İdari yönden özerk olmalarına rağmen düzenleyici ve denetleyici kurumlar genellikle bir bakanlıkla ilişkili olarak yapılandırılır. Kurumsal konumun idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılık oluşturmadığı yönünde hukuki görüşler bulunmaktadır.⁶²² Bu kurumlar hukuk, iktisat, yönetim bilimi, sosyoloji ve işletme gibi alanların kesişiminde yer alan disiplinler arası yapılardır.⁶²³

Danıştay 5. Dairesi'nin 07.11.2008 tarihli kararında bağımsız idari otoritelerin merkezi idareden hem yapısal hem de işlevsel olarak ayrıldığı belirtilmiştir. Bu kurumların devlet tüzel kişiliğinden farklı olarak kendi tüzel kişilikleriyle kurulduğu ve bu nedenle merkezi idarenin hiyerarşik ya da vesayet denetimine tabi olmadığı ifade edilmiştir. Kararda bu kurumların kuruluş yasalarında belirli bir bakanlık ya da Başbakanlık ile ilişkili şekilde düzenlenmesinin bağımsızlıklarına zarar vermediği belirtilmiştir. Ayrıca merkezi idarenin bu kurumların karar organları ya da düzenleyici işlemleri üzerinde doğrudan denetim yetkisi bulunmaması gerektiği vurgulanmıştır.⁶²⁴

ABD'de ilk düzenleyici kurum olan ICC, 1887'de kurulmuş; ardından benzer kurumlar sınırlı yetkilerle farklı alanlarda oluşturulmuştur.⁶²⁵ Amerikan federal idare hukukunda teknik idarenin gelişimiyle ortaya çıkan bu yapılar federal idarenin artan yetki alanı doğrultusunda kurumsal olarak şekillenmiştir. Kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli biçimde yürütülmesine katkı sunmak amacıyla oluşturulmuşlardır.⁶²⁶

Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (İstanbul: On İki Levha, 2015); Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 1, 15.

⁶²⁰ Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 5; Günday, *İdare Hukuku*, 505.

⁶²¹ Hélène Pauliat, "Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler", çev. Göçer, Mahmut, *Bağımsız İdari Otoriteler* (İstanbul, Alkim Yayıncılık, 1998), 6, aktaran: Ayhan Sarisu, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Eşgüdüksüz Yönetim", *Danıştay Dergisi* (2015), 138-91; Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, 100; İhsan Karacan, "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi*, Rekabet Kurumu Yayınları, 8, Ankara, 2001, 7.

⁶²² Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 296-297; Ekinci, *6446 Sayılı*, 26; Karakaş, "Devletin Düzenleyici Rolü", *Maliye Dergisi*, 107. .

⁶²³ Ekinci, *6446 Sayılı*, 23; Sarisu, "Bağımsız İdari Otoriteler", 90

⁶²⁴ Danıştay 5. Dairesi, E. 2006/532, K. 2008/5466, T. 07.11.2008 sayılı kararında; söz konusu kurumların idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılık teşkil etmediği ve kurumsal özerkliği de zedelediği sonucuna varılmıştır.

⁶²⁵ Sedat Çal, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu", *Ankara Barosu Dergisi*, 3(2001), 95; Dönmez, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", 55; Falcioğlu, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurul İşlemlerinin*, 13; Ulusoy, "Bağımsız İdari Kurumlar", 3.

⁶²⁶ Frank J. Goodnow, *Comparative Administrative Law: an Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*, 2 cilt, Cilt I (New York: G. P. Putnam's Sons, 1893), 1-5, 7; Davis, K. Culp, *Administrative Law and Government* (St. Paul Minnesota: West Publishing Co.,

İngiltere’de kamu yönetimi alanında meydana gelen yapısal dönüşüm, özerk kamu kuruluşlarının sayısında artışa yol açmıştır. Bu bağlamda, bağımsız idari otoriteler özerk örgütlerin bir alt türü olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu yapılara 1880’li yıllardan itibaren rastlanmakla birlikte, bu örgütlerin kurumsal bir yapıya kavuşmaları ve yaygınlık kazanmaları esasen 1980’li yıllarda gerçekleşmiştir. İngiltere’deki özerk örgütler tek tip bir yapıya sahip değildir. Bu kuruluşlar danışmanlık, kamu hizmetlerinin ifası, denetim, lisanslandırma ve düzenleme gibi çeşitli görevleri yerine getirmektedir. Bu nedenle, sahip oldukları işlevsel ve kurumsal nitelikler dikkate alındığında, bu örgütlerin tek bir çatı altında sınıflandırılması mümkün görünmemektedir. Bu çeşitlilik, kamu hizmetlerinin idari yapılanmalar aracılığıyla esnek ve farklı modellerle yürütülmesine olanak tanımıştır.⁶²⁷

Avrupa’da düzenleyici ve denetleyici kurumlar, başlangıçta piyasalarda rekabeti sağlamak ve tekelleşmenin önüne geçmek amacıyla ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı’na kadar bu kurumlar yalnızca ABD, Kanada, Meksika ve bazı İskandinav ülkelerinde mevcuttu. Savaş sonrasında ise Almanya ve Japonya gibi ülkelerde, otoriter yönetimlerin yeniden oluşmasını önlemek ve serbest piyasa düzenini güçlendirmek amacıyla özelleştirmelerin de etkisiyle rekabeti düzenleyen kurumlar kurulmuş ve yaygınlaşmıştır.⁶²⁸

Türk hukuk doktrininde bu yapılar kimi zaman “kurul” kimi zaman “kurum” bazen de “üst kurul” şeklinde adlandırılmaktadır.⁶²⁹ Düzenleyici kurumlar, hukukçular tarafından yapısal özelliklerine göre; iktisatçılar ise işlevsel yönlerine göre tanımlanmakta, bu da kavramsal farklılığa yol açmaktadır.⁶³⁰ 10 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren düzenleme ile, III sayılı Cetvel’de yer verilen düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu yönetimi sistemi içerisinde özgün bir statüye kavuşturulmuştur. Bu yasal değişiklik, mali yönetim yapısında köklü

1960), 18, aktaran: Falcıoğlu, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurul İşlemlerinin Yargısal Denetiminin Kapsamı ve Etkinliği*, 13.

⁶²⁷ İngiltere’de kamu yönetimi yapılanmasına ilişkin incelemeler, idari yapının örgütsel boyutlarını ve işleyiş mekanizmalarını açıklamaktadır (Selahattin Ateş, “İngiltere’de Kamu Yönetimi Organizasyonu”, *Türk İdare Dergisi*, 458 (Mart 2008), 183–204; ayrıca Bkz. Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 49.)

⁶²⁸ Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar-I*, 10; Oliver Helge Franz, *Regulierung, Liberalisierung und Unabhängigkeit des Reguliers* (Aachen: Shaker Verlag, 2003), 80–110; Adalbert Erler vd., “Wettbewerb/Wettbewerbsrecht”, *Handwörterbuch Zur Deutschen Rechtsgeschichte*, 5 Cilt, Cilt V (Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., 1998), 1327; Pitofsky, Robert, Goldschmid, Harvey J., Wood, Diane P., *Trade Regulation Cases and Materials*, 5. basım (New York: Foundation Press, 2003), 17–21, aktaran: Falcıoğlu, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurul İşlemlerinin*, 31–32.

⁶²⁹ Ömür Kadri Sarı, *İdare Hukuku Bakımından Gıda Güvenliği ve Gıda Piyasasının Düzenlenmesi* (Ankara: Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Doktora Tezi, 2024), 291.

⁶³⁰ İlhan Ege, “Bağımsız İdari Otoriteler (Bağımsız Düzenleyici Kurumlar), Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu Örneği”, *Kapadokya Akademik Bakış*, 4/1 (2020), 1-29; Muhittin Acar vd., “Değişen Dünyada ve Türkiye’de Devlet Bağımsız Düzenleyici Kurullar: Nereye?”, *İktisat, İşletme ve Finans*, 206 (2003), aktaran: Ekinci, *6446 Sayılı*, 23.

dönüşümleri amaçlamakta olup, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımını esas alan yeni bir anlayışı benimsemiştir.⁶³¹ Bağımsız idari otoriteler, asli fonksiyonlarını bağımsızlık ilkesine dayanarak yerine getirseler de bu bağımsızlık mutlak nitelik taşımamaktadır. Zira bu kurumlar, faaliyet alanları ve yetkileri itibarıyla kanunla belirlenen sınırlar içinde hareket eder. Aynı zamanda, yasama organının çizdiği yasal çerçeveye bağlıdırlar. Öte yandan, bu otoriteler tarafından tesis edilen işlemler yargı denetimine tabi olduğundan, yargı organlarından da bütünüyle bağımsız oldukları söylenemez.⁶³² İdari yargı kararlarında, kamu otoritesinin piyasa üzerindeki düzenleme ve denetim faaliyetlerini ifade etmek üzere farklı kavramlar kullanılmaktadır. Bu bağlamda, "üst kurul", "bağımsız idari otorite", "düzenleyici ve denetleyici kurum" ve "regülasyon kurumu" gibi terimlerle, hukuki statüsü özel nitelikler taşıyan bu kurumların işlevsel konumları tanımlanmaya çalışılmaktadır.⁶³³ *Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu* kararında tüketici haklarının ve menfaatlerinin korunmasının esas alındığı belirtilmiştir. Kararda düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunla belirlenen yetkiler doğrultusunda düzenleme yapma bu düzenlemeleri uygulama ve uygulamaların uygunluğunu denetleme görevine sahip olduğu ifade edilmiştir.⁶³⁴ Düzenleyici ve denetleyici kurumların ekonomik alanda bazı kolluk yetkilerini kullanarak kamu düzenini sağlamaya çalıştığı yönünde güçlü bir görüş bulunmaktadır.⁶³⁵ Bu kurumlar, teşkilat yapılarıyla görev ve yetki alanları birlikte düşünüldüğünde düzenleme yapmak, denetim yürütmek ve yaptırım uygulamak gibi klasik kolluk faaliyetlerine benzer işlevler üstlenmektedir. Ancak danışmanlık sunmaları, uyuşmazlıkların çözümüne katkı sağlamaları, yönlendirici rol oynamaları ve idare ile birey arasındaki ilişkiyi güçlendirmeye çalışmaları onları geleneksel kolluk yapısından ayırır. Bu özellikleri nedeniyle klasik kolluk tanımı içinde

⁶³¹ Düzenleyici ve denetleyici kurumların regülasyon fonksiyonundaki yeri, farklı sektörlerdeki uygulamalarıyla birlikte değerlendirilmiş; bu kurumların hukuki konumu ile idari sorumlulukları çeşitli açılardan ele alınmıştır (Selami Er, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Konumu", *SAYDER Dergisi* (2010), 187; Nazlı Keyifli, *Regülasyon Fonksiyonunun Sağlanmasında Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Rolü ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi* (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013), 67; Sarı, *İdare Hukuku Bakımından Gıda Güvenliği ve Gıda Piyasasının Düzenlenmesi*, 291.)

⁶³² Öğretide Düzenleyici kurumlar, kamu yönetimindeki statüleri, düzenleme yetkilerinin kaynakları ve sektörel etkileri bakımından kapsamlı biçimde ele alınmaktadırbkz. Şahin Ardiyok, *Düzenleyici Kurumlar: Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*, (Ankara: Rekabet Kurumu, 2002), 181; Yazgım Demir, *Türk Kamu Yönetimi Gelişimi ve BDDK Örneği*, Dicle Üniversitesi, 2006, 38; Eken, *İdare Hukuku Bağlamında Haksız Fiyat*, 202; Olgun, *Düzenleyici ve denetleyici kurumların düzenleme yetkisinin kaynakları*, 29; Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 18.

⁶³³ Sarı, *İdare Hukuku Bakımından Gıda Güvenliği ve Gıda Piyasasının Düzenlenmesi*, 292

⁶³⁴ Danıştay İDDK, E. 2005/1846, K. 2006/746, T. 15.06.2006; Danıştay İDDK, E. 2020/2198, K. 2021/769, T. 04.04.2021.

⁶³⁵ Çiğdem Sever D., "Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü", *AÜHFD*, 64/1 (2015), 205; Sarı, *İdare Hukuku Bakımından Gıda Güvenliği ve Gıda Piyasasının Düzenlenmesi*, 293;

tam olarak değerlendirilemezler.⁶³⁶ 1980 yılı 24 Ocak kararları, serbest piyasa modeline geçişin başlangıcı olmuş; bu dönüşümle birlikte ekonomik yapıda temel değişiklikler yaşanmış ve ekonomik kamu düzeni anlayışı da bu yeni yapı içerisinde şekillenmeye başlamıştır.⁶³⁷ Bu gelişmelerle birlikte kamu düzeni kavramı, kapsam ve içeriği bakımından zamanla daha geniş bir anlam kazanmaya başlamıştır.⁶³⁸ Danıştay kararında, Anayasa hukukunda yalnızca kamu düzeni kavramının yeterli olmadığı, bunun yanında ekonomik kamu düzeninin de dikkate alındığı belirtilmiştir. Ek olarak, ekonomik kamu düzeninin yalnızca hukuki bir mesele olmadığı, hukuk ve ekonomi birlikte değerlendirilerek belirlendiği vurgulanmıştır.⁶³⁹ Çalışmada bu durum "**ekonomik kolluk**" kavramı çerçevesinde ele alınmış ve düzenleyici kurumların işlevlerinin sınırlarının kesin biçimde belirlenememesi sebebiyle hukuki niteliğine dair tartışmaların sürdüğü ifade edilmiştir.⁶⁴⁰ *Ekinci*, kamu düzeni kavramının yalnızca geleneksel anlamda güvenlik, sağlık ve toplumsal huzur gibi unsurlarla sınırlı olmadığını, aynı zamanda ekonomik boyutları da içerecek şekilde evrildiğini ifade etmektedir. Bu doğrultuda, piyasalarda istikrarı sağlama amacı taşıyan düzenleyici önlemler de artık kamu düzeni kapsamında değerlendirilmektedir. Nitekim EPDK'nın elektrik piyasasında yürüttüğü denetim faaliyetleri, ekonomik kamu düzenini korumaya yönelik bir araç olarak öne çıkmaktadır. Bu denetimlerin temel hedefi, serbest rekabetin hâkim olduğu bir piyasa yapısının kurulması ve bu yolla elektriğin yeterli, kesintisiz, kaliteli, çevreye duyarlı ve ekonomik biçimde üretilerek sunulmasının sağlanmasıdır.⁶⁴¹ Düzenleyici ve denetleyici kurumların, genel ve soyut düzenlemeler yapma ve bu düzenlemelere uyumu gözetme yetkisi, Anayasa'nın 124. maddesine dayanmaktadır.⁶⁴² Bu madde idareye yalnızca kanunların uygulanmasını sağlama amacıyla düzenleme yapma yetkisi verir. *Anayasa Mahkemesi* bu yetkiyi yasama faaliyeti

⁶³⁶ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 572; Atay, *İdare Hukuku*, 517.

⁶³⁷ Ekonomik kamu düzeni, piyasalarda dengeyi sağlama ve istikrarlı bir ekonomik yapı oluşturma amacını taşır. Anayasa'nın 5, 35, 48, 167 ve 172. maddeleri bu kapsamda devlete düzenleme ve denetim sorumluluğu yükler. 167. madde piyasa düzeninin sağlanması ve tekelleşmenin engellenmesini, 172. madde ise tüketici haklarının korunmasını devlete anayasal bir görev olarak tanımlar (Bkz. Kağıtçıoğlu, 2015, 36; Düğer, 2022, 431-432; Falcıoğlu, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurul İşlemlerinin*, 275).

⁶³⁸ Özkan, "Ekonomik Kamu Düzeni", 81.

⁶³⁹ Danıştay, 13 Ekim 1980 tarihli kararında ekonomik kamu düzeninin, yalnızca hukuki değil ekonomik ölçütlerle birlikte değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır (Danıştay 3. Daire, E. 1980/157, K. 1980/181, T. 13.10.1980).

⁶⁴⁰ Ekonomik kolluk kavramının kapsamı ve uygulama alanlarına ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. yukarıda yer alan 'Kamu Hizmetinin Kuruluşu ve Sona Erdirilmesi' başlığı."

⁶⁴¹ *Ekinci*, 6446 Sayılı, 5; aynı yönde bkz. Kent, *Türk ve Alman*, 202.

⁶⁴² 1982 Anayasası'nın 124. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarına giren konularda yalnızca ilgili kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetmelik çıkarabilir. Bu yetki kanun ve kararnamelere aykırı olmayacak şekilde kullanılmak zorundadır. Ayrıca hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı hususu kanunlarda açık şekilde düzenlenmiştir. Böylece idarenin düzenleme yetkisi anayasal ve yasal sınırlar içinde tanımlanmış olur.

olarak değil kanunla sınırlandırılmış tamamlayıcı ve bağlı bir idari yetki olarak değerlendirir.⁶⁴³ Anayasa Mahkemesi kararına göre, yürütme organına kapsamı ve sınırları belirli olmayan, çerçevesi çizilmemiş düzenleme yetkilerinin tanınması, anayasal sistemin temel ilkelerinden biri olan güçler ayrılığı ilkesine açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Bu doğrultuda idari makamlar, ancak yasama organı tarafından açıkça ve net bir biçimde tanımlanmış, sınırları belirlenmiş bir yetkilendirme çerçevesinde düzenleyici işlem yapma hakkına sahiptir. İdarenin bu yetkisini kullanırken, hem anayasal sınırları hem de hukuk devleti ilkesinin gereklerini gözetmesi anayasal bir yükümlülük olarak kabul edilmektedir.⁶⁴⁴ Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sorumluluk alanlarına giren piyasalarda etkin şekilde görev yapabilmek amacıyla, çeşitli idari yaptırım yetkilerine sahiptir. Bu yetkiler doğrultusunda, hem kamu yararını korumak hem de piyasa düzenini sağlamak için idari para cezası verme, ilgili faaliyeti geçici süreyle durdurma ve gerekli hâllerde verilen izinleri iptal etme gibi yaptırımlar uygulayabilmektedirler.⁶⁴⁵ Çalışmanın üçüncü bölümünde, bu yaptırım yetkisinin hukuki dayanakları ile anayasal ve yargısal sınırları, yargı kararları doğrultusunda ayrıntılı şekilde ele alınacaktır “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar” başlığı altında, Türkiye’de farklı sektörlerde faaliyet gösteren ve kamu otoritesi adına düzenleme ile denetleme yetkisini haiz olan toplam on bir kuruma ayrıntılı şekilde yer verilmiştir.⁶⁴⁶

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici yetkiye sahip idari yapılar arasında; “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu”, “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu”, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu”, “Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu”, “Kamu İhale Kurumu”, “Kişisel Verileri Koruma Kurumu”, “Nükleer Düzenleme Kurumu”, “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu”, “Rekabet Kurumu”, “Sermaye Piyasası Kurulu” ile “Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu” yer almakta olup, bu yapılar toplamda on

⁶⁴³ Harun Yılmaz, “Düzenleme Yetkisi .”, *TBB Dergisi*, 110 (2016), 219–240; Sarı, *İdare Hukuku Bakımından Gıda Güvenliği ve Gıda Piyasasının Düzenlenmesi*, 293.

⁶⁴⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 1993/5, K. 1993/25, T. 06.07.1993 sayılı kararında, yürütme organına sınırları ve kapsamı açıkça belirlenmemiş düzenleme yetkisi verilmesinin Anayasa’nın öngördüğü güçler ayrılığı ilkesine aykırı olduğunu ifade etmiş; idarenin yalnızca açık kanuni dayanağa sahip olduğu alanlarda ve anayasal sınırlar içinde işlem yapabileceğini vurgulamıştır.

⁶⁴⁵ “Düzenleyici ve denetleyici idari otoriteler, kamu teşkilatı içinde özel statüleriyle ayrı bir konumda yer alır”, Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, 29; M. Zahid Sobacı, “Türk İdari Teşkilatında ‘Adalar’ Olarak Nitelendirilen Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55/2(2006), 157–180, 169; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 5. Çalışmanın üçüncü bölümünde, bu yaptırım yetkisinin hukuki dayanakları ile anayasal ve yargısal sınırları, yargı kararları doğrultusunda ayrıntılı şekilde ele alınacaktır

⁶⁴⁶ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kanun No. 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, Resmi Gazete, 24.12.2003, Sayı:25326, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1>, (Erişim: 24.03.2025).

bir kurumu içermektedir.⁶⁴⁷ Bu çalışma, esas olarak EPDK'yı konu edinmekte olup kurumun yapısı ve işleyişi ayrıntılı biçimde incelenecektir. Diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlar ise değerlendirme kapsamının dışında tutulacaktır.

2.3.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Kurumsal Yapısı ve Düzenleyici Rolü

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), 2001 yılında “4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu” ile kurulmuş, aynı yıl çıkarılan “4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu” ile bugünkü adını almıştır. 2013 yılında yürürlüğe giren “6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu” ile kurumun görev ve teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş, şeffaf elektrik piyasasına ilişkin yetkiler de bu yeni düzenlemeye devredilmiştir.⁶⁴⁸

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Ankara'da faaliyet gösteren, idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz bir kurumdur. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkili şekilde görev yapan EPDK'nın taşra teşkilatı bulunmasa da, dağıtım bölgelerinde tüketiciyle doğrudan iletişimi sağlamak üzere irtibat ofisleri açabilme yetkisi vardır. Kurum, “4628 sayılı Kurum Kanunu”, “4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu”, “5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu”, “5307 sayılı LPG Piyasası Kanunu” ve “6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu” çerçevesinde; elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarında düzenleme ve denetim görevini bağımsız şekilde yürütmektedir.⁶⁴⁹

2.3.2. Kurumun Kuruluş Amacı

‘Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’, enerji piyasalarının verimli ve istikrarlı şekilde işlenmesini sağlamak; tüketicilere kesintisiz, kaliteli, çevreye duyarlı ve ekonomik açıdan erişilebilir hizmet sunulmasını temin etmek amacıyla faaliyet göstermektedir. Bu çerçevede Kurum, görevlerini “4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” (2001) başta olmak üzere, “4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu” (2001), “5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu” (2003), “5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu” (2005) ve “6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu” (2013) hükümleri

⁶⁴⁷ Eken, *İdare Hukuku Bağlamında Haksız Fiyat*, 203-204; Sarı, *İdare Hukuku Bakımından Gıda Güvenliği ve Gıda Piyasasının Düzenlenmesi*, 291.

⁶⁴⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu “2021 Yılı”* <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/DNYnKKyo7b-enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu>, (Erişim: 24 Mart 2025); Ekinci, *6446 Sayılı*, 24; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, “Kurumumuz / Tarihçe”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumumuztarihce> (Erişim: 24 Mart 2025).

⁶⁴⁹ Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 289; Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 74.

doğrultusunda yerine getirmektedir. Söz konusu yasal düzenlemeler, rekabetin esas alındığı, mali yönden güçlü, özel hukuk ilkelerine dayanan ve şeffaf bir enerji piyasası yapısının oluşturulmasını hedeflemektedir. EPDK ise bu yapının sürdürülebilirliğini sağlamak için lisans verme, tarife belirleme, ikincil düzenlemeler oluşturma, piyasa faaliyetlerini izleme ve denetleme gibi görevleri üstlenmektedir. Bu şekilde Kurum, piyasaların düzenli işleyişine katkı sunmakta ve kamu yararını gözetmektedir.⁶⁵⁰ Devlet, enerji piyasalarının düzenli, istikrarlı ve sağlıklı şekilde işlenmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu doğrultuda *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)* kurulmuştur. Kurumdan önce bu işlevler, ‘‘ETKB’’ tarafından yürütülmekteydi. Ancak, enerji sektöründe bağımsız ve teknik yetkinliğe sahip bir düzenleyici otoriteye duyulan ihtiyaç nedeniyle, EPDK klasik idari yapıdan ayrışan, özerk bir kurum olarak yapılandırılmıştır. Kurum, düzenleme ve denetleme yetkilerini kamu adına yerine getirir. Özellikle doğal tekel özelliğı gösteren alanlarda düzenleyici müdahalelerde bulunur. Temel amacı; kamu yararını korumak, hizmet kalitesini yükseltmek ve piyasanın şeffaf biçimde işlenmesini sağlamaktır.⁶⁵¹ EPDK, bir yandan rekabeti gözetirken diğeryandan kamusal hizmetlerin sürekliliğini temin eder.⁶⁵²

2023 tarihli Sayıştay raporunda, *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun* (EPDK) enerji piyasalarındaki görev ve yetkileri kapsamlı biçimde değerlendirilmiştir. Raporda, EPDK’nın temel amacının; piyasaların istikrarlı, şeffaf, hukuka uygun biçimde işlenmesini sağlamak olduğı belirtilmektedir. Bu doğrultuda Kurum, lisans verme, piyasa gözetimi, ikincil mevzuat hazırlama, tarife düzenleme ve denetim faaliyetlerini yürütmektedir. Ayrıca, enerji politikalarıyla uyumlu olarak teknolojik gelişmeleri piyasaya entegre etmek ve kullanıcı haklarını koruyacak yasal düzenlemeler geliştirmek de EPDK’nın sorumlulukları arasındadır. Bu yetki ve işlevler, EPDK’nın enerji piyasalarının etkin şekilde işlenmesini temin etme amacına hizmet etmektedir.⁶⁵³ Elektrik piyasası, yapısal özellikleri nedeniyle güçlü bir düzenleyici çerçeveye ihtiyaç duymaktadır. Serbestleşme süreci, belirli bir plan ve yönlendirme dahilinde sürdürülmeye çalışılmıştır. Kamu hizmeti niteliğı devam ederken, özel sektörün piyasadaki etkinliğinin artması yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır. Bu doğrultuda, düzenleyici ve

⁶⁵⁰ ‘‘Kurumun Tarihçesi’’, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumumuztarihce>, (Erişim: 24.03.2025).

⁶⁵¹ Özlem Kızıl Voyvoda ve Ebru Voyvoda, ‘‘Türkiye’de Enerji Sektörünün Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Hukuk Düzenlemeleri – Elektrik Sektörü’’, *Çalışma ve Toplum* 1/60 (2019), 127–154, 129; Faruk Ataay, ‘‘Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?’’, *Praksis*/9 (2002), 233.

⁶⁵² Kent, *Türk ve Alman*, 177.

⁶⁵³ 2023 yılında yayımlanan Sayıştay raporuna göre, EPDK’nın yürüttüğü düzenleme ve denetim faaliyetleri, enerji piyasalarının şeffaf ve sürdürülebilir şekilde işlenmesi bakımından kritik bir rol üstlenmektedir. Bkz. Sayıştay, ‘‘Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Raporu’’, *Sayıştay Başkanlığı*, 2023, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/DNYnKKyo7b-enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu>, 4.

denetleyici kurumlar oluşturulmuştur.⁶⁵⁴ Yatırımları teşvik etmeye yönelik destekler sunulsa da, kurumsal altyapıdaki eksiklikler yatırım süreçlerini zorlaştırmakta ve rekabet koşullarını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle piyasanın istikrarı ve güvenliği açısından düzenleyici kurumların etkili işleyişi kritik bir rol üstlenmektedir.⁶⁵⁵ EPDK, altyapı hizmetlerinde doğal tekel yapısına rağmen özelleştirmeyi mümkün kılan ilk uygulamalardan biridir. Rekabetin mümkün olduğu alanlarda düzenlemeler Rekabet Kurumu aracılığıyla sağlanırken, doğal tekel durumundaki faaliyetler bu düzenlemelerin dışında kalmaktadır. Aynı bölgede birden fazla şirketin elektrik dağıtımını yapması teknik ve ekonomik açıdan uygun değildir. Bu sebeple, piyasada rekabetin yokluğunda fiyat ve hizmet kalitesini denetleyecek kamu otoritesine ihtiyaç duyulmaktadır.⁶⁵⁶ Piyasa ekonomisinin uygulanması, bazı durumlarda kamu müdahalesini gerekli kılabilir. Çünkü her koşulda kaynakların etkin biçimde dağıtılması beklenemez. Bu doğrultuda, rekabetin sınırlı olduğu alanlarda regülasyon devreye girer. Regülasyonun etkinliği ise mali ve idari açıdan bağımsız kurumların varlığına bağlıdır. Aynı zamanda, büyük ölçekli yatırımlar yapan piyasa aktörleriyle denge kurmak açısından düzenleyici ve denetleyici kurumlar piyasada güven ve istikrar sağlamada önemli rol oynar.⁶⁵⁷ EPDK enerji sektöründe düzenleme ve denetim faaliyetlerini yürüten yetkili bir kamu otoritesidir. Enerji alanında sunulan hizmetler Kurumun görev alanı içinde yer almakta ve bu kapsamda yürütülmektedir. Düzenleme ve denetim görevleri devletin temel yetki ve sorumlulukları arasında bulunduğu için EPDK bu yetkileri kamu adına kullanmaktadır. Doğal tekel niteliği taşıyan sektörlerde düzenleyici kurumların temel işlevi piyasa istikrarını ve kamusal dengeyi sağlamaktır.⁶⁵⁸ Bu tür piyasalarda rekabetin oluşması teknik olarak mümkün olmadığından düzenleme yetkisi rekabet kurumları yerine bu alana özgü yapılandırılmış düzenleyici kurumlara verilmiştir.⁶⁵⁹

⁶⁵⁴ Tomain, Joseph P; Cudahy, Richard D., *Energy Law*, Thomson-West, 2004, 81, aktaran: Gönen, “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti”, 366; ayrıca bkz. Ekinci, 6446 Sayılı, 29.

⁶⁵⁵ Diğdem Pekcan, *Doğal Tekelin Regülasyonu ve Düzenleyici Kurum: Türkiye Elektrik Piyasası Örneği* (Bursa: Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2015), 53; Gönen, “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti”, 366.

⁶⁵⁶ Sedat Çal, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu”, *Ankara Barosu Dergisi*, 3(2001), 101.

⁶⁵⁷ Zenginobuz, “Elektrik Sektöründe”, 114; Uğurlu Aytaç, *Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar ve Türkiye’de Enerji Sektöründe Uygulanması* (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2007), 58; Pekcan, *Doğal Tekelin Regülasyonu*, 53.

⁶⁵⁸ Doğal tekel kavramı ile bu niteliği taşıyan sektörlerle ilişkin detaylı açıklamalar için 1.1.2.1 numaralı ‘Doğal Tekel Niteliği’ alt başlığına başvurulabilir.”

⁶⁵⁹ Kent, *Türk ve Alman*, 178.

2.3.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Hukuki Niteliği, Örgütsel Yapısı ve Faaliyet Mekanizması

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, kamusal yetkilerle donatılmış, mali ve idari özerkliği bulunan bir idari otorite niteliğindedir. Kamu tüzel kişiliği, kurumların hukuk düzeni içinde hak ve borç sahibi olabilmesini ifade eder. İdare hukukunda kamu tüzel kişileri, idarenin asli sùjeleri olarak kabul edilir.⁶⁶⁰ Bu anlayış, mülk devletten hukuk devletine geçiş sürecinin kurumsal yansımasıdır.⁶⁶¹ Türkiye’de EPDK, kamu tüzel kişiliğini doğrudan Anayasa’dan değil, Elektrik Piyasası Kanunu’ndan almaktadır. Anayasa kamu tüzel kişiliğinin yalnızca kanunla ve açık yetkiyle kurulabileceğini belirtir.⁶⁶² Öte yandan, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu tüzel kişiliğini Anayasa’nın 133. maddesinden doğrudan almakta ve anayasal güvence altında yer almaktadır. Bu nedenle RTÜK, yasa koyucunun müdahalesi dışında kalırken EPDK yalnızca yasal düzenlemeyle kurulmuş bir yapı olarak öne çıkmaktadır.⁶⁶³ EPDK’nın düzenleyici yetkisi, doğrudan yasaya dayanan ve ikincil düzenlemeler aracılığıyla hayata geçirilen türevsel bir yetkidir. Kurum, bu yetki kapsamında EPDK; hukuki işlem yapma, mülkiyet edinme, personel istihdam etme ve yargı mercileri nezdinde taraf olma yetkilerine sahiptir. Tüzel kişilik özelliği sayesinde Kurum, faaliyetlerinden doğan sorumlulukları bizzat üstlenmekte ve böylece bu sorumlulukların doğrudan devlete yönelmesi önlenmektedir.⁶⁶⁴ EPDK, hem mevzuatın uygulanmasını sağlamak hem de tüketicilere güvenilir ve sürekli enerji sunmak amacıyla yönetmelikler çıkarma yetkisine sahiptir.⁶⁶⁵ Kurum, enerji piyasasında piyasa düzenini korumak için *ekonomik kolluk* yetkisini kullanarak hukuka aykırı davranan şirketlere yaptırım uygulayabilir. Ayrıca, lisans verme gibi yaptırım içermeyen işlemleri de gerçekleştirme yetkisine sahiptir.⁶⁶⁶ EPDK, kanunla belirlenen görev ve yetkilerini kullanırken

⁶⁶⁰ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku* - Cilt I, 179.

⁶⁶¹ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 7.

⁶⁶² Anayasa’nın 123. maddesi, idarenin yapısal bütünlüğünü ve kamu tüzel kişiliğinin nasıl oluşturulacağını düzenlemektedir. İdari yapı, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre şekillenir ve yalnızca kanunla belirlenir. Kamu tüzel kişiliği ya doğrudan kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilir. 2017 anayasa değişikliğiyle birlikte yürütmeye bu konuda yetki verilmiş, böylece idarenin yeniden yapılandırılması kolaylaştırılmıştır. Ancak bu değişiklik, yasama ve yürütme yetkileri arasındaki denge açısından anayasal değerlendirmeye açıktır. EPDK, yasal düzenlemeyle kurulmuş bir kamu tüzel kişisi olup anayasal güvenceye sahip değildir. Buna karşılık RTÜK, tüzel kişiliğini doğrudan Anayasa’dan aldığı için anayasal düzeyde korunmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/> (Erişim 25 Mart 2025).

⁶⁶³ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 131.

⁶⁶⁴ Meltem Kutlu Gürsel, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu*, Ankara, Danıştay Bürosu Yayınları, 2005, 3.

⁶⁶⁵ Anayasa’nın 124. maddesine ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Ekinci’nin 6446 Sayılı adlı çalışmasına (s. 5) ve Kent’in *Türk ve Alman* adlı eserine (s. 202).

⁶⁶⁶ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku* - Cilt I, 377; Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 175; Kent, *Türk ve Alman*, 178.

idari işlem niteliğindeki yolları tercih eder. Bu işlemler kamu gücüne dayanır ve kamu hukuku çerçevesinde gerçekleştirilir. Kurum bu kapsamda enerji piyasasına ilişkin yeni düzenlemeler yapabilir mevcut kuralları güncelleyebilir ya da yürürlükten kaldırabilir. Ayrıca bazı işlemler yaptırım özelliği de taşıyabilir.⁶⁶⁷ EPDK gibi düzenleyici kurumlar, bağımsız karar alma yetkisi ve özerk bütçeleri ile geleneksel yerinden yönetim yapılarından ayrılır. Bu kurumlar, hizmet veya yer bakımından yerinden yönetim idareleriyle tam olarak örtüşmez. Bu nedenle, idari teşkilat içinde kendine özgü bir konumda değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.⁶⁶⁸

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun İlişkili Olduğu Bakanlık, EPDK, doğrudan hiyerarşik ya da vesayet ilişkisine tabi olmasa da Anayasa'nın öngördüğü "idarenin bütünlüğü" ilkesi kapsamında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile bağlantılı bir yapıya sahiptir.⁶⁶⁹ Bu bağlantı, Bakanlığa klasik anlamda bir idari denetim yetkisi tanımasa da, kamu yararının korunması amacıyla EPDK'nın işlemlerine karşı yargı yoluna başvurma yetkisini içermelidir.⁶⁷⁰ Nasıl ki yerel yönetimlerde vesayet denetimi zamanla yalnızca yargısal denetime dönüşmüşse, benzer bir sistemin EPDK için de geçerli olması gerektiği savunulmaktadır.⁶⁷¹ Bu yaklaşım, kurumsal özerkliği zedelemekten hukuka aykırı işlemlerin denetimini mümkün kılar ve kamu yönetiminde bütünlüğü destekler.⁶⁷² Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), yalnızca hukuki bir düzenleyici otorite olmanın ötesinde, Türkiye'nin enerji stratejilerinin belirlenmesinde önemli bir yönlendirici konumda bulunmaktadır. Kurumun üstlendiği görevler, enerji piyasalarının güvenilir, şeffaf ve verimli şekilde işlemlerini sağlama açısından büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda EPDK, hem enerji piyasalarının sağlıklı işleyişine katkı

⁶⁶⁷ Kent, *Türk ve Alman*, 180.

⁶⁶⁸ Çırakoğlu, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin", 96; Kent, *Türk ve Alman*, 67; Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", 273; Günday, *İdare Hukuku*, 575.

⁶⁶⁹ T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, "*Birimler ve İlişkili Kuruluşlar*", <https://enerji.gov.tr/birimler-iliskili-kuruluslar>, (Erişim: 26 Mart 2025); 4628 sayılı *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, md. 4; Sayıştay Başkanlığı, *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2021 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/DNYnKKyo7b-enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu>, (Erişim: 29.03.2025).

⁶⁷⁰ İlişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (Bakanlık)'dır. Bkz. *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, "*Kurumumuz Tarihçe*", <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumumuztarihce> (Erişim: 26.03.2025).

⁶⁷¹ Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 15-16; Kent, *Türk ve Alman*, 183-184.

⁶⁷² 1982 Anayasası'nın 87. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini kapsamlı şekilde tanımlar. Buna göre Meclis, kanun yapma, mevcut kanunları değiştirme ya da kaldırma; bütçe ve kesin hesap tekliflerini inceleyip onaylama; para basılmasına ve savaş ilanına karar verme gibi önemli işlemlere sahiptir. Ayrıca uluslararası andlaşmaların onay sürecine katılır ve nitelikli çoğunlukla genel ya da özel af ilan edebilir. Bu görevler, yasama organının sadece yasa koyucu değil, aynı zamanda denetleyici bir güç olarak yürütme ve diğer devlet organlarıyla olan ilişkilerini düzenlemesini sağlar. Böylece demokratik sistem içinde yasama organı, hukuk devleti ilkesini ve kuvvetler ayrılığını güvence altına alacak şekilde işlev görür.

sunmakta hem de ülkenin enerji politikalarının yönünü belirleyen temel kurumsal aktörlerden biri olarak görev yapmaktadır.

2.3.4. Enerji Piyasası Faaliyet Türleri

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), enerji sektörünün dört ana alanı olan elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarını düzenleme ve denetleme yetkisine sahiptir.⁶⁷³ Uluslararası örneklere bakıldığında, bazı ülkelerdeki düzenleyici kurumların tıpkı EPDK gibi bu dört alanın tamamında yetkili olduğu, bazılarının ise yalnızca belirli piyasalarda görev üstlendiği görülmektedir. Bu duruma örnek olarak, Bosna-Hersek'te faaliyet gösteren Devlet Elektrik Düzenleyici Komisyonu (SERC), Arjantin'deki Elektrik Ulusal Düzenleyici Kuruluşu (ENRE) ve Brezilya'daki Elektrik Düzenleme Kurumu (ANEEL) yalnızca elektrik piyasasına yönelik düzenleme yetkisine sahip kurumlar olarak gösterilebilir.⁶⁷⁴

2.3.4.1. Elektrik Piyasası

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, elektriğin tüketicilere yeterli, kaliteli, kesintisiz, ekonomik ve çevreyle uyumlu şekilde sunulmasını hedeflemektedir.⁶⁷⁵ Rekabete dayalı, mali yapısı güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir piyasa sistemi kurulması öngörülmektedir.⁶⁷⁶ Hunt ve Shuttleworth (1996), elektrik piyasaları için dört model ortaya koyar: monopol, tek alıcı, toptan satış rekabeti ve perakende satış rekabeti. Serbestleşme sürecinde bazı ülkeler üretimden, bazıları ise perakende satıştan başlayarak rekabetçi piyasa yapısına geçmeye çalışmıştır.⁶⁷⁷ Bu nedenle piyasa işleyişine dair sınıflandırma ve tasarım, serbestleşmeyle birlikte kanuni düzenlemeler, hak ve yükümlülükler önemli olmuştur.⁶⁷⁸ Kanun, özel hukuk hükümleri çerçevesinde faaliyet gösteren piyasa aktörlerinin bir otorite tarafından düzenlenmesini ve denetlenmesini esas alır.⁶⁷⁹ Elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan ve perakende satışı ile

⁶⁷³ Çal, “Bağımsız İdari Otorite”, 105; İkinci, 6446 Sayılı, 27.

⁶⁷⁴ Zeynep Çakmak, *Bağımsız idari otorite olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu* (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2011), 150; İkinci, 6446 Sayılı, 27.

⁶⁷⁵ Alparslan Başaran - Necmiddin Bağdadioğlu, “Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon ve Rekabet Politikası”, *Sosyoekonomi*, 12/12 (2010), 144.

⁶⁷⁶ İkinci, 6446 Sayılı, 27.

⁶⁷⁷ Stephen Hunt, *Making Competition Work in Electricity* (New York: John Wiley & Sons Ltd, 2002), https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Hunt_Making_Competition_Work.pdf, (Erişim: 27 Mart 2025).

⁶⁷⁸ Hakan Çetintaş - İbrahim Bicil, “Elektrik Piyasalarında Yeniden Yapılanma ve Türkiye Elektrik Piyasasında Yapısal Dönüşüm”, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi* 2/2 (Temmuz 2015), 7.

⁶⁷⁹ Elektrik El Kitapları”, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-128-3/elektrikel-kitaplari#>, 1, (Erişim: 26 Mart 2025)

birlikte ithalat, ihracat ve piyasa işletimi faaliyetleri Kanun kapsamına dâhildir.⁶⁸⁰ Ayrıca bu alanlarda görev alan tüm gerçek ve tüzel kişilerin hakları ile yükümlülükleri yine bu düzenleme ile belirlenmektedir.⁶⁸¹ Başaran ve Bağdadioğlu'na göre, Türkiye elektrik piyasasında yapısal dönüşüm sürecini Avrupa Birliği enerji mevzuatıyla büyük ölçüde uyumlu biçimde yürütmüştür. Bu kapsamda, kamuya ait elektrik kurumları dikey olarak ayrıştırılmış ve şirketleşme sürecine tabi tutulmuştur. Piyasanın temel hukuki çerçevesi, AB enerji politikaları doğrultusunda oluşturulmuş; iletim ve dağıtım gibi doğal tekel niteliğindeki faaliyet alanları ile tüketici haklarına ilişkin hususlar açıkça tanımlanmıştır. Bu işlevleri düzenlemek ve denetlemek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ihdas edilmiştir. Ayrıca üretim alanında rekabeti artırmak için yatay ayrıştırmaya yönelik önlemler alınmış ve üçüncü tarafların şebeke erişimine ilişkin yasal altyapı oluşturulmuştur.⁶⁸²

01.01.2013 tarihine kadar *dağıtım şirketleri*, elektrik dağıtım ve perakende satış faaliyetlerini birlikte yürütmekteydi. Bu kapsamda, söz konusu şirketler, faaliyet gösterdikleri dağıtım bölgesinde, başka bir tedarikçiden elektrik enerjisi veya kapasitesi temin edemeyen tüketicilere, perakende satış lisansı almak suretiyle elektrik enerjisi satmakla ve/veya bu hizmeti sunmakla yükümlüydü.⁶⁸³ Ancak, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun 12.09.2012 tarihli ve 4019 sayılı kararı ile, 01.01.2013 tarihinden itibaren dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin farklı tüzel kişilikler eliyle yürütülmesine karar verilmiştir. Anılan kararda, bu ayrışmanın hukuki çerçevesi ve uygulamaya ilişkin esaslar açıkça belirlenmiştir.⁶⁸⁴ Buna göre, söz konusu faaliyet ayrımı, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 159. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında yer alan "kısmi bölünme" yöntemiyle gerçekleştirilecektir. Bu doğrultuda, dağıtım şirketlerinin, perakende satış hizmetine ilişkin faaliyetlerini devredeceği yeni bir anonim şirket kurması ve bu kapsamda TTK hükümleri uyarınca kısmi bölünme

⁶⁸⁰ Elektrik Piyasası Kanunu, Kanun No. 6446, Kabul Tarihi: 14 Mart 2013, Resmî Gazete, 30 Mart 2013, Sayı: 28603, mad. 1-2, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6446.pdf> (Erişim: 26 Mart 2025); Devir, "Türk Elektrik Piyasasının İşleyişi", 24.

⁶⁸¹ 2010/10 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Raporu, aktaran: Çakmak, *Bağımsız idari otorite olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*; Ayşegül Pınar Damla, *Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği* (Trakya: Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 25 ; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, *Elektrik El Kitapları*, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-128-3/elektrikel-kitapları> (Erişim: 18 Kasım 2024).

⁶⁸² Başaran - Bağdadioğlu, "Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon ve Rekabet", 147.

⁶⁸³ (Mülga) 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3. maddesinin (c) bendinde, dağıtım şirketlerinin üretim ve perakende satış faaliyetlerini 01.01.2013 tarihinden itibaren farklı tüzel kişilikler aracılığıyla yürütmeleri gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme, daha sonra yürürlüğe giren *Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği*'nin 23. maddesinin onuncu fıkrasında da tekrar edilerek normatif süreklilik sağlanmıştır.

⁶⁸⁴ Özel, "Elektrik Piyasalarında Elektrik Sağlama Amaçlı Sözleşmeler", 2080.

sürecini başlatması gerekmektedir.⁶⁸⁵ Hukuki ayrıştırmanın ardından faaliyetini sürdüren dağıtım şirketleri, kendilerine tahsis edilen lisans bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti yürütme yükümlülüğü altındadır. Ayrıca bu şirketler, lisans kapsamındaki dağıtım bölgesindeki sayaçları okumak ve elde edilen tüketim verilerini ilgili tedarikçiye iletmekle sorumludur.⁶⁸⁶

2.3.4.2. Petrol Piyasası

Enerji piyasalarının hukuki düzenlemeleri yalnızca elektrik piyasasıyla sınırlı kalmamış, benzer yapılar petrol piyasası için de öngörülmüştür. Bu bağlamda, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 2. maddesi, petrolün tanımını ve sektöre ilişkin temel faaliyet alanlarını ayrıntılı biçimde ortaya koymaktadır. Kanun, ithalat, ihracat, rafinaj, işleme, depolama, iletim, taşıma, dağıtım ve bayilik gibi süreçleri kapsamakta ve bu alanlarda faaliyet gösterecek kişilerin lisans yükümlülüklerini ve denetim usullerini belirlemektedir. Böylece yalnızca faaliyetlerin sınırları çizilmemekte; aynı zamanda rekabeti esas alan, şeffaf ve sürdürülebilir bir piyasa yapısının oluşturulması hedeflenmektedir.⁶⁸⁷ Bu alanlarda faaliyet gösterecek kişi ve kuruluşların, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'ndan lisans alması zorunludur. Tüm işlemler, EPDK'nın gözetiminde ve rekabet esasına dayalı bir yapı içinde yürütülmektedir.⁶⁸⁸ Kamu hizmeti niteliği taşıyan faaliyetlerin belirlenmesi lisanslandırma sürecinin temel unsurlarındandır. Bu değerlendirmede, can ve mal güvenliğinin sağlanması, petrolün güvenli temini ve arz sürekliliği dikkate alınmıştır. Ayrıca piyasanın ekonomik yapıya uygun işlemesi ve rekabetin tesis edilmesi de önemli ölçütler arasında yer almıştır.⁶⁸⁹

⁶⁸⁵ Serdar Taşdöken, “Elektrik Dağıtım ve Perakende Satış Faaliyetlerinin Hukuki Ayrıştırılmasının Yeni TTK Açısından Değerlendirilmesi”, *Dünya Gazetesi*, <https://www.dunya.com/elektrik-dagitim-ve-perakendesatisaaliyetlerinin-hukuki-ayristirilmasinin-yen-167674h> (Erişim: 16 Mayıs 2025).

⁶⁸⁶ Dağıtım şirketinin ortakları, yeni kurulan perakende satış şirketinin pay ve haklarını edinmiştir. 4019 sayılı Kurul Kararının 11. maddesi uyarınca, perakende satış şirketi 15 Aralık 2012 tarihinden önce EPDK'ya lisans başvurusu yapmakla yükümlüdür. Aynı şekilde, dağıtım şirketi de mevcut lisansının sona erdirilmesi amacıyla, eş zamanlı olarak Kuruma başvurmalıdır. Bu başvurular değerlendirildikten sonra, dağıtım şirketinin perakende satış lisansı 31 Aralık 2012 tarihi itibarıyla sonlandırılacak; yeni şirkete ise, 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, devam niteliğinde yeni bir lisans verilecektir. *Daha ayrıntılı bilgi için*; Özel, “Elektrik Piyasalarında Elektrik Sağlama Amaçlı Sözleşmeler”, 2082.

⁶⁸⁷ Samet Altındağ, *Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar* (Ankara: Türkiye Adalet Akademisi, 2017), 37.

⁶⁸⁸ Ayşe Aslı Alkan, *Kamu Hizmeti Kavramının Türk Petrol Piyasası Açısından Değerlendirilmesi* (İstanbul: Özyeğin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2021), 2-3; 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu, *Resmî Gazete*, 20 Aralık 2003, Sayı: 25322, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5015.pdf> (Erişim: 27 Mart 2025); İkinci, *6446 Sayılı*, 28.

⁶⁸⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi, *Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, c. 144, 49. Birleşim, 1041, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c144/tbmm22144049ss1041.pdf> (Erişim: 27 Mart 2025).

2.3.4.3. Doğal Gaz Piyasası

Enerji piyasalarının düzenlenmesinde her bir alt sektör için ayrı bir yasal çerçeve öngörülmüş olup, doğal gaz piyasası da bu kapsamdadır. Bu doğrultuda, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, doğal gaz sektöründe lisansa tabi faaliyetleri ayrıntılı şekilde tanımlamaktadır. Kanun, ithalat, iletim, depolama, toptan satış, ihracat ile sıkıştırılmış doğal gazın (CNG) iletimi ve dağıtımını zorunlu lisans kapsamındaki piyasa faaliyetleri olarak düzenlemiştir. Ayrıca doğal gazın üretimden tüketime kadar geçen sürecine ilişkin işlemler ile tüketim verileri ve uygulamaları da sistematik biçimde açıklanmıştır.⁶⁹⁰ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ile 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, doğal gazın tüketicilere kaliteli, kesintisiz, uygun maliyetli ve çevreye duyarlı biçimde sunulmasını hedeflemektedir. Kanun, piyasada mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir yapı oluşturarak serbestleşmeyi sağlamayı amaçlamaktadır.⁶⁹¹ Bu doğrultuda, bir düzenleme ve denetim sisteminin kurulması öngörülmekte; söz konusu kanun, Türkiye doğal gaz piyasasında etkin ve dengeli bir yapının tesisine yönelik önemli bir hukuki temel sunmaktadır.⁶⁹²

2.3.4.4. LPG Piyasası

5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu, sıvılaştırılmış petrol gazlarının hem yurt içi hem de yurt dışı kaynaklardan güvenli ve ekonomik bir şekilde temin edilerek rekabetçi bir piyasa ortamında kullanıcılara sunulmasını amaçlamaktadır. Kanun, LPG

⁶⁹⁰ <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-94-1007/dogal-gazyillik-sektor-raporu> (2023 Yılı).

⁶⁹¹ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, “Amaç Maddesi”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-75/dogal-gaz-piyasasi-kanunu> (Erişim: 27 Mart 2025).

⁶⁹² Türkiye’de doğal gaz ilk kez; 1970 yılında Kırklareli’nde keşfedilmiş ve 1976 yılında Pınarhisar Çimento Fabrikası’nda kullanılmıştır. Bu gelişmeyi takiben, doğal gaz sektörünün temel aktörlerinden biri olan BOTAŞ, 1974 yılında TPAO tarafından kurulmuştur. 1975’te Mardin Çamurlu sahasında bulunan doğal gaz, 1982 yılında Mardin Çimento Fabrikası’na ulaştırılmıştır. Elektrik üretiminde doğal gaz kullanımı ise 1985 yılında Hamitabat Doğal Gaz Çevrim Santrali’nde yerli kaynaklarla gerçekleştirilmiştir. Bu gelişmeler, Türkiye’nin doğal gaz ile tanışma sürecini özetlemektedir. Doğal gaz piyasasının hukuki temelleri 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile atılmıştır. Kanun, ithalat, iletim, depolama, satış ve dağıtım gibi faaliyetleri lisansa tabi kılarak düzenlemeye tabi piyasa yapısını şekillendirmiştir. Piyasanın serbestleşmesini, ekonomik istikrarı ve çevre dostu enerji sunumunu hedefleyen Kanun, aynı zamanda EPDK’yı düzenleyici ve denetleyici kurum olarak yetkilendirmiştir. Bu düzenlemeler, doğal gaz piyasasında etkinlik, şeffaflık ve sürdürülebilirliği sağlamakta ve Türkiye’nin enerji politikalarıyla bütünleşik bir yapının gelişmesine katkı sunmaktadır. Ayrıca doğal gaz, çevresel faydaları sayesinde yaşam kalitesini artırmakta; ulaştığı bölgelerde sosyoekonomik dönüşümü hızlandırmakta ve sanayinin gelişimine bağlı olarak istihdamı desteklemektedir. Bu nedenlerle, doğal gazın kullanımının yaygınlaştırılması stratejik önem taşımaktadır. Bkz. Yardımcı, Okan. “Türkiye Doğal Gaz Piyasası: Geçmiş 25 Yıl, Gelecek 25 Yıl”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi* 3/2 (Aralık 2011), 157-166, 157; Türkiye Doğal Gaz Dağıtıcıları Birliği (GAZBİR), “Başkanın Mesajı”, <https://www.gazbir.org.tr/baskanin-mesaji/7> (Erişim: 27 Mart 2025); Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), “Doğal Gaz Yıllık Sektör Raporu”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-94-1007/dogal-gazyillik-sektor-raporu> (Erişim: 27 Mart 2025).

piyasasında faaliyet gösteren tarafların hak ve yükümlülüklerini belirleyerek, bu faaliyetlerin şeffaf, adil ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesi için gerekli düzenleme, denetim ve gözetim mekanizmalarını tesis etmektedir. Ayrıca, LPG'nin temini, dağıtımı, taşınması, depolanması ve ticareti gibi süreçlere ilişkin yasal çerçeveyi oluşturarak, piyasanın etkin ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşmasını hedeflemektedir.⁶⁹³ Bu çerçevede, 5307 sayılı Kanun, Türkiye'deki LPG piyasasının düzenli ve sürdürülebilir bir şekilde işlemesi için gerekli hukuki altyapıyı sağlamaktadır.⁶⁹⁴

Sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG), kolay temin edilebilen, depolanması ve dağıtımı oldukça pratik bir enerji kaynağıdır. Tedarikten satışa kadar geçen süreçte LPG'nin verimli bir şekilde kullanılabilmesi için düzenli bir piyasa yapısına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda, LPG'nin ithalat, ihracat, dağıtım, depolama, taşıma ve bayilik faaliyetleri piyasa faaliyetleri olarak tanımlanmıştır. LPG piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi görevi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na (EPDK) verilmiştir. EPDK, piyasa faaliyetlerinin adil, şeffaf, rekabetçi ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesi amacıyla yetkilerini kullanmakta, özellikle denetim yetkisi bu süreçte kritik bir öneme sahip olmaktadır. 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu, LPG'nin hem yurt içi hem de yurt dışı kaynaklardan güvenli ve ekonomik bir şekilde temin edilerek rekabetçi bir piyasa ortamında kullanıcıya sunulmasını hedeflemektedir. Kanun, piyasa aktörlerinin hak ve sorumluluklarını tanımlarken, LPG piyasasında tarafların şeffaf, adil ve sürdürülebilir bir şekilde faaliyet göstermesi için düzenleme, denetim ve gözetim mekanizmalarını oluşturmuştur. Ayrıca, LPG'nin temini, taşınması, depolanması, dağıtımı ve ticareti gibi süreçler için hukuki bir çerçeve sağlayarak piyasanın etkin işleyişini desteklemeyi amaçlamaktadır. Türkiye'nin LPG piyasasında sürdürülebilir bir yapının tesis edilmesi için gerekli yasal temelleri sağlamaktadır. Kanun, enerji arz güvenliğini gözetirken, ekonomik ve

⁶⁹³ Türkiye Cumhuriyeti, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 5307, Kabul Tarihi: 2 Mart 2005, Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5307.pdf> (Erişim: 27 Mart 2025).

⁶⁹⁴ Enerji piyasasının alt kollarından biri olan sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) piyasası, özel yasal düzenlemelere tabi tutulmuştur. 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu, LPG'nin hem yurt içinden hem de yurt dışından güvenli, ekonomik ve sürdürülebilir biçimde temin edilerek tüketiciye ulaştırılmasını hedeflemektedir. Kanun, ithalat, ihracat, taşıma, depolama, dağıtım ve bayilik gibi faaliyetleri lisansa tabi tutarak piyasa faaliyeti olarak tanımlamıştır. Bu faaliyetlerin rekabetçi, şeffaf ve istikrarlı biçimde yürütülmesinden Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) sorumludur. EPDK, sahip olduğu düzenleme ve denetim yetkileriyle adil ve sürdürülebilir bir piyasa yapısı oluşturmayı amaçlamaktadır. Ayrıca, kanun piyasa katılımcılarının hak ve yükümlülüklerini belirlemenin yanı sıra, lisans iptali, idari para cezası ve tedbir kararları gibi çeşitli idari yaptırım araçlarını da hükme bağlamıştır. Bu yönüyle LPG piyasası, arz güvenliğini ve çevresel-ekonomik istikrarı esas alan güçlü bir yasal zemine kavuşturulmuştur. Bkz. Ezgi Palas Dağlı, "Türk Hukukunda LPG Piyasası Faaliyetlerinin Kapsamı ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Denetimi", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19/2 (2024), 1083; Emrah Uran, *Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012), 83.

çevresel açıdan piyasa istikrarını korumayı da amaçlamaktadır. Bu düzenlemeler, LPG piyasasının güvenli, verimli ve kullanıcı odaklı bir şekilde faaliyet göstermesi için sağlam bir altyapı oluşturmaktadır. 5307 sayılı Kanun'un 17/1. maddesi, LPG piyasasında uygulanabilecek idari yaptırımları tedbir alınması, lisansın iptali ve idari para cezası verilmesi şeklinde tanımlamaktadır.⁶⁹⁵

2.3.5. EPDK'nın İşlevsel Yetkileri

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), klasik idari yapıların ötesine geçen bir kurumsal yapıya sahip olup, yalnızca idari gözetim fonksiyonuyla sınırlı kalmaksızın çok boyutlu yetkilerle donatılmıştır.⁶⁹⁶ Kurum, enerji piyasalarının işleyişine ilişkin düzenleyici rolünü yerine getirirken; lisans verilmesi, tarifelerin onaylanması, piyasaya yönelik normatif düzenlemelerin yapılması ve bu düzenlemelerin uygulanmasının denetlenmesi gibi temel işlevleri üstlenmektedir.⁶⁹⁷ Ayrıca, EPDK idari yaptırımların yanı sıra, belirli durumlarda parasal nitelikte yaptırımlar uygulama yetkisine de sahiptir. Kurumun bir diğer önemli fonksiyonu ise, görev alanına giren piyasa uyuşmazlıklarını karara bağlayabilmesidir. Bu özellik, EPDK'nın yalnızca yürütme organına ait idari işlemlerle sınırlı kalmayıp, zaman zaman yargısal niteliğe yakın kararlar alabilen bir yapı arz etmesine neden olmaktadır. Bu bağlamda, EPDK gibi sektörel düzenleyici kurumlar, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin kesiştiği noktada konumlanan "karma nitelikte kurumlar" şeklinde değerlendirilmektedir.⁶⁹⁸ EPDK'nın

⁶⁹⁵ Dağlı, "Türk Hukukunda LPG Piyasası Faaliyetlerinin Kapsamı", 1083; Uran, *Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin*, 83.

⁶⁹⁶ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği bulunan bir kamu otoritesi olarak, 4628 sayılı Kanun uyarınca kurulmuştur. Kurumun temel amacı, kendisine kanunen verilen görevleri yerine getirmek suretiyle enerji piyasasının düzenli, şeffaf ve rekabetçi biçimde işlenmesini sağlamaktır. Bu kapsamda EPDK; piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilere lisans verilmesi, mevcut işletme hakkı sözleşmelerinin mevzuata uygun hâle getirilmesi, piyasa performansının izlenmesi, performans standartları ile müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin hazırlanması ve uygulanmasının sağlanması gibi çok yönlü görevleri üstlenmektedir. Ayrıca Kurum, serbest olmayan tüketicilere yönelik elektrik satış fiyatlarının belirlenmesinde esas alınacak ilkeleri oluşturmakta, bu fiyatlara ilişkin düzeltmeleri yapabilmekte ve söz konusu düzenlemelerin uygulanmasını denetlemektedir. Kurum, yönetmelik çıkarma süreçlerinde piyasada faaliyet gösteren ilgili tarafların görüşlerini almakla yükümlüdür. Merkezi Ankara'da bulunan EPDK, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkili çalışmakta olup, ihtiyaç duyulan bölgelerde irtibat büroları açabilmektedir. Kurumsal işleyişi ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimleri vasıtasıyla yürütülmekte; tüm yetkiler Kurul tarafından kullanılmaktadır; 2001 tarihli ve 4628 sayılı *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Kuruluşu ve Görevlerine İlişkin Kanun*'un 4. maddesi, <https://www.elder.org.tr/Content/files/2042dced-cfeb-41b9-b910-a7b5a40ee0ba.pdf>, (Erişim: 29.03.2025).

⁶⁹⁷ Ekinci, *6446 Sayılı*, 30.

⁶⁹⁸ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 394.

kurumsal yapısı ve işlevleri, onu geleneksel idari teşkilat yapılarından ayırmakta; düzenleyici devlet anlayışının somut bir tezahürü olarak öne çıkarmaktadır.⁶⁹⁹

2.3.5.1. Lisans Verme Yetkisi

Elektrik piyasasında faaliyette bulunacak tüzel kişilerin, bu faaliyetlerini hukuki çerçevede ve idari denetime tabi şekilde gerçekleştirmeleri kamu otoritesinden alınacak bir lisansa bağlıdır.⁷⁰⁰ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na göre lisans; tüzel kişilere belirli piyasa faaliyetlerini yerine getirme hakkı tanıyan ve bu faaliyetlerin kapsamını, süresini, içeriğini ve tabi olacağı hukuki koşulları belirleyen bir idari izin belgesi niteliği taşımaktadır.⁷⁰¹ Enerji piyasalarında lisans kavramının hukuki boyutunu tam anlamıyla kavrayabilmek için yalnızca tek bir piyasaya değil, tüm sektörel düzenlemelere birlikte bakılması gerekmektedir. Her ne kadar lisans benzer bir işlev üstlense de, ilgili piyasa kanunları bu kavramı kendi bağlamlarına özgü biçimlerde tanımlamaktadır.⁷⁰² 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, lisansı tüzel kişilere piyasada faaliyet yürütme izni veren idari bir işlem olarak düzenlemiştir. 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda ise lisans, her bir piyasa faaliyeti için ayrı ayrı Kurul kararıyla verilen ve tüzel kişilere bu faaliyetleri yürütme yetkisi sağlayan bir belge olarak tanımlanmıştır. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile 5307 sayılı LPG Piyasası Kanunu'nda yer alan tanımlara göre lisans, gerçek veya tüzel kişilere piyasa faaliyetlerini yürütme izni sağlayan resmi bir belgedir.

Bu çerçevede lisans, tüm enerji piyasalarında faaliyet yetkisini kamu hukuku çerçevesinde düzenleyen, sektörel farklılıklar içermekle birlikte temel olarak kamu yararını gözeterek ortak bir idari araç olarak öne çıkmaktadır.⁷⁰³ Lisans rejimi sadece kanunlarla şekillenmemekte aynı zamanda uygulamada ikincil düzenlemelerle detaylandırılmaktadır. Her enerji piyasası için ayrı yönetmelikler hazırlanmış ve lisans sürecine dair kapsam usul ve idari sorumluluklar bu metinlerle belirlenmiştir.⁷⁰⁴ Türkiye'de Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği,

⁶⁹⁹ Kent, *Türk ve Alman*, 227.

⁷⁰⁰ Ebru Bilgin, *Elektrik Piyasasında Lisansların Hukuki Rejimi* (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2010), 85; Ekinci, *6446 Sayılı*, 30; Sarısoy, *Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü*, 85.

⁷⁰¹ 6446 sayılı *Elektrik Piyasası Kanunu*, md. 3/t, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6446.pdf>, (Erişim: 29.03.2025).

⁷⁰² Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 82.

⁷⁰³ <https://www.mevzuat.gov.tr/>, (Erişim: 29.03.2025).

⁷⁰⁴ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesinin üçüncü fıkrası, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin belirli işlemlerinin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu iznine tabi olduğunu ifade etmektedir. Söz konusu izne ilişkin usul ve esasların ise Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği ve Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Lisans Yönetmeliği bu kapsamda yürürlüktedir.⁷⁰⁵ Bu bağlamda Erdem'in ifade ettiği üzere Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin alması gereken lisans türlerini ve bu lisansların kapsamını belirler. Yönetmelik, lisansların verilmesi, değiştirilmesi, yenilenmesi, sona erdirilmesi ve iptali süreçlerine ilişkin kuralları ortaya koyar. Ayrıca lisans sahiplerinin hak ve yükümlülüklerini açıkça tanımlar. Böylece piyasa aktörlerinin uyması gereken hukuki süreçler netleştirilir ve elektrik piyasasının düzenli, şeffaf ve hukuka uygun şekilde işlemesi amaçlanır. Bunun yanında, lisans rejimiyle getirilen kurallar tüzel kişilerin faaliyetlerini yasal çerçevede yürütmesini zorunlu kılarak piyasa düzenine katkı sağlar.⁷⁰⁶ Ancak bu düzenleme yetkisinin kapsamı, yürütme organına tanınan yetkinin sınırları ile yasama yetkisinin devri yasağı ilkesi bakımından anayasal düzeyde tartışmalara konu olmaktadır.⁷⁰⁷ Bu çerçevede yürütme organı, düzenleme yetkisini kullanırken Anayasa tarafından belirlenen sınırlar içinde hareket etmek zorundadır. Anayasa'nın 7. maddesi, yasama yetkisinin devredilemeyeceğini ve bu yetkinin yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu açık şekilde belirtmektedir. Anayasa'nın 8. maddesi ise yürütme yetkisinin yalnızca kanunla çizilen sınırlar içinde kullanılabileceğini öngörmektedir.⁷⁰⁸ Bu doğrultuda, idarenin düzenleyici işlemlerinin geçerli sayılabilmesi için açık bir kanuni dayanağa sahip olması gerekir. Yasal temeli olmayan yönetmelikler, anayasal düzenle bağdaşmaz.⁷⁰⁹ *Anayasa Mahkemesi*, kararlarıyla yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesini açıklığa kavuşturmakta ve yürütme organının düzenleyici yetkisinin hangi anayasal sınırlar içinde kullanılabileceğini ortaya koymaktadır.⁷¹⁰ Anayasa'nın 7. maddesi, yasama yetkisinin yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve devredilemeyeceğini açıkça ifade

⁷⁰⁵ Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği, RG: 22.01.2004/25355; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği, RG: 17.06.2004/25494; LPG Piyasası Lisans Yönetmeliği, RG: 03.01.2005/25687; Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 245-246.

⁷⁰⁶ Can, *Hukuki Açıdan Elektrik Piyasasında Rekabet*, 454; Elektrik piyasasında faaliyet göstermeyi planlayan ya da hâlihazırda faaliyet yürüten tüzel kişilerin, üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracat gibi alanlarda yetkilendirilebilmeleri için lisans almaları gerekmektedir. Bu lisanslara ilişkin düzenlemeler, içermeleri gereken hükümler ile lisansların verilmesi, değiştirilmesi, yenilenmesi, sona ermesi ve iptaline ilişkin usul ve esaslar Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında belirlenmiştir. Aynı yönetmelik, lisans sahibi tüzel kişilerin haklarını ve yükümlülüklerini de ayrıntılı şekilde düzenlemektedir. Daha detaylı bilgi için: Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, RG: 02.11.2013/28809, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131102-4.htm> (Erişim: 29.03.2025).

⁷⁰⁷ Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 23; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 14.

⁷⁰⁸ 1982 Anayasası, m. 7, m. 8; ayrıca bkz. Turgut Tan, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 3(1986) 203-216.

⁷⁰⁹ Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi* (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2013); Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması*, 45; Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri* (Ankara: Sevinç Matbaası, 1965).

⁷¹⁰ Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 23.

etmektedir. Mahkeme, “kanunla düzenleme” ilkesinin, yalnızca konunun adının anılmasıyla değil, o alana ilişkin temel ilkelerin doğrudan kanun metniyle belirlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu kapsamda, yürütme organına tanınan düzenleme yetkisinin açık ve belirli bir çerçevede sınırlandırılması zorunludur. Aksi takdirde, belirsiz ve geniş alanların yönetmeliklerle düzenlenmesi Anayasa’ya aykırı bir durum yaratır. Özellikle lisans süresi, lisans ücretleri ve lisansın sona ermesine ilişkin düzenlemelerin, herhangi bir esas belirtilmeden idareye bırakılması, kanuni idare ilkesiyle uyumlu değildir.⁷¹¹ Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında kanun koyucunun yürütmeyi genel ifadelerle yetkilendirmesini yeterli görmektedir. Anayasa’da doğrudan kanunla düzenlenmesi zorunlu olmayan konularda, teknik ve uygulamaya dönük hususların yürütmeye bırakılabileceği yönünde içtihatlar da mevcuttur.⁷¹² Bu bağlamda, 6446 sayılı Kanun’un 5. maddesinde öngörülen düzenlemelerin Anayasa’ya aykırı olmadığı yönünde değerlendirmeler yapılabilmektedir.⁷¹³ EPDK, lisans sahibi tüzel kişilerin yükümlülüklerini yerine getirmemesi veya piyasa dengesini bozacak bir durumun ortaya çıkması halinde lisansı iptal edebilir. Bu yetki enerji piyasasında denetimin sağlanması açısından önemlidir. Lisanslar genelde 10 ile 49 yıl arasında düzenlenir ve şartlar karşılandığında yenilenebilir. İptal süreci çoğunlukla şirketin başvurusuyla başlar ve EPDK Kurulu’nun onayıyla tamamlanır. Kurum işlemleri yürürlükteki mevzuata göre yürütür. Bu durum EPDK’nın karar alma yetkisini sınırlandırır ve keyfi uygulamaların önüne geçer. Lisans verme yenileme ve iptal süreçleri piyasada hukuka uygunluğu sağlar ve aktörlerin güven içinde faaliyet göstermesine katkı sunar.⁷¹⁴

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, önceki kanuna göre lisanssız üretim faaliyetlerini daha geniş bir kapsama taşımıştır.⁷¹⁵ Özellikle yenilenebilir enerjiye dayalı küçük üretim tesislerinin piyasaya katılması gerçekleşmiştir. Kanunun 14. maddesi uyarınca belirli koşulları sağlayan tesisler lisans alma ve şirket kurma yükümlülüğünden muaf tutulmuştur.⁷¹⁶ Bu şekilde bu tesislerin yasal güvence altında piyasada faaliyet göstermesi mümkün olmuştur. Söz konusu düzenleme yenilenebilir enerji yatırımlarını desteklemiş ve küçük üreticilerin piyasaya girişini kolaylaştırmıştır. Böylelikle enerji piyasasında esnek ve katılımcı bir yapı ortaya çıkmış ve

⁷¹¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2013/47, K. 2013/72, T. 06.06.2013.

⁷¹² Anayasa Mahkemesi, E. 2014/177, K. 2015/49, T. 14.05.2015.

⁷¹³ Türkiye Cumhuriyeti, *Elektrik Piyasası Kanunu*, Kanun No. 6446, Kabul Tarihi: 14.03.2013, RG: 30.03.2013, Sayı: 28603, m. 5/3, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6446.pdf>.

⁷¹⁴ Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 76.

⁷¹⁵ Ekinci, *6446 Sayılı*, 31.

⁷¹⁶ 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, md. 5 ve 14, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6446.pdf>, (Erişim: 31 Mart 2025); Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik, Resmî Gazete, 2 Ekim 2013, Sayı: 28783, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/21.5.28783.pdf>, (Erişim: 31 Mart 2025).

hukuki temel daha sağlam hale gelmiştir.⁷¹⁷ Önlisans ve lisans alma ya da şirket kurma yükümlülüğünden istisna tutulanlar dışında, lisanssız gerçekleştirilen faaliyetler halinde EPDK idari para cezası uygulayabilmektedir.⁷¹⁸ Danıştay’a yapılan iptal başvurularında, yargı makamları genellikle davaları reddetmekte ve idarenin işlemlerini hukuka uygun bulmaktadır.⁷¹⁹ Elektrik piyasasında uygulanan idari denetim ve yaptırım mekanizmaları hukuki denetim açısından da önem taşımaktadır.⁷²⁰

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, elektrik piyasasında yürütülen faaliyetler için alınan lisansların kamu hizmeti kapsamında uygulanan ruhsat sistemiyle örtüştüğünü ifade etmiştir. Bu çerçevede, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından verilen lisansların idare hukuku bakımından ruhsat olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.⁷²¹ Kamu hizmeti ruhsatı, idare tarafından tek taraflı olarak tesis edilen bir idari işlem niteliğindedir.⁷²² Ruhsat verildiğinde kişiye, idarece önceden tanımlanmış bir hukuki statü sağlanmakta ve bu süreçte bireyin iradesi belirleyici olmamaktadır.⁷²³ Lisans, yalnızca düzenleyici bir araç değil aynı zamanda kamu gücüne dayanan ve kamu hizmetinin yürütülmesini mümkün kılan bir idari işlem olarak değerlendirilmiştir.⁷²⁴ Mevzuat, idareye özel kişilere kamu hizmeti kapsamında lisans verip vermeme konusunda geniş bir takdir alanı tanımaktadır. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, bu yetkiyi lisans başvurularının kabulü ya da reddi sürecinde idareye önemli ölçüde hareket serbestisi sağlayacak şekilde düzenlemiştir. Ancak aynı Kanun’un 5. maddesinde, ret kararlarının gerekçeli ve açık biçimde bildirilmesi zorunluluğu getirilmiş olup, bu durum idarenin takdir yetkisini şeffaf ve denetlenebilir biçimde kullanmasını gerekli

⁷¹⁷ Murat Balcı, “6446 Sayılı Kanuna Göre Elektrik Piyasası Faaliyetleri”, *Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi Hukuk Fakültesi*, <https://hukuk.fsm.edu.tr/duyuru/6446-SAYILI-KANUNA-GORE-ELEKTRIK-PIYASASI-FAALIYETLERI2015-11-11-12-16-48pm>, (Erişim: 31 Mart 2025).

⁷¹⁸ Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği. Resmî Gazete: 19 Ekim 2021, Sayı: 31631. <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=31502&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5> (Erişim: 29 Mart 2025).

⁷¹⁹ Danıştay 13. Daire, E. 2005/10170, K. 2007/4243, T. 03.07.2007; Danıştay 13. Daire, E. 2008/8298, K. 2010/5145, T. 18.06.2010.

⁷²⁰ Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 83.

⁷²¹ Danıştay İDDK, E. 2005/2937, K. 2008/2300, T. 18.12.2008.

⁷²² Kamu hizmeti ruhsatının hukuki niteliği, yalnızca idarenin iradesiyle değil, özel kişinin talebiyle birlikte değerlendirilmelidir. Bu çerçevede Özay, idarenin kamu hizmeti ruhsatını ancak özel kişinin başvurusu üzerine tesis edebileceğini ifade etmektedir. Ruhsatın verilmesiyle birlikte, başvuru sahibi kamu hizmetine dair bir yükümlülük altına girmektedir. Ancak özel kişiler mükellef sıfatına sahip olmadıklarından, kendi iradeleri dışında idare tarafından kamu hizmeti yürütmekle yükümlü kılınmaları mümkün değildir. Bu durum, ruhsatın tek taraflı bir idari işlem olmasına rağmen, başvuruya bağlı olarak doğduğunu ve özel kişilerin rızasına dayalı bir hukuki statü oluşturduğunu göstermektedir. Bkz. Özay, *Günışığında Yönetim*, 248.

⁷²³ Şakar, *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*, 125.

⁷²⁴ Danıştay İDDK, E. 2002/1442, K. 2006/108, T. 30.03.2006.

kılmaktadır. Nitekim Danıştay 13. Dairesi de bir kararında, idarenin takdir yetkisinin mutlak olmadığını ve bu yetkinin yargısal denetime açık olduğunu açıkça ifade etmiştir.⁷²⁵

2.3.5.2. Tarife Belirleme Yetkisi

Enerji piyasalarının doğal tekel özelliği bu alanlarda tam rekabet koşullarının oluşmasına engel teşkil etmektedir. Bu durum, serbest piyasa fiyatlarının hem tüketiciler hem de lisans sahibi işletmeler için olumsuz sonuçlar doğurmasına neden olabilmektedir. Bu etkileri sınırlandırmak amacıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) fiyatları tarifeler yoluyla düzenlemekte ve piyasa üzerinde denetim sağlamaktadır.⁷²⁶ Elektrik piyasasında EPDK tarafından belirlenen tarifeler; toptan satış, Türkiye ortalama toptan satış fiyatı, perakende satış, dağıtım, geçiş dönemi ve iletim tarifeleri olarak sınıflandırılmakta ve resmi olarak ilan edilmektedir. Bu tarifeler, piyasanın düzenli işleyişini sağlamak ve şeffaflığı temin etmek amacıyla kamuoyuna açıklanmakta; piyasada faaliyet gösteren tüm tarafların bu düzenlemelere uyması zorunlu tutulmaktadır.⁷²⁷ Fiyatların düzenleyici otorite tarafından belirlenmesi, genel bir kural değil, istisnai bir durum olarak kabul edilmektedir. Asıl olan, fiyatların serbest piyasa koşulları çerçevesinde, piyasa katılımcıları ile hizmetten yararlananlar arasında yapılan karşılıklı anlaşmalar yoluyla şekillenmesidir.⁷²⁸ Yetkili dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan dağıtım ve perakende satış tarifeleri, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun onayıyla yürürlüğe girmektedir. Buna karşılık, iletim sistemine doğrudan bağlı olan tüketiciler bu tarifelere dahil edilmemekte; bu tüketicilere farklı bir ücretlendirme yöntemi uygulanmaktadır. Böylece, tüketicilerin bağlı bulundukları sisteme göre farklı maliyet yapıları ortaya çıkmaktadır.⁷²⁹ Tarife belirleme sürecinde öncelikli olarak gelir ve gider arasındaki denge dikkate alınmakta, bu doğrultuda maliyet temelli bir fiyatlandırma yaklaşımı benimsenmektedir. Fiyatlandırma uygulamalarında çapraz sübvansiyonların engellenmesi de temel hedeflerden biri olarak öne çıkmaktadır. Bu çerçevede, tarifeler oluşturulurken hem adil ve sürdürülebilir bir ekonomik yapı sağlanması hem de piyasa içindeki rekabet ortamının korunması amaçlanmaktadır. Bu sayede, piyasa koşullarına uyumlu, şeffaf ve denetlenebilir bir tarife sistemi

⁷²⁵ Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/3793, K. 2017/690, T. 17.03.2017.

⁷²⁶ Ali Kaan Genç, *Düzenleyici Kurumların Ekonomideki Rolü ve Türkiye Elektrik Piyasalarında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013), 114.

⁷²⁷ Ekinci, 6446 Sayılı, 33.

⁷²⁸ Çakmak, *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, 178.

⁷²⁹ Hilmi Ünsal, *Türkiye'de Enerji Sektörüne Kamusal Müdahaleler* (Ankara: Detay Yayınları, 2010). 116.

geliştirilmektedir.⁷³⁰ Dağıtım, satış, iletim ve kayıp-kaçak enerji gibi kalemlerden doğabilecek mali yüklerin satış lisansı sahibi şirketler üzerinde oluşturabileceği olumsuz etkiler, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun uyguladığı fiyat eşitleme mekanizması ile giderilmektedir. Bu mekanizma sayesinde maliyet farklarının piyasa katılımcıları üzerindeki etkisi dengelenmekte ve piyasa istikrarı korunmaktadır. Bu uygulama, enerji sektöründe maliyetlerin adil biçimde dağıtılmasını ve rekabetin sürdürülebilirliğini sağlamayı hedeflemektedir.⁷³¹ Farklı dağıtım ve tedarik şirketleri arasında oluşabilecek maliyet farklarının yol açabileceği fiyat oynaklıklarından tüketicileri korumak amacıyla, fiyat eşitleme mekanizmasının işleyişine dair esaslar Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yayımlanan bir tebliğ ile belirlenmiştir. Tebliğde bu mekanizma, dağıtım bölgeleri arasındaki maliyet farklarının tüketicilere yansımaları kısmen ya da tamamen engellemeyi amaçlayan bir sistem olarak tanımlanmıştır. Bu yapının temel hedefi, tüketiciler arasında ücretlendirmede adaleti sağlamak ve bölgesel maliyet farklılıklarını dengeleyerek piyasa istikrarını korumaktır.⁷³²

2.3.5.3. Regülasyon Yetkisi

Regülasyon kavramı, hukuk ve ekonomi alanlarında farklı şekillerde yorumlanmakta olup bu disiplinlerde genel kabul görmüş tekil bir tanıma rastlanmamaktadır.⁷³³ Kent'e göre demokratik devletin temel amacı bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına almak toplumun huzurunu ve refahını sağlamak ve siyasal ekonomik sosyal engelleri ortadan kaldırmaktır. Bu doğrultuda devlet para kredi sermaye mal ve hizmet piyasalarının düzenli ve sağlıklı işlemlerini temin eder ve rekabeti bozacak fiilî ya da anlaşmaya dayalı tekelleşme ve kartelleşmeleri önleyici tedbirler alır.⁷³⁴ Günümüzde bu tür müdahaleler *regülasyon* kavramı ile açıklanmakta ve regülasyon piyasanın kamu yararına uygun adil ve denetlenebilir şekilde işlemlerini sağlamayı amaçlayan bir kamu fonksiyonu olarak değerlendirilmektedir. Bu

⁷³⁰ Süleyman Önel, “AB Enerji Politikası ve Hukuki Dayanakları”, <http://www.teias.gov.tr/ebulten/hukuk/AB%20elektrik%20piyasa.htm>, (Erişim 1 Nisan 2025).

⁷³¹ Soner Korkmaz, *Enerji Sektöründeki Piyasa Aksaklıkları ve Bunların Düzenlenmesi* (İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2011), 79.

⁷³² Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, “Fiyat Eşitleme Mekanizması Tebliği”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-77-3/tebligler>, (Erişim: 1 Nisan 2025).

⁷³³ Richard Posner, “Theorie of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economic and Management Science*, 5/2 (1974), 351; Hertog Den Johan, *General Theories Of Regulation*, *Encyclopedia of Law and Economics*, Chicago 1999, 267 (aktaran: Damla, *Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon*, 13); Kent, *Türk ve Alman*, 63, Jürgen Bauer, Der Regulator: Entscheidungen, gerichtliche Kontrolle, in: Ehrliche, Ulrich (Hrsg.), *Das neue Recht der Energiewirtschaft*, Köln 2004, 38; Oğuz, *Devlet ve Piyasa*, 15; Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, 6; Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku*, 25.

⁷³⁴ Kent, *Türk ve Alman*, 63.

bağlamda ‘*regülatör devlet modeli*’ (*Regulierungsstaat*) piyasa düzeninin anayasal güvencesi olarak kabul görmektedir.⁷³⁵ Ulusoy, regülasyonu kamu otoritesinin belirli bir alana yönelik olarak koyduğu kurallar bütünü şeklinde tanımlar. Türk Dil Kurumu ise bu kavramı ‘ayarlama’ ve ‘düzenleme’ olarak ifade etmektedir. Bu çerçevede regülasyon; belirli bir faaliyet alanında kuralların belirlenmesi, bu kurallara uygunluğun gözetimi ve alanın rekabetçi yapıya kavuşturulması amacını taşıyan bütüncül bir düzenleme sürecidir.⁷³⁶ Oğuz, regülasyonu; üst bir otoritenin, meşru araçlarla sosyo-ekonomik yaşamı ve piyasaları kontrol etmesi, yönetmesi ve yönlendirmesi süreci olarak ifade etmektedir.⁷³⁷ Regülasyon, belirli bir sektöre ilişkin kuralların belirlenmesi, bu kurallara uyumun denetlenmesi ve rekabetçi piyasa yapısının korunmasını amaçlayan idari bir müdahale biçimidir. Bu müdahale, ekonomik yapının ve ilgili hukuk sisteminin özelliklerine göre şekillenmekte; çoğunlukla devlet ya da bağımsız düzenleyici otoriteler eliyle yürütülmektedir.⁷³⁸ Regülasyon sürecinin etkinliği, öncelikle alanında uzman bir düzenleyici kurumun tesis edilmesine bağlıdır. Bu kurumun işlevlerini amacına uygun şekilde yerine getirebilmesi için siyasi müdahalelerden uzak bir yapıda olması gereklidir. Aksi halde, karar mekanizmaları çıkar gruplarının etkisine açık hale gelir ve bu durum regülasyonun asıl hedeflerinden sapmasına neden olabilir.⁷³⁹ Regülasyon devletin ekonomik alana müdahale yöntemlerinden biridir ve diğer uygulamalardan farkı yetki devrine dayanmasıdır. Bu bağlamda yasama ve yürütme organları kendi düzenleme ve denetim yetkilerini regülasyon aracılığıyla ilgili kurumlara devreder. Yetki devrinin amacı ekonomik işleyişte etkinliği sağlamaktır.⁷⁴⁰ Regülasyon, hukuk, ekonomi ve siyaset biliminin ortak çalışma alanında yer alır ve kamu politikası aracı olarak kullanılır. Devlet, bu araçla ulaşım, enerji, finans ve telekomünikasyon

⁷³⁵ Kai Wernick, *Better Regulation: Grundstrukturen der modernen Regulierungspolitik im internationalen Vergleich* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009), 16; Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku*, 23.

⁷³⁶ Türk Dil Kurumu, “Regülasyon”, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/?ara=regulasyon> (Erişim: 01/04/2025). Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 21.

⁷³⁷ Oğuz, *Devlet ve Piyasa*, 28; Damla, *Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon*, 14.

⁷³⁸ Barak Orbach, “What Is Regulation?”, *Journal on Regulation Online*, 30/1 (2012), 11, <https://www.yalejreg.com/bulletin/what-is-regulation/>, (Erişim: 1 Nisan 2025); Damla, *Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon*, 13.

⁷³⁹ Ricketts, M., “Economic Regulation: Principles, History and Methods”, *International Handbook on Economic Regulation* (Ed. M. Crew ve D. Parker), Cheltenham: Edward Elgar Pub., 2006, 34-62; aktaran: Sultan Fatih Kostakoğlu, *Regülasyon ve Büyüme* (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2014), 35; Haşim Akça, *Regülasyon Ekonomisi* (Adana: Nobel Kitabevi, 2007), 27.

⁷⁴⁰ Keyifli, *Regülasyon Fonksiyonunun Sağlanmasında Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Rolü ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi* 42; Damla, *Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon*, 11.

gibi sektörlerde piyasanın düzenli işlemlerini sağlamak ve müdahalenin zamanını ile yöntemini belirlemektedir.⁷⁴¹

Elektrik piyasası ve regülasyon faaliyetlerinin gelişimi; üç temel aşamada incelenebilir.⁷⁴² İlk aşama uzun süre devam eden ve rekabete izin vermeyen tekelleri yapısıdır. Bu dönemde piyasa tamamen kamu kontrolündedir.⁷⁴³ İkinci aşama Türkiye’de 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu ve Almanya’da 1998 tarihli Enerji Ekonomisi Kanunu ile başlayan rekabetçi dönemdir.⁷⁴⁴ Bu aşamada tekel yapısı sona erdirilmiş ve özel hukuk hükümlerine göre işleyen bir piyasa oluşturulması hedeflenmiştir.⁷⁴⁵ Üçüncü aşamada ise rekabete açık bir piyasada düzenleme ve denetleme faaliyetleri kurumsallaşmış ve bu kapsamda Türkiye’de 2001 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur.⁷⁴⁶ Elektrik piyasasının regülasyonunda iki temel amaç bulunmaktadır.⁷⁴⁷ Bunlardan ilki, elektriğin yeterli düzeyde, kesintisiz, kaliteli, ekonomik ve çevreyle uyumlu biçimde tüketiciye ulaştırılmasını sağlamaktır.⁷⁴⁸ Bu tür

⁷⁴¹ Kostakoğlu, *Regülasyon ve Büyüme*, 15; Mehmet Karakaş, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Maliye Dergisi*, 154 (2008), 99-120, 102; Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 22.

⁷⁴² Kent, *Türk ve Alman*, 72.

⁷⁴³ Amerika Birleşik Devletleri’nde devlet, tarihsel olarak belirli sektörlerde regülasyon faaliyetleri yürütmektedir. Bu faaliyetler özellikle piyasaya giriş ve fiyatlandırma alanlarında yoğunlaşmakta olup enerji, ulaşım, iletişim ve finans gibi sektörlerde uygulanmaktadır. Bu tür düzenlemeler ekonomik regülasyon olarak adlandırılmaktadır. Bkz. Şahin, *Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon ve Türk İdare Hukuku’na Yansımaları*, 5.

⁷⁴⁴ Moser’e göre, Almanya’da rekabet ortamı tesis edilmeye çalışılmış; ancak bu süreçte piyasanın denetimi ve düzenlenmesi amacıyla özel bir düzenleyici kurul oluşturulmamıştır. Bkz. Corinna Moser, *Die Entgeltregulierung nach dem Energiewirtschaftsgesetz* (Norderstedt: Books on Demand, 2007), 23.

⁷⁴⁵ Almanya’da regülasyonun ilk dönemlerinde, elektrik piyasasında faaliyet gösteren işletmeler serbestçe hareket edebilmekte ve örneğin ağı giriş tarifelerini karşılıklı görüşmeler yoluyla kendileri belirleyebilmekteydi. Bu işletmeler, diğer sektörlerde olduğu gibi Almanya Rekabet Kurumu’nun (Kartellbehörde) denetimi altındaydı. “Müzakereli model” olarak adlandırılan bu yapı, 2005 yılında yürürlüğe giren yeni Enerji Ekonomisi Kanunu ile sona ermiş ve yerine, enerji piyasasını düzenleme ve denetleme yetkisine sahip bağımsız bir otoritenin bulunduğu “düzenleyici model” getirilmiştir. Bu yeni sistemde ağı giriş tarifeleri düzenleyici kurum tarafından belirlenmekte olup, piyasa özel hukuk hükümlerine göre işlemektedir. Bauer, Jürgen, *Der Regulator: Entscheidungen, gerichtliche Kontrolle*, in: Ehrlicke, Ulrich (Hrsg.), *Das neue Recht der Energiewirtschaft*, Köln 2004, 38 (aktaran: Kent, *Türk ve Alman*, 73).

⁷⁴⁶ Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 14; Kent, *Türk ve Alman*, 72-73.

⁷⁴⁷ Teknik ve iktisadi (ekonomik) regülasyona ilişkin ayrıntılı açıklamalar için bkz. bu çalışmanın İkinci Bölüm, 2.3.5.3. alt başlığı: “Regülasyon Yetkisi”

⁷⁴⁸ Elektrik Piyasasında Dağıtım ve Perakende Satış Faaliyetlerine İlişkin Kalite Yönetmeliği; söz konusu düzenleme, hukuki dayanağını 20 Şubat 2001 tarihli ve 4628 sayılı *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*’un 4. maddesinin ikinci fıkrası, 5. maddesinin altıncı fıkrasının (c) bendi ile 14 Mart 2013 tarihli ve 6446 sayılı *Elektrik Piyasası Kanunu*’nun 1. maddesinin birinci fıkrası ve 17. maddesinin sekizinci fıkrasından almaktadır. Elektrik piyasasında faaliyet gösteren dağıtım ve görevli tedarik şirketleri ile kullanıcılar tarafından, elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu şekilde sunulması esas çerçevesinde, elektrik enerjisinin tedarik sürekliliği ile ticari ve teknik kalitesine ilişkin kuralların uygulanmasına dair usul ve esaslar mevzuatla belirlenmiştir. Bu kapsamda hazırlanan düzenlemeler, piyasa aktörlerinin teknik ve idari sorumluluklarını belirleyerek tüketici haklarını güvence altına almayı amaçlamaktadır. *Resmî Gazete*, 28 Eylül 2022, Sayı: 31967, <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=36132&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (Erişim: 3 Nisan 2025).

düzenleme, literatürde genellikle *teknik regülasyon* olarak tanımlanmaktadır.⁷⁴⁹ Düzenleyici kurum, elektrik üretim ve arz süreçlerinde belirli teknik ve güvenlik standartlarına riayet edilmesini temin ederek, nihai tüketicinin elektrik enerjisini güvenli şekilde kullanabilmesini güvence altına almaktadır.⁷⁵⁰ Enerji piyasalarının rekabet temelli bir düzende çalışmasını sağlamak regülasyon faaliyetlerinin ikinci temel amacını oluşturmaktadır. Bu doğrultuda yapılan düzenlemeler *iktisadi (ekonomik) regülasyon* kapsamında değerlendirilmektedir.⁷⁵¹ Yukarıda yapılan açıklamalara dayanarak, *elektrik piyasasında regülasyon*; rekabetin oluşturulması, arzın kesintisiz sürdürülmesi ve tüketicilere güvenli hizmet sağlanması amacıyla devletin ya da yetkili düzenleyici kurumların gerçekleştirdiği düzenleme ve denetim faaliyetlerinin bütünüdür. Bu kapsamda, doğal tekel niteliğindeki şebeke işletmeleri doğrudan düzenlemeye veya denetime tabi tutulabilir.⁷⁵² Şirketlerin kamuya ya da özel sektöre ait olması ise bu uygulamalarda herhangi bir fark yaratmaz.⁷⁵³

2.3.5.4. Piyasa İzleme Yetkisi

Türkiye’de elektrik piyasasının izlenmesine ilişkin esaslar, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu çerçevesinde ve bu kanunlara dayanılarak hazırlanan yönetmelikler, usul ve esaslar ile Kurul kararları doğrultusunda düzenlenmiştir.⁷⁵⁴ Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu,

⁷⁴⁹ Robert Baldwin vd., *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 15’ten aktaran Kostakoğlu, *Regülasyon ve Büyüme*, 11; Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 91; Kent, *Türk ve Alman*, 74.

⁷⁵⁰ Özgür Emre Koç - Mustafa Alpin Gülşen, “Elektrik Enerjisi Piyasasında Regülasyon ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Türkiye Örneği”, *Sosyoekonomi*, 26/38 (2018), 41; 74; Zenginobuz, “Elektrik Sektöründe”, 113; Genç, *Düzenleyici Kurumların Ekonomideki Rolü*, 93.

⁷⁵¹ Elfried Evers - Ralph Kremp, “Bestandsaufnahme und Perspektiven bundesdeutscher Energiemarktregulierung”, içinde: Leprich, Uwe, Hanspeter, Georgie ve Evers, Elfried (ed.), *Strommarktliberalisierung durch Netzregulierung* (Berlin, 2004), 63; Berna Tepe - Şahin Ardiyok, “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, *Amme İdaresi Dergisi*, 37/1 (Mart 2004’ten ayrı bası), 108–113; Karakaş, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, 104’ten aktaran Kent, *Türk ve Alman*, 74; Zenginobuz, “Elektrik Sektöründe”, 113; Koç - Alpin, “Elektrik Enerjisi Piyasasında Regülasyon ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Türkiye Örneği”, 74.

⁷⁵² Elektrik sektöründe, doğal tekel koşulları nedeniyle üretim ve iletim süreçlerinde ulusal ve uluslararası standartlara uyum amacıyla teknik regülasyon uygulanmaktadır. Bu regülasyonlar, hem çalışanların iş güvenliğini hem de hizmetin son kullanıcıya ulaşmasına kadar geçen süreci kapsar. Ayrıca, teknik altyapı ve hizmet sunumunun evrensel regülasyon ilkelerine uygun olması da bu kapsamda değerlendirilir. Sektörde yüksek yatırım maliyeti gerekliliği ve ekonomik yapıya olan doğrudan etkisi, teknik regülasyonu başlangıç aşamasından itibaren zorunlu hâle getirmektedir. Bunun yanında, doğal tekellerin fiyat yapısında verimsizlik yaratması, ekonomik regülasyonu da gerekli kılmaktadır. Bu konuyla ilgili daha ayrıntılı açıklamalar için bkz. Koç - Alpin, “*Elektrik Enerjisi Piyasasında Regülasyon ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Türkiye Örneği*”, 41.

⁷⁵³ Kent, *Türk ve Alman*, 74.

⁷⁵⁴ Metin Sever, *Elektrik Piyasasında Etkin İzleme Faaliyetlerine Yönelik Tasarım Geliştirilmesi ve Türkiye İçin Öneriler* (Ankara: Uzmanlık Tezi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2021), 77.

elektrik piyasasını izleme, ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri ilgili taraflardan talep etme, gerekli durumlarda ilgililerin görüşlerine başvurma ve yerinde inceleme yapma yetkisine sahiptir.⁷⁵⁵ Düzenleyici kurumlar, görev alanlarına giren piyasalarda ekonomik faaliyetleri izleme ve denetleme yetkisine sahiptir. Bu yetki, düzenleme faaliyetlerinin bir parçasıdır. Bu çerçevede kurumlar, hem bilgi ve belge talep edebilir hem de yerinde inceleme yapabilir. Ayrıca, gerektiğinde soruşturma başlatabilir ve yargı denetimini devreye sokabilir.⁷⁵⁶ EPDK, 4628 sayılı Kanun ile 6446 sayılı Kanun ve bu kanunlara dayalı olarak çıkarılan ikincil mevzuat kapsamında piyasa izleme faaliyetlerini yürütmektedir. Bu doğrultuda, Kurum bünyesinde Elektrik Piyasası Dairesi Başkanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren Piyasa İzleme ve Mevzuat Grup Başkanlığı bulunmaktadır. Ayrıca, Mart 2021 tarihinde yapılan düzenlemeyle Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı'na bağlı Enerji Piyasaları İzleme Grup Başkanlığı kurulmuştur.⁷⁵⁷

2.3.5.5. İdari Yaptırım Uygulama Yetkisi

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun elektrik piyasasını düzenleme yetkisi kapsamında sahip olduğu en önemli yetkilerden biri, piyasa katılımcılarına yönelik yaptırım uygulama yetkisidir. Bu yetki, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinde “*Yaptırımlar ve Yaptırımların Uygulanmasında Usul*” başlığı altında düzenlenmiştir. İlgili madde uyarınca Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, piyasada faaliyet gösteren aktörlerin kanun ve piyasa düzenlemelerine aykırı fiilleri karşısında, bu maddede öngörülen yaptırımları uygulama yetkisine sahiptir. Bu yetki, elektrik piyasasında düzenin ve denetimin sağlanması bakımından Kurul'a etkili bir denetim aracı sunmaktadır.⁷⁵⁸ Bu yetki, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında verilmiştir.⁷⁵⁹ İlgili maddeye göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, piyasada faaliyet gösteren gerçek ya da tüzel kişilere kanunda belirtilen idari

⁷⁵⁵ Ekinci, 6446 Sayılı, 33.

⁷⁵⁶ Genç, *Düzenleyici Kurumların Ekonomideki Rolü*, 28; Günday, *İdare Hukuku*, 503; Çakmak, *Bağımsız idari otorite olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, 59; Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 133.

⁷⁵⁷ Sever, *Elektrik Piyasasında Etkin İzleme*, 81.

⁷⁵⁸ Ekinci, 6446 Sayılı, 35; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2024). Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2023 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/2-14403/enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu-2023-yili-faaliyet>.

⁷⁵⁹ Nurcan Uyar, *Türkiye ve Avrupa Birliği Elektrik Piyasalarında Tüketici Hakları ve Emisyon Tahsisi ile YEK-G Belgesinin Hukuki Niteliği* (Ankara: Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2022), 107; Bkz. dipnot 321; Elektrik Piyasası Kanunu, Kanun No: 6446, Kabul Tarihi: 14 Mart 2013, Resmî Gazete: 30 Mart 2013, “Madde:16 Yaptırımlar ve yaptırımların uygulanmasında usul”, EPDK, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-14650/guncel-6446-sayili-elektrik-piyasasi-kanunu> (Erişim: 4 Nisan 2025).

yaptırımları uygulama yetkisine sahiptir.⁷⁶⁰ İdari yaptırımlar, yasaların açıkça yetki tanıdığı ve engellemediği durumlarda, yargı kararına ihtiyaç duyulmadan, idarenin doğrudan gerçekleştirdiği işlemlerle ve idare hukukuna özgü yöntemlerle uygulanan cezalardır.⁷⁶¹

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), enerji piyasalarında ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla yaptırım yetkisine sahiptir. Bu yetki, kurumun düzenleyici otorite niteliğinden kaynaklanır.⁷⁶² EPDK, kanunlara yönetmeliklere tarifelere lisans hükümlerine ya da Kurul kararlarına aykırılık belirlediğinde idari para cezası verebilir veya lisansı iptal edebilir. Ancak idari yaptırım kararı alınmadan önce ihbar denetim şikâyet ön araştırma ve soruşturma süreçlerinin tamamlanması gerekir. Ayrıca aynı fiil için birden fazla idari yaptırım uygulanamaz ve temel hak ve özgürlüklere müdahale edilmemelidir.⁷⁶³ İdare, yaptırım yetkisini yalnızca kanundan alabilir; bu durum idarenin kanuniliği ilkesinin doğal sonucudur.⁷⁶⁴ Ancak idare hukukunda bu ilke, ceza hukukundaki kadar katı bir biçimde uygulanmaz. İdari yaptırımlarda, kanunilik ilkesi yaptırım yönünden sıkı şekilde uygulanırken fiil yönünden aynı düzeyde benimsenmez.⁷⁶⁵ Bu farkın temel nedeni dünya koşullarının hızla değişmesiyle birlikte yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulması ve bu ihtiyaçlara yasama organından daha hızlı yanıt verebilen yürütmenin devreye girmesinin zorunlu hale gelmesidir.⁷⁶⁶ Kanunilik ilkesi, idari yaptırımların subjektif ve ölçüsüz şekilde uygulanmasını önleyerek temel hak ve özgürlüklerin idari kararlarla muğlaklaşmasını engeller. Ayrıca, farklı idareler arasında ortaya çıkabilecek

⁷⁶⁰ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun 26 Aralık 2024 tarihli ve 32764 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Tebliğine göre, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 16’ncı maddesinde öngörülen idari para cezaları, 1 Ocak 2025 tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde belirlenmiştir. Buna göre, aynı maddenin birinci fıkrasının (a) (b) ve (c) bentlerinde düzenlenen fiiller için uygulanacak idari para cezası 8.228.246 TL (ç) bendi için 13.165.226 TL (d) bendi için 14.810.867 TL (e) bendi için ise 16.456.551 TL olarak tespit edilmiştir. Ayrıca, sekizinci fıkra kapsamında uygulanacak ceza tutarı 6.531 TL’dir. İlgili ceza tutarları, her yıl yeniden değerlendirme oranı esas alınarak güncellenmektedir. Elektrik Piyasası Kanunu, Kanun No: 6446, Kabul Tarihi: 14 Mart 2013, Resmî Gazete: 30 Mart 2013, Sayı: 28603, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6446.pdf>, (Erişim: 4 Nisan 2025).

⁷⁶¹ Özay, İl Han; *İdari Yaptırımlar*, İstanbul 1985, 135; Ekinci, 6446 Sayılı, 133.

⁷⁶² Anayasa Mahkemesi, idari yaptırım kavramını; idarenin, yargı organlarının kararına ihtiyaç duymaksızın, yalnızca yasaların açıkça tanıdığı yetki çerçevesinde ve idare hukukuna özgü usullerle doğrudan uyguladığı yaptırım işlemleri olarak ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesi, E. 2000/43, K. 2004/60, T. 13.05.2004.

⁷⁶³ Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, 34; Çınar, Hacı Yusuf, 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar (Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2011), 33–35; Ramazan Çağlayan - Beşir Fatih Doğan, “Enerji Piyasası Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 12/1-2(2008), 569; Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 94–95; Genç, *Düzenleyici Kurumların Ekonomideki Rolü*, 94.

⁷⁶⁴ Tuba Tarhan Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün İdari Yaptırımları* (Ankara: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2025), 81; Mustafa Karabulut, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008), 7.

⁷⁶⁵ Murat Ekinci, “Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 3(2017), 27.

⁷⁶⁶ Özay, *İdari Yaptırımlar*, 88

uygulama çeşitliliğinin hukuki belirsizlik ve düzensizlik yaratmasının da önüne geçer.⁷⁶⁷ İdari yaptırımlar, idari işlem vasfı taşıdığından, bunların denetimi esas itibarıyla idari yargı mercilerince yerine getirilir. Uyuşmazlık Mahkemesi de 09.07.2001 tarihli kararında bu hususu açık biçimde ortaya koymuş; idari cezaların, idare tarafından idari usullere uygun şekilde uygulandığını ve bu yönüyle adli cezalardan ayrıldığını belirtmiştir. Bu bağlamda, söz konusu işlemlerin denetiminde görevli yargı yerinin, kural olarak idari yargı olduğunu ifade etmiştir.⁷⁶⁸

EPDK'nın idari yaptırım yetkisi çalışmanın Üçüncü Bölümünde bütüncül bir yaklaşımla ele alınmış; kavramsal temellerden başlayarak bu yetkinin hukuki dayanakları, uygulanma usulleri ve yargısal denetim mekanizmaları ayrıntılı biçimde incelenmiştir. Bu nedenle anılan bölümde detaylı analizlere yer verildiğinden bu bölümde yalnızca genel bir değerlendirme yapılmıştır.

2.3.5.6. Kamulaştırma Yapma Yetkisi

Anayasa, kamu yararının gerekli olduğu hâllerde devlet ile kamu tüzel kişilerine özel mülkiyete konu taşınmazların tamamı ya da bir kısmı üzerinde kamulaştırma yetkisi tanır. Bu yetkinin kullanılabilmesi için taşınmazın gerçek değeri esas alınarak bedelin belirlenmesi ve peşin şekilde ödenmesi zorunludur. Bu düzenleme, taşınmaz sahiplerinin adil biçimde tazmin edilmesini amaçlar ve kamulaştırma sürecinin hakkaniyete uygun yürütülmesini sağlar. Kamulaştırma işlemleri, yürürlükteki mevzuat ve usul kurallarına uygun biçimde gerçekleştirilmeli ve böylece hukuki güvenlik ile şeffaflık ilkeleri gözetilmelidir. Bunun yanında, kamulaştırma sonucunda taşınmaz üzerinde idari irtifak hakkı da kurulabilir.⁷⁶⁹

EPDK'nın elektrik piyasasındaki kamulaştırma yetkisi, EPDK'nın elektrik piyasasındaki kamulaştırma yetkisi, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 19. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu madde, 25 Kasım 2020 tarihli ve 7257 sayılı Kanun'un 38. maddesiyle değiştirilmiş ve "*Taşınmaz temini işlemleri*" başlığını almıştır. Buna göre, üretim faaliyeti yürüten önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin taşınmaz temini talepleri, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve ilgili mevzuat kapsamında EPDK tarafından incelenmekte; uygun bulunan başvurular, Kurul kararıyla sonuçlandırılmaktadır. Alınan bu kararlar kamu

⁷⁶⁷ Yücel Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2000), 58; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 125.

⁷⁶⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2001/49, K. 2001/61, T. 09.07.2001; Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK'ün*, 81;(Uyuşmazlık Mahkemesinin farklı kararları son bölümde incelenmiştir.)

⁷⁶⁹ 1982 Anayasası, madde 46.

yararı kararı sayılmakta ve başka bir makamın onayına bağlı olmaksızın geçerlilik kazanmaktadır.⁷⁷⁰ Bu çerçevede, taşınmaz teminine ilişkin işlemler 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda Kurum tarafından yürütülmektedir. Söz konusu talepler, Kurumca dikkatle incelenmekte ve uygun görülmesi halinde Kurul kararıyla sonuçlandırılmaktadır. Alınan bu kararlar, kamu yararı kararı yerine geçmekte olup, herhangi bir makamın onayına gerek duyulmaksızın doğrudan uygulanabilir nitelik kazanmaktadır.⁷⁷¹

2.3.5.7. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

EPDK, elektrik piyasasında düzenleme ve denetleme yetkilerinin yanı sıra, piyasada ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde de yetkilidir. Bu yetki, Kurum ile piyasa katılımcıları arasındaki değil, piyasada faaliyet gösteren taraflar arasındaki anlaşmazlıkları kapsamaktadır. Hakem niteliğinde bir rol üstlenmektedir ve piyasada yaşanabilecek belirli türdeki uyuşmazlıkların çözüm yollarını düzenlemektedir.⁷⁷² Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'ne göre, TEİAŞ ile dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler ve bu kişilerle bağlantı veya sistem kullanım anlaşması yapan taraflar arasında anlaşma hükümlerinin uygulanması ya da bu hükümlerde yapılması planlanan değişiklikler konusunda uyuşmazlık çıkarsa, taraflar ilk olarak EPDK'ya başvurabilir. Kurum, başvuruyu mevzuata uygun biçimde inceler ve en geç altmış gün içinde Kurul kararıyla sonuçlandırır. Ayrıca lisans sahibi bir tüzel kişi, TEİAŞ'ın acil durum kapsamında piyasa işleyişine gereğinden fazla müdahale ettiğini veya alınan önlemleri olması gerekenden uzun süre uyguladığını öne sürerse önce TEİAŞ'a başvurmalıdır. Otuz gün içinde yanıt alınmazsa ya da yanıt yetersiz bulunursa EPDK'ya başvuru yapılabilir. Bunun yanında Kurul, rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştırmak amacıyla mevcut sözleşmelere değişiklik önerisi sunabilir. Uyuşmazlık çözüm hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, resmi süreç başlamadan önce arabuluculuk da yapabilir.⁷⁷³

⁷⁷⁰ <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6446.pdf>, (Erişim: 04.04.2025).

⁷⁷¹ Bu bağlamda, taşınmaz teminine ilişkin işlemler, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve ilgili mevzuat doğrultusunda EPDK tarafından yürütülmektedir. Kuruma iletilen talepler özenle değerlendirilmekte; uygun görülmesi durumunda Kurul tarafından karara bağlanmaktadır. Alınan kararlar, kamu yararı kararı yerine geçmekte ve herhangi bir makamın onayına gerek kalmaksızın doğrudan uygulanabilmektedir.

⁷⁷² İkinci, 6446 Sayılı, 34.

⁷⁷³ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, madde 56, *Resmî Gazete*, sayı: 28809, yürürlük tarihi: 02.11.2013, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=18985&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>, (Erişim: 04.04.2025).

2.3.5.8. Danışmanlık, Yönlendirme ve Görüş Bildirme Yetkisi

EPDK'nın yetki ve sorumlulukları arasında, danışmanlık, yönlendirme ve görüş bildirme gibi faaliyetler de yer almaktadır. Bu doğrultuda, piyasanın düzenlenmesine yönelik yürütülen faaliyetler kapsamında, teknik uzmanlık ve bilgi birikimi gerektiren konularda, kamu kurumları ile özel sektör temsilcilerine yönelik danışmanlık sağlama ve yönlendirme görevini yerine getirme yetkisi Kuruma tanınmıştır.⁷⁷⁴ Bahsi geçen danışmanlık ve yönlendirme hizmetleri, hem ilgili kamu kurumları ile özel sektör temsilcilerinin talepleri doğrultusunda hem de EPDK'nın kendi takdirine bağlı olarak sunulabilmektedir. Bunun yanında, Kanun'da yer alan “*kanunun amaçlarıyla uyumlu olarak gerektiğinde model anlaşmalar geliştirme*” yetkisi de, Kurumun yönlendirme işlevi kapsamında değerlendirilmektedir.⁷⁷⁵

2.3.5.9. Denetim Yetkisi

Enerji Piyasası Kanunu'ndan (EPK) kaynaklanan denetim yetkisinin usul ve esasları bir sonraki alt başlıkta ayrıntılı olarak inceleneceğinden, bu bölümde yalnızca EPDK'nın diğer işlevsel yetkileri ile bunlara ilişkin kanuni ve idari düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelerin sonuçları ele alınmıştır.

2.3.6. Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlerin Genel İlke ve Esasları

EPDK, enerji piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık ilkelerine uygun davranıp davranmadığını kanun kapsamında denetler.⁷⁷⁶ Bu kapsamda ilgili tüzel kişilerin faaliyetleri, uygulamaları ve lisans hükümleri ile şartlara uyumu incelenir.⁷⁷⁷ Kuruma tanınan bu yetki enerji sektöründeki gelişmelerin yakından ve sistemli biçimde izlenmesini gerektirir.⁷⁷⁸ EPDK, elektrik piyasasının düzenli işleyişini takip ederken, ihtiyaç duyduğu takdirde bilgi ve belge isteme, ilgililerden açıklama alma ve gerektiğinde yerinde inceleme gerçekleştirme yetkisini kullanabilir.⁷⁷⁹ Bu çerçevede EPDK'nın denetim yetkisi düzenleme

⁷⁷⁴ Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 226; Ekinci, 6446 Sayılı, 35.

⁷⁷⁵ Elektrik Piyasası Kanunu, Kanun No: 4628, Kabul Tarihi: 20/2/2001, md. 5/4-g, Resmî Gazete, 3 Mart 2001, Sayı: 24335, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4628-20080709.pdf> (Erişim: 5 Nisan 2025); Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 110.

⁷⁷⁶ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, “Denetim” başlıklı madde 15, *Resmî Gazete*, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6446.PDF>, (Erişim: 04.04.2025).

⁷⁷⁷ Kent, *Türk ve Alman*, 233

⁷⁷⁸ Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 177; Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri*, 150.

⁷⁷⁹ Dilek Memişoğlu, “Türkiye’de Bağımsız İdarî Otoriteler ve Denetimleri”, *Uluslararası Davraz Kongresi*, Isparta, 24–27 Eylül 2009, 6’dan aktaran: Ekinci, 6446 Sayılı, 33.

yetkisinin tamamlayıcı bir unsuru olarak kabul edilir.⁷⁸⁰ 6446 sayılı *Elektrik Piyasası Kanunu'nun 15. maddesi*, elektrik piyasasında denetim yetkisinin kim tarafından ve hangi usullerle kullanılacağını düzenlemektedir.⁷⁸¹ 25 Kasım 2020 tarihli ve 7257 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında, dağıtım şirketleri dışındaki lisanslı ve lisanssız piyasa faaliyetlerinin denetimi Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na; elektrik dağıtım şirketlerinin denetimi ise Bakanlığa bırakılmıştır.⁷⁸² Bununla birlikte, Bakanlık söz konusu denetimi EPDK da dâhil olmak üzere konuya uzmanlığı bulunan kamu kurumlarıyla birlikte gerçekleştirebilir veya bu kurumlara kısmen ya da tamamen yetki devrinde bulunabilir.⁷⁸³ Yetki devri yapılması hâlinde, denetimle ilgili giderler Bakanlık bütçesinden karşılanır.⁷⁸⁴ Bakanlık tarafından düzenlenen veya sonuçlandırılan denetim raporları EPDK'ya gönderilir ve bu raporlar doğrultusunda uygulanacak yaptırımlar Kurul tarafından karara bağlanır.⁷⁸⁵ Ayrıca Bakanlık ve EPDK, bağlayıcı nitelik taşımayan tespit ve değerlendirme amacıyla, gerekli şartları sağlayan şirketlerden hizmet satın alabilir.⁷⁸⁶ Bu şirketlerin nasıl yetkilendirileceği ve tarafların hak ve yükümlülükleri Bakanlık ve EPDK tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.⁷⁸⁷ *Elektrik*

⁷⁸⁰ Günday, *İdare Hukuku*, 492.

⁷⁸¹ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 109.

⁷⁸² Yapılan yasal düzenleme ile elektrik piyasası faaliyetlerinin denetimi EPDK'ya, elektrik dağıtım şirketlerine ilişkin denetim yetkisi ise Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na verilmiştir. Bu yetki paylaşımının hukuki sonuçları, çalışmanın bir sonraki bölümünde ayrıntılı biçimde incelenmektedir.

⁷⁸³ 7257 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 36. maddesiyle, 6446 sayılı Kanun'un 15. maddesinin birinci fıkrası değiştirilmiştir. Buna göre, Borsa İstanbul A.Ş. tarafından işletilecek piyasalara ilişkin olarak 6362 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak koşuluyla, dağıtım şirketleri dışındaki elektrik piyasası faaliyetleri ile lisanssız faaliyetlerde bulunan kişilerin denetimi EPDK tarafından yürütülürken, elektrik dağıtım şirketlerinin denetimi Bakanlık tarafından gerçekleştirilir. Ayrıca, Bakanlık bu denetim görevini, aralarında EPDK'nın da bulunduğu alanında uzman kamu kurumlarıyla birlikte yürütebileceği gibi, bu kurumlara tamamen ya da kısmen yetki devri yoluyla da yaptırabilir. Yetki devri yapılan kurumların denetim faaliyetlerine ilişkin tüm giderler Bakanlık bütçesinden karşılanır. Bakanlığın ilgili kurum ve kuruluşlardan talep ettiği denetim desteği süresi içinde yerine getirilmelidir. Bakanlık tarafından hazırlanan ya da sonuçlandırılan denetim raporları Kurum'a gönderilir ve bu raporlar doğrultusunda alınacak yaptırımlar ile yapılacak işlemler Kurul tarafından karara bağlanır. 7257 sayılı *Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, madde 36, Kabul Tarihi: 25.11.2020, *Resmî Gazete*, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201202-9.htm>, (Erişim: 04.04.2025).

⁷⁸⁴ Çınar'a göre; kolluk faaliyetinin hukuki niteliğini tespit etmek önem taşır çünkü kolluk kamu hizmeti olarak değerlendirilirse Anayasa'nın 47. maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında bu faaliyetin özel sektöre devri mümkün olabilir ya da en azından bu husus tartışılabilir ancak kamu hizmeti olarak kabul edilmezse kural olarak devredilemeyeceği için özel sektöre bırakılması da mümkün görülmez. Bkz. Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 111.

⁷⁸⁵ "Elektrik dağıtım hizmetlerine ilişkin denetim raporlarının icrai niteliği, bu raporların doğurduğu hukuki sonuçlar ile söz konusu işlemlerin yargısal denetimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. bu çalışmada 2.5. nolu başlık: "*Bakanlığın Denetim Yetkisi ve TEDAŞ'ın Rolü*".

⁷⁸⁶ Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 190; Ekinci, *6446 Sayılı*, 34

⁷⁸⁷ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in birinci bölümüne göre bu yönetmeliğin amacı, elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilere yönelik denetimlerle bu kişilerin mevzuata aykırı işlem ve faaliyetleri nedeniyle yapılacak ön araştırma ve soruşturmalarda uygulanacak usul ve esasları belirlemektir. Yönetmelik bu denetim ve inceleme süreçlerini kapsar. Dayanağını ise 4628 sayılı Kanun ile birlikte 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu oluşturmaktadır.

Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in İkinci Bölümünde yer alan 5. maddeye göre denetim; elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin tüm işlem, uygulama, faaliyet, hesap ve mali tablolarının, yürürlükteki mevzuat hükümleri ile genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygunluğunun Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ya da Kurul tarafından yetkilendirilen Kurum personeli tarafından incelenmesidir.⁷⁸⁸ Bu inceleme süreci, olası hata, eksiklik, usulsüzlük ya da suistimallerin tespit edilmesini ve Kanun kapsamında öngörülen yaptırımların uygulanmasını amaçlamaktadır. Aynı zamanda, denetimin nihai hedefi; elektrik enerjisinin yeterli, kaliteli, sürekli ve düşük maliyetli bir şekilde, rekabete açık ve çevreyi gözetken bir yapıda tüketicilere sunulmasını sağlamak ve mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir piyasa yapısı oluşturmaktır.⁷⁸⁹

Önceki bölümlerde denetim faaliyetine dair kavramsal çerçeve açıklanmış, kamu hizmeti ile kolluk yetkisi arasındaki bağ ve ekonomik kolluk faaliyeti hakkında temel bilgilere yer verilmiştir.⁷⁹⁰ Bu bölümde ise, EPDK'nın işlevsel yetkileri içinde yer alan *denetim görevine* ilişkin usul ve esaslara değinilecek; bu yetkinin *ekonomik kolluk* kapsamında nasıl konumlandığı *Elektrik Dağıtım Hizmetlerinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın Denetim Yetkisi* başlığı altında incelenecektir.⁷⁹¹

2.3.6.1. Denetim Uygulama Esasları

Kamu yönetiminde denetim, kamu kaynaklarının hukuka uygun ve etkin şekilde kullanılıp kullanılmadığını, kamu yararının dikkate alınıp alınmadığını ve yöneticilerin yetkilerini mevzuata aykırı biçimde kullanıp kullanmadığını tespit etmeye yöneliktir. Bu yönüyle denetim, hukuk devleti ilkesinin güçlenmesine katkı sağlayan temel araçlardan biridir.⁷⁹² Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin tüm işlem ve uygulamaları EPDK

⁷⁸⁸ *Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=5732&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeli&mevzuatTertip=5>, (Erişim: 04/04/2025).

⁷⁸⁹ Kent, *Türk ve Alman*, 234; Ekinci, *6446 Sayılı*, 35; Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 277; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 151; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, “Kurumsal Mevzuat”, <https://enerji.gov.tr/kurumsal-mevzuat>, (Erişim: 04/04/2025).

⁷⁹⁰ Denetim faaliyetlerinin kavramsal temelleri ve hukuki çerçevesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. bu çalışmanın İkinci Bölüm, 2.3.: “EPDK'nın Elektrik Dağıtım Hizmetlerine Yönelik İdari Denetim Yetkisinin Hukuki Çerçevesi ve Sınırları”

⁷⁹¹ Elektrik dağıtım hizmetlerinin regülasyona tabi olması ve bu bağlamda ekonomik kolluk faaliyetlerinin kapsamı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. bu çalışmanın İkinci Bölüm, 2.3.5.3. “Regülasyon Yetkisi”.

⁷⁹² Genç, *Düzenleyici Kurumların Ekonomideki Rolü*, 28.

tarafından yetkilendirilen personel ya da doğrudan Kurul tarafından incelenmektedir.⁷⁹³ EPDK, denetim yetkisi doğrultusunda gerçekleştirdiği denetimlere dair bilgileri her yıl hazırladığı faaliyet raporlarında piyasa düzeyinde ayrıntılı biçimde sunar ve uyguladığı idari para cezaları ile lisans iptali gibi yaptırımları bu raporlar aracılığıyla kamuoyuna açıklar.⁷⁹⁴ Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin denetimi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu adına Denetim Dairesi Başkanlığı bünyesinde görev yapan enerji uzmanları ve uzman yardımcıları tarafından gerçekleştirilir. Gerekli hâllerde, Kurul Başkanının onayıyla Kurumun diğer hizmet birimlerinden de uzman ve uzman yardımcıları görevlendirilebilir.⁷⁹⁵ Denetim yetkisi kapsamında görevlendirilen personel, denetim sürecinde piyasa katılımcılarından bilgi ve belge talep etme, yerinde inceleme yapma ve soruşturma yürütme yetkisine sahiptir.⁷⁹⁶

2.3.6.2. Denetime Tabi Tüzel Kişilerin Yükümlülükleri

EPDK tarafından yayımlanan yönetmeliğin 7. Maddesi denetime tabi olan kurum ve kuruluşların denetim sürecinde yerine getirmekle yükümlü oldukları görev ve sorumlulukları açıkça belirlemektedir. Bu kapsamda, yönetmelik uyarınca denetim altında bulunan gerçek veya tüzel kişiler, yasal defterlerini, kayıtlarını ve belgelerini Kurum denetimine sunmakla yükümlüdür.⁷⁹⁷ Denetimle görevlendirilmiş Kurum personelinin ihtiyaç duyduğu bilgi, belge ve defterlerin asıllarının ya da örneklerinin zamanında temin edilmesi, talep edildiğinde yazılı veya sözlü bilgi verilmesi, düzenlenen tutanakların imzalanması ve gerekli tüm kayıtların denetim personelinin erişimine sunulması yükümlülüğü, denetime tabi gerçek veya tüzel kişilere aittir. Aynı zamanda bu kişilerin, denetim faaliyetlerinin sağlıklı şekilde yürütülebilmesi için uygun çalışma ortamını hazırlamaları ve hesap, işlem, mali tablolar ile iç kontrol sistemlerini denetime hazır hâle getirmeleri gerekmektedir. Yönetmelikte, denetime tabi tutulanların gizlilik veya sır saklama gerekçesiyle bilgi ve belge sunmaktan kaçınamayacakları açıkça düzenlenmiştir. Bu hükümler, denetim sürecinin etkili biçimde işlenmesini sağlamak ve denetlenen tarafların Kurum ile tam bir işbirliği içinde hareket etmelerini zorunlu kılmaktadır.⁷⁹⁸

⁷⁹³ Şişdağ, *İdare Hukuku Açısından Elektrik*, 40.

⁷⁹⁴ Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 95.

⁷⁹⁵ Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 139.

⁷⁹⁶ Çakmak, *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu* 58.

⁷⁹⁷ <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/23-2-3/elektrik-piyasasi> (madde:7)

⁷⁹⁸ Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 142

2.3.6.3. Denetim Görevlilerinin Yetki ve Sorumluluk Alanları

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adına denetim yapmakla yetkilendirilen personel, mevzuata uygun olarak bilgi ve belge isteme, yasal defter ve kayıtları inceleme, bu belgelerin asıl ya da kopyalarını alma, yerinde denetim gerçekleştirme, yazılı veya sözlü açıklama talep etme, tutanak düzenleme, kamu veya özel kurum ve kuruluşlardan bilgi temin etme ve gerekli durumlarda mülki idare amirliği ile kolluk kuvvetlerinden destek isteme yetkisine sahiptir.⁷⁹⁹ Yönetmelik uyarınca, denetim personeli kendisine teslim edilen defter ve belgeleri görev süresi boyunca muhafaza etmek ve sürecin sonunda iade etmekle yükümlüdür. Ayrıca, gizlilik içeren bilgileri üçüncü kişilerle paylaşmamak, kişisel çıkarı doğrultusunda kullanmamak, belgeler üzerinde yalnızca incelemeye yönelik işaretler dışında herhangi bir değişiklik yapmamak, denetim sırasında güveni zedeleyecek tutumlardan kaçınmak ve icra işlemlerine müdahale etmemekle sorumludur.⁸⁰⁰

2.3.6.4. Denetleme Faaliyetinde Geçerli İlkeler

Denetim görevini yürüten Kurum personelinin, denetim faaliyetleri süresince tarafsızlık ilkesine bağlı kalarak objektif bir değerlendirme yapması ve denetim raporlarını bu doğrultuda hazırlaması gerekmektedir. Personelin dürüstlüğünü ve tarafsızlığını zedeleyebilecek her türlü dış etkiye karşı mesafeli durması zorunludur. Denetimin tüm aşamalarında mesleki özen ve dikkat yükümlülüğü gözetilmeli; yalnızca ilgili yönetmelikte öngörülen kurallara değil, aynı zamanda genel kabul görmüş denetim ilkelerine de riayet edilmelidir. Eğer denetim sırasında, piyasa faaliyetlerini olumsuz yönde etkileyebilecek nitelikte önemli bir durum tespit edilirse, denetim süreci tamamlanmadan söz konusu durum derhal Daire Başkanlığı aracılığıyla Kurum Başkanlığına iletilmelidir.⁸⁰¹

2.3.6.5. Denetleme Faaliyetlerinde Bilgilendirme ve Yazışma Usulleri

Kamu kurum ve kuruluşlarında alınan kararların temel dayanağını teşkil eden resmî yazışmalar, bilgi ve belgeye erişimi kolaylaştırarak şeffaf, etkin ve verimli bir kurumsal

⁷⁹⁹ Ekinci, 6446 Sayılı, 101.

⁸⁰⁰ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m. 9, <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=5732&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeli&mevzuatTertip=5> (Erişim: 04.04.2025).

⁸⁰¹ Yönetmelik, madde 10.

işleyişin sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır.⁸⁰² Bu gereklilikler doğrultusunda, 2020 yılında yürürlüğe giren Resmî Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, çağdaş ihtiyaçlara uygun şekilde düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelik, yazışmaların sade ve anlaşılır bir dille yapılmasının gerekliliğini vurgulamakta; belgelerin hazırlanmasından arşivlenmesine kadar tüm sürecin elektronik ortamda yürütülmesini esas almaktadır. Yönetmelik kapsamından hareketle, elektronik belge yönetimi aracılığıyla kamu hizmetlerinde düzenin sağlanması, idari süreçlerin etkinleştirilmesi ve bu süreçlerde standartlaşmanın temini amaçlanmaktadır. Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) uygulamaları sayesinde, yazışma süreçlerinde hız ve güvenliğin artırılması, zaman ve maliyet tasarrufu sağlanması, iş gücü kaybının önlenmesi ve çevresel duyarlılık kapsamında kâğıt kullanımının azaltılması gibi çeşitli kazanımlar hedeflenmektedir.⁸⁰³ Elektrik piyasasında yürütülen denetim faaliyetleri kapsamında, Kurum personeli görevlerini yerine getirirken ihtiyaç duyulan durumlarda ilgili kişi, kurum ve kuruluşlarla yazışmalar yapabilir. Bu yazışmaların, kural olarak Daire Başkanlığı aracılığıyla gerçekleştirilmesi esastır. Ancak, personelin yetkilendirilmiş olması hâlinde, söz konusu yazışmalar doğrudan da yapılabilir. Bu usul, denetim, ön araştırma ve soruşturma süreçlerinde uygulanacak ilke ve kuralları düzenleyen ilgili yönetmeliğe dayanmaktadır.⁸⁰⁴ Denetim sürecinde gerekli yazışmalar, kural olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Denetim Daire Başkanlığı üzerinden, yetki verilmişse doğrudan ilgili kişi, kurum veya kuruluşlarla yapılmalıdır.⁸⁰⁵ *Denetim faaliyetini yürüten Kurum personelince hazırlanan rapor*, Daire Başkanlığına sunulur. Daire Başkanı, rapora ilişkin görüşünü de ekleyerek belgeyi Başkanlığa iletir. Başkan ise söz konusu raporu, Kurul gündeminde öncelikli olarak değerlendirmeye alır.⁸⁰⁶ Denetim sonucunda mevzuata aykırı bir durum tespit edilirse bu durum Yönetmeliğin Üçüncü Bölümündeki hükümler çerçevesinde değerlendirilir⁸⁰⁷ ve

⁸⁰² Denetim yapmakla yetkilendirilmiş personel, görevine başlamadan önce kimlik belgesini ibraz ederek denetlenen taraflara kendisini tanıtmakla yükümlüdür. Bkz. Yönetmelik madde 11.

⁸⁰³ Nida Kayalı vd., “Resmî Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik: Yeni Uygulamaların ve Hükümlerin Bilgi ve Belge Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, *Arşiv Dünyası*, 8/1 (2021), 1-13.

⁸⁰⁴ Yönetmelik madde 12.

⁸⁰⁵ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-6741/elektrik-piyasasinda-yapilacak-denetimler-ile-on-> (Erişim 7 Nisan 2025).

⁸⁰⁶ Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 142–143; “Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, md. 13, md.14.

⁸⁰⁷ Ön araştırma sürecine ilişkin usul ve esaslar, Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin Üçüncü Bölümünde, 15. madde kapsamında düzenlenmiş olup, bu madde 4 Ocak 2017 tarihli ve 29938 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikle güncellenmiştir.

fiilin niteliğine bağılı olarak, gerekli hâllerde Kanun'un 16. maddesinde belirtilen yaptırım ve cezalar uygulanır.⁸⁰⁸

2.3.7. Ön Araştırma ve Soruşturma Süreçlerine İlişkin Usul ve Esaslar

Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin, ilgili mevzuata aykırı işlem veya eylemlerine ilişkin olarak, Kurul kendiliğinden ya da iletilen ihbar ve şikâyetler üzerine doğrudan soruşturma başlatabileceği gibi, soruşturma gerekliliğinin tespiti amacıyla ön araştırma yapılmasına da karar verebilir. Bu yetki, Başkanlık veya Daire Başkanlığına devredilebilir. Kurul ya da yetki devredilen makamlar, isimsiz, imzasız ya da adres içermeyen başvuruları veya içerik itibarıyla yeterli görülmeyen bildirimleri işleminden kaldırabilir. *Ön araştırma yapılmasına karar verilmesi hâlinde*, bu süreç Daire Başkanlığı koordinasyonunda, görevlendirilen uzmanlar ya da uzman yardımcıları tarafından yürütülür.⁸⁰⁹ Gerekliliği görüldüğünde, Başkan onayıyla Kurumun diğer birimlerinden personel görevlendirilebilir; ayrıca ilgili birimlerden yazılı görüş talep edilebilir. Görevlendirilen personel, ön araştırmaya ilişkin bilgi, belge ve değerlendirmelerini içeren raporu, görevlendirme tarihinden itibaren otuz gün içinde Daire Başkanlığına sunmakla yükümlüdür. Bu süreç, elektrik piyasasındaki denetim mekanizmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen yönetmelik 15.madde kapsamında yer almaktadır.⁸¹⁰

Ön araştırmanın sonuçlanması; Ön araştırma raporu Başkan tarafından incelenir ve Kurul gündemine öncelikli olarak sunulur. Kurul raporu değerlendirir ve soruşturma açılmasına karar verip vermeyeceğini belirler. Yetki devri yapılmışsa rapor Başkan ya da Daire Başkanı tarafından incelenir ve soruşturma açılıp açılmayacağına bu makamlar karar verir. Bu süreç

⁸⁰⁸ Hazırlanan denetim raporlarının incelenmesi sonucunda mevzuata aykırılık tespit edilmesi hâlinde, 6446 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca idari yaptırım ve cezai işlemler uygulanabilmektedir. Elektrik dağıtım hizmeti yürüten şirketlere yönelik uygulanabilecek idari yaptırımlar, bu yaptırımlara karşı başvurulabilecek yargı yolları ile ilgili usul hükümleri, bu çalışmanın Üçüncü Bölümü'nde "Elektrik Dağıtım Şirketlerine Uygulanan İdari Yaptırımlar ve Yargı Denetimi" başlığı altında ayrıntılı biçimde ele alınmıştır.

⁸⁰⁹ Denetim Dairesi Başkanlığı, Kurumun faaliyet gösterdiği piyasalarda yürürlükteki kanunlar ve ikincil mevzuat kapsamında gerekli inceleme ve denetimleri yapmakla veya yaptırmakla görevlidir. Gerektiğinde bu görev kapsamında yetkili kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği yapılabilir. Ayrıca piyasada ortaya çıkan aksaklıklarla ilgili çözüm önerileri geliştirme sorumluluğu da bulunmaktadır. *Elektrik Piyasası Kanunu*, md. 9/e, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4628.pdf> (Erişim 7 Nisan 2025).

⁸¹⁰ (Değişik: RG-4.1.2017/29938), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-6741/elektrik-piyasasinda-yapilacak-denetimler-ile-on-> (Erişim 7 Nisan 2025).

elektrik piyasasında denetim faaliyetlerine ilişkin usul ve esasları düzenleyen yönetmelik kapsamında yürütülür.⁸¹¹

Başvuru sahiplerine bildirim usulü; Kurul ya da yetki devredilmişse Başkan veya Daire Başkanı ihbar ya da şikâyet üzerine ön araştırma veya soruşturma yapılmasına gerek olup olmadığını değerlendirir. Gerekli görülmesi hâlinde bu değerlendirmeye ilişkin olarak başvuru sahiplerine yazılı bilgilendirme yapılmasına karar verilebilir. Bu düzenleme elektrik piyasasındaki denetim süreçlerini belirleyen yönetmeliğe 4 Ocak 2017 tarihli değişiklik ile dâhil edilmiştir.⁸¹²

Soruşturmaya başlama; Soruşturma doğrudan ya da ön araştırma sonucunda başlatıldığında, süreç Daire Başkanı tarafından görevlendirilen uzmanlar ya da uzman yardımcılar aracılığıyla veya uzman koordinasyonunda yönetim hizmetleri uzmanları eliyle Daire Başkanlığı gözetiminde yürütülür. Gerekli görüldüğünde soruşturma Daire Başkanı ya da Grup Başkanı tarafından da sürdürülebilir. İhtiyaç hâlinde Başkan onayıyla Kurumun diğer hizmet birimlerinden uzman, uzman yardımcısı ya da yönetim hizmetleri uzmanı görevlendirilebilir. Ayrıca Daire Başkanı konuyla ilgili olarak gerekli görürse ilgili hizmet birimlerinden yazılı görüş talep edebilir. Soruşturma raporu soruşturma kararının alındığı tarihten itibaren en geç altı ay içinde tamamlanır. Ancak gerekli durumlarda Daire Başkanı bir defaya mahsus olmak üzere üç aya kadar ek süre verebilir.⁸¹³

Delillerin toplanması; Soruşturma ile görevlendirilen Kurum personeli, inceleme konusu ile ilgili gerekli bilgi ve belgeleri talep etme ve yerinde denetim yapma yetkisine sahiptir. Bu kapsamda, ilgili kişi, kurum ve kuruluşlardan ihtiyaç duyulan bilgi ve belgelerin aslı ya da örnekleri istenebilir, gerekli tutanaklar düzenlenebilir ve yazılı veya sözlü açıklama talep edilebilir. Talep edilen defter, belge ve bilgiler, gizlilik ya da sır saklama gerekçesiyle reddedilemez ve ilgili kişi veya kuruluşlar tarafından Kuruma sunulmak zorundadır. Ayrıca, hakkında ihlal iddiası bulunan tüzel kişiler, soruşturma süreci boyunca kararın oluşumunu etkileyebilecek nitelikteki her türlü bilgi ve delili Kuruma bildirme hakkına sahiptir.⁸¹⁴

⁸¹¹ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmelerde Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” (Değişik: RG-4/1/2017-29938) md. 16.

⁸¹² Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmelerde Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik md. 17.

⁸¹³ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmelerde Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik md. 18.

⁸¹⁴ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmelerde Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, md. 19.

Raporun tebliği ve savunma; Soruşturmayı yürütmekle görevlendirilen Kurum personeli tarafından hazırlanan rapor Daire Başkanlığına sunulur. Raporda mevzuata aykırılık tespit edilirse raporun bir nüshası Daire Başkanı tarafından hakkında soruşturma yürütülen tüzel kişiye tebliğ edilir. Herhangi bir aykırılık bulunmasa bile Kurul gerekli görürse soruşturmanın her aşamasında savunma talep edebilir. Tebliğ edilecek raporda ihbar ve şikâyet sahiplerinin kimlikleri ile üçüncü kişilere ait ticari sırların gizliliği korunur. Tebliğde ilgili tüzel kişiye otuz gün süre verilir ve bu süre içinde yazılı savunmasını Kuruma sunması istenir. Savunma süresi içinde ek süre talep edilirse Daire Başkanı tarafından en fazla on beş gün ek süre tanınabilir. Belirtilen süreler içinde sunulmayan savunmalar dikkate alınmaz. Süresi içinde Kuruma ulaşan savunmalarla ilgili olarak soruşturmayı yürüten personelin ek görüşü varsa alınır ve bu görüş Daire Başkanı tarafından ilgiliye tebliğ edilir. İlgili kişi bu görüşe on beş gün içinde yanıt verebilir. Daire Başkanı soruşturma raporu yazılı savunma varsa ek görüşler ve bunlara ilişkin kendi değerlendirmesinden oluşan soruşturma dosyasını Başkanlığa sunar. Başkan bu dosyayı Kurul gündemine öncelikli olarak alır. Bu süreç 4 Ocak 2017 tarihli değişiklikle güncellenen ve elektrik piyasasındaki denetim usullerini düzenleyen yönetmelikte yer almaktadır.⁸¹⁵

Kurul kararı; Kurul soruşturma dosyasını inceleyerek karar verir. Soruşturma raporunda mevzuata aykırılık tespit edilmiş ve bu tespit Kurul tarafından da uygun bulunmuşsa ilgili tüzel kişiye Kanunda yer alan yaptırım ve cezalar uygulanır. Kurul aykırılığın giderilmesi için süre verilerek ihtar yapılmasına karar vermişse bu sürede yükümlülüğün yerine getirilip getirilmediği Daire Başkanlığı tarafından belirlenir ve sonuç Başkanlığa iletilir. Başkan durumu Kurul gündemine öncelikli olarak alır. Aykırılık verilen süre içinde tamamen giderilmişse Kurul soruşturmanın sona erdirilmesine karar verir. Ancak süre içinde eksiklikler giderilmemişse Kurul Kanunda öngörülen yaptırımları ve cezaları uygular. Bu süreç 30 Ağustos 2014 tarihli değişiklikle güncellenen ve elektrik piyasasındaki denetim usullerini düzenleyen yönetmelik kapsamında yürütülür.⁸¹⁶

Soruşturmaya doğrudan yazılı savunma alınarak başlanması; Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin ilgili mevzuata açık biçimde aykırı işlem veya eylemlerinin tespiti hâlinde, ön araştırma yapılmasına ve soruşturma raporu düzenlenmesine gerek görülmeden soruşturma süreci başlatılabilir. Bu durumda Kurul ya da yetki devri yapılmışsa Başkan veya Daire Başkanı tarafından ilgili tüzel kişiye en az on beş günlük süre verilerek

⁸¹⁵ *Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* md. 20.

⁸¹⁶ *Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* md.21.

yazılı savunması alınır. Daire Başkanı savunmayı kendi görüşü ile birlikte Başkanlığa sunar ve konu Kurul gündemine öncelikli olarak getirilir. Kurul yazılı savunmayı ve Daire Başkanlığının değerlendirmesini inceleyerek karar verir. Aykırılığın sabit görülmesi durumunda ilgili tüzel kişiye Kanunda belirtilen yaptırım ve cezalar uygulanır. Eğer yaptırım aykırılığın giderilmesi için süre verilerek ihtar yapılması şeklinde belirlenmişse bu sürede mevzuata uygunluk sağlanıp sağlanmadığı Daire Başkanlığı tarafından tespit edilerek Başkanlığa bildirilir. Başkan durumu yeniden Kurul gündemine alır. Verilen süre içinde aykırılığın tam olarak giderilmemesi hâlinde Kurul Kanunda öngörülen yaptırımların uygulanmasına karar verir. Bu süreç 30 Ağustos 2014 ve 4 Ocak 2017 tarihli değişikliklerle düzenlenen yönetmelik kapsamında yürütülür.⁸¹⁷

Denetim raporlarının soruşturma raporu gibi değerlendirilebileceği hâller; Yönetmeliğin İkinci Bölümünde yer alan kurallar kapsamında yapılan denetimler sonucunda hazırlanan raporlarda mevzuata aykırılıklar açık şekilde ortaya konmuşsa bu raporlar ayrıca soruşturma başlatılmadan doğrudan soruşturma raporu olarak değerlendirilebilir. Bu değerlendirme Kurul tarafından yapılabileceği gibi yetki devri yapılmışsa Başkan veya Daire Başkanı tarafından da gerçekleştirilebilir. Bu durumda süreç soruşturma raporlarına ilişkin hükümlere göre yürütülür. Bu uygulama 4 Ocak 2017 tarihli değişikliklerle düzenlenen yönetmelikte yer almaktadır.⁸¹⁸

Kararların tebliği ve para cezalarının tahsili; Kurulun aldığı karar örneği hakkında soruşturma yürütülen gerçek ya da tüzel kişiye tebliğ edilir. Uygulanan idari para cezası süresi içinde ödenmezse tahsil işlemi ilgili vergi dairesi aracılığıyla yapılır. Karara karşı tebliğ tarihinden itibaren süresi içinde yetkili idare mahkemesine başvuru hakkı vardır. Kamuoyuna açıklanması uygun bulunan kararlar ticari sır niteliğindeki bilgiler ifşa edilmeyecek şekilde duyurulur.⁸¹⁹

2.3.8. EPDK'nın Elektrik Dağıtım Şirketleri Üzerindeki Denetim Yetkisi ve Bunun Kapsamı

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun elektrik dağıtım şirketleri üzerindeki denetim yetkisi ve sorumluluğu, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda yer alan “Dağıtım faaliyeti”

⁸¹⁷ “Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, md. 23 <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-6741/elektrik-piyasasinda-yapilacak-denetimler-ile-on-> (Erişim 7 Nisan 2025).

⁸¹⁸ Md.24..

⁸¹⁹ Md.5.s

başlıklı 9. maddenin altıncı fıkrası ile 15. madde hükümleri doğrultusunda düzenlenmiştir.⁸²⁰Özelleştirme uygulamaları kapsamında elektrik dağıtım tesislerinde gerçekleştirilen iyileştirme, güçlendirme ve genişletme yatırımlarının mülkiyeti kamuya aittir. Özelleştirilen tesis ve varlıklarla ilgili işletme faaliyetleri ile yatırım planlarının hazırlanması ve uygulanmasında onay ve değişiklik yetkisi Kurula bırakılmıştır. Dağıtım hizmetinin Kanunda belirtilen niteliklere uygun şekilde sürdürülmesini sağlayacak yatırımların yapılması temel bir yükümlülüktür. Kurum dağıtım faaliyetlerini yönlendirir izler ve denetler. Kurul tarafından onaylanan yatırımların süresinde ve öngörülen şekilde tamamlanmaması durumunda Kanunun yaptırım hükümleri uygulanır.⁸²¹

Elektrik piyasasında dağıtım dışındaki faaliyetler ile lisanssız yürütülen işlemlerin denetimi Kurum tarafından yapılır. Elektrik dağıtım şirketlerinin denetiminden ise Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı sorumludur. Bakanlık bu denetimi doğrudan kendisi yapabilir ya da gerekli gördüğü durumlarda EPDK dâhil olmak üzere bu alanda uzmanlaşmış kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte yürütebilir veya yetki devri yoluyla bu kurumlara tamamen ya da kısmen devredebilir. Yetki devri yapılmışsa ilgili kurumların denetim için yapacağı harcamalar Bakanlık bütçesinden karşılanır. Denetim sonucunda Bakanlık tarafından hazırlanan raporlar Kuruma bildirilir ve Kurul bu raporlar doğrultusunda gerekli yaptırım kararlarını alır. Ayrıca Bakanlık ve Kurum yaptırım içermeyen ve taraflar açısından bağlayıcı olmayan inceleme ve raporlama faaliyetleri için belirlenen koşullara uygun şirketlerden hizmet alabilir. Bu şirketlerin yetkilendirilmesine ve yükümlülüklerine ilişkin usul ve esaslar Bakanlık ve Kurum tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.⁸²² 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile denetim yetkisi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına aktarılmış, bu kapsamda hazırlanan Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği 2 Aralık 2017 tarihli ve 30258 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte, dağıtım şirketlerinin tabi olduğu iş ve işlemler ayrıntılı şekilde tanımlanmış, ayrıca dağıtım lisansı sahibi şirketlerin faaliyetlerinin ilgili mevzuat ve lisans hükümlerine uygun biçimde izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.⁸²³Türkiye’de elektrik dağıtım hizmetlerinin denetimine ilişkin uygulamalar, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ile Enerji ve Tabii Kaynaklar

⁸²⁰ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 109.

⁸²¹ *Elektrik Piyasası Kanunu*, 6446 sayılı Kanun, md. 9/6, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6446.pdf> (Erişim 7 Nisan 2025).

⁸²² md. 15, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6446.pdf> (Erişim 7 Nisan 2025).

⁸²³ *Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği*, md. 6, Resmî Gazete, 2 Aralık 2017, sayı 30258, <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=24127&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeli&mevzuatTertip=5> (Erişim 7 Nisan 2025).

Bakanlığı (ETKB) arasındaki görev ve yetki paylaşımı çerçevesinde ele alınmıştır. Bu bağlamda, dağıtım şirketlerine yönelik denetimlerde izlenecek usul ve esaslar ile denetim faaliyetlerinin kurumsal temelleri kapsamlı şekilde değerlendirilmiştir. TEDAŞ'ın bu denetim sürecindeki işlevi ve gözetim rolü ile birlikte, denetim yetkisinin anayasal sınırları da Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda incelenmiş olup, tüm bu değerlendirmeler 2. Bölüm'ün 6. başlığı altında sunulmuştur.

2.4. Elektrik Piyasalarında Regülasyon: Karşılaştırmalı Uygulamalar

Elektrik piyasalarının düzenlenmesine ilişkin uluslararası uygulamalar, rekabetin tesisi, tüketici haklarının korunması ve sürdürülebilir enerji politikalarının hayata geçirilmesi hedefleri doğrultusunda şekillenmektedir. Avrupa Birliği'nde kapsamlı yasal çerçeveler ile desteklenen bu süreç, İngiltere'de Ofgem ve Almanya'da Bundesnetzagentur gibi bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla yürütülmektedir. ABD'de ise eyalet temelli yapı içinde farklı regülasyon modelleri görülmektedir. Bu sistemler, hem hukuki yapı hem de uygulama bakımından mukayeseli analizlere imkân sunmakta ortak ilkelerle birlikte ülkelere özgü farklılıklar da ortaya koymaktadır.

2.4.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Uygulamaları

Düzenleyici denetleyici kurumların gelişimi incelendiğinde, bu yapıların ilk kez Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıktığı ve buradan diğer ülkelere yayıldığı görülmektedir. ABD'de kurulan bu kurumlar “*commission (komisyon)*”, “*administration (idare)*”, “*board (kurul)*”, “*foundation (vakıf)*”, “*corporation (şirket)*” ve “*authority (otorite)*” gibi adlarla anılmış; devlet yapısı içinde dördüncü bir erk olarak değerlendirilmiştir.⁸²⁴ Enerji piyasası ve elektrik sektörünün düzenlenmesi, tek bir otoritenin idaresiyle sınırlı olmayıp federal ve eyalet düzeyinde çeşitli aktörlerin yetki ve sorumluluk üstlendiği çok düzeyli bir yönetim sistemine dayanmaktadır. Eyalet düzeyinde düzenleyici ilkelerin belirlenmesinden sorumlu olan kurum, National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC) olarak adlandırılmaktadır.⁸²⁵ Buna karşılık, federal düzeyde faaliyet gösteren Federal Energy

⁸²⁴ Öztürk, Ebru, *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*, Uzmanlık Tezleri Serisi, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2003, 2; Damla, *Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon*, 48.

⁸²⁵ 1889'da kurulan Ulusal Düzenleyici Kamu Hizmeti Komisyoncuları Derneği (NARUC), enerji, elektrik, su, telekomünikasyon ve ulaşım gibi temel hizmetleri düzenleyen eyalet kamu hizmeti komisyonlarını temsil eden kâr amacı gütmeyen bir kuruluştur. Derneğe, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki 50 eyaletin yanı sıra Columbia Bölgesi, Porto Riko ve Virgin Adaları'ndan üyeler dâhildir. Komisyon üyelerinin çoğu vali veya yasama organı

Regulatory Commission (FERC),⁸²⁶ enerji iletimi ve toptan satış piyasalarının düzenlenmesinde yetkilidir.⁸²⁷ Bu iki kurum, kendi yetki alanları çerçevesinde enerji piyasasının düzenlenmesine yönelik hukuki ve kurumsal denetimi yerine getirmektedir.⁸²⁸

Amerika Birleşik Devletleri'nde düzenleyici ve denetleyici kurumlara ilişkin sorunlar bu kurumların merkezi idareye dâhil olmamaları ve çok üyeli yürütme kurullarıyla faaliyet göstermeleriyle ilişkilendirilmektedir.⁸²⁹ Şahin'in aktardığına göre; elektrik enerjisi sektörü, uzun süre yatırımcı sahipliğindeki dikey bütünleşik kamu hizmeti şirketleri tarafından şekillendirilmiştir. Üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri aynı yapıda bütünleştirilmiş ve her şirket belirli bir hizmet bölgesinde tekel olarak faaliyet göstermiştir.⁸³⁰ 1990'lı yıllarda Kongre ile Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC), elektrik üretimi ve toptan satışının rekabetçi bir faaliyet olarak yürütülebileceği düşüncesine daha yakın durmuştur. Bu yaklaşım, regülasyon programında bazı değişikliklerin yapılmasına imkân tanımış; bu kapsamda Kongre, 1992 tarihli *Enerji Politikası Yasası (Energy Policy Act)* 'nı kabul etmiştir.⁸³¹ Bu yıllarda benimsenen yeni

tarafından atanmakta, bazı eyaletlerde ise halk ya da eyalet genel kurulu tarafından seçilmektedir. NARUC'un amacı, kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde kalite ve etkinliği artırarak kamu yararına hizmet sunmaktır. Üyeler, eyalet yasaları uyarınca kamu hizmetlerinin kurulmasını ve sürdürülmesini sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca bu hizmetlerin tüm tüketicilere adil, makul ve ayırım gözetmeyen şartlarla sunulmasını temin etmek zorundadır. National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC), "Our Mission, History & Background", <https://www.naruc.org/about-naruc/our-mission/history-background/> (Erişim: 8 Nisan 2025).

⁸²⁶ Amerika Birleşik Devletleri'nde faaliyet gösteren Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC), eyaletler arası elektrik, doğal gaz ve petrol iletimine ilişkin düzenleyici yetkiye sahiptir. Bu yetki kapsamında, hidroelektrik projeleri ile doğal gaz terminallerinin denetlenmesi de Komisyonun görevleri arasında yer almaktadır. Federal Energy Regulatory Commission (FERC), "What FERC Does", *USA.gov*, <https://www.usa.gov/agencies/federal-energy-regulatory-commission> (Erişim: 08.04.2025).

⁸²⁷ Environmental Protection Agency (EPA), "Nuclear Power Plants", <https://www.epa.gov/radtown/nuclear-power-plants#about-nuclear-power-plants> (Erişim: 08.04.2025), Amerika Birleşik Devletleri'nde elektrik üretiminin yaklaşık yüzde yirmisi nükleer reaktörler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir ve bu reaktörlerde en çok kullanılan yakıt uranyumdur. Enerji sektöründeki faaliyetlerin çevresel etkilerini denetlemekle görevli olan Çevre Koruma Ajansı (EPA), herhangi bir bakanlığa bağlı olmayan ve komisyon yapısına da uymayan, tek bir yönetici tarafından idare edilen bağımsız bir kurumdur. Bu örnek, farklı kurumsal yapılar ve amaçlara sahip düzenleyici otoritelerin aynı sektörde ve aynı dönemde regülasyon faaliyetinde bulunabileceğini göstermektedir. Ayrıca, Nükleer Regülasyon Komisyonu, nükleer enerji santrallerinin güvenli biçimde çalışmasını sağlamak amacıyla çeşitli sözleşmeler yapmakta ve bu sözleşmelerin uygulanmasını denetlemektedir. Şahin, *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon*, 25.

⁸²⁸ Çakmak, *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, 161; Şahin, *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon*, 245.

⁸²⁹ Bayramoğlu Sonay, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü* (İstanbul: İletişim Yayınları, 2005), 254; Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 48.

⁸³⁰ Sidney A. Shapiro - Joseph P. Tomain, "Rethinking Reform of Electricity Markets", *Wake Forest Law Review* 40 (2005), 512; Elisabeth Pendley, "Deregulation of the Energy Industry", *Land and Water Law Review* 31 (1996), 64; Bolze, Raymond ve Carpentier, Deborah A., *Structuring Transactions Against The Backdrop of Regulation: Antitrust Issues*, PLI Corporate Law & Practice Handbook Series/1082 (1998), 25–29; aktaran: Şahin, *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon*, 245.

⁸³¹ Congress, U.S., *Energy Policy Act of 1992*, H.R.776 (102nd Congress), <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/776> (Erişim: 08.04.2025); Şahin, *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon*, 247; Hirsh, Richard F., *Power Loss: The Origins of Deregulation and Restructuring in the American Electric Utility System* (The MIT Press, 1999), 60–61, 105, ResearchGate, <https://www.researchgate.net/publication/228111111>.

kamu yönetimi anlayışı kapsamında özel sektör yönetim ilkeleri kamuya uyarlanmış ve düzenleyici kurumlar Kongre yerine Başkan'a karşı sorumlu hale getirildiği savulmaktadır.⁸³² Avaner'e göre ise Amerika Birleşik Devletleri'ndeki düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sahip oldukları özgün yapılarıyla diğer kurumlardan ayrılmaktadır. Bu kurumlarda kurul üyeleri başkan tarafından atanmakta ve Senato tarafından onaylanmaktadır. Bu durum, onları Senato'ya karşı daha doğrudan sorumlu kılmaktadır. Kurumlar görevlerini yerine getirirken yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirine karışmasından kaçınmakta ve duruşma niteliğinde işlemleri yürütme yetkisine sahip olmaktadır. Bu yönleriyle söz konusu yapılar Kıta Avrupa'sındaki bazı ülkelere de model olmuştur.⁸³³ Elektrik sektöründe faaliyet gösteren utility şirketlerini düzenleyen en yetkili kurum *Federal Enerji Düzenleme Komisyonu'dur (FERC)*.⁸³⁴ Komisyon, herhangi bir bakanlığa bağlı değildir ve düzenleyici otorite olarak yapılandırılmıştır. Elektrik alanına ilişkin kararları kesin ve icrailik niteliğindedir.⁸³⁵ Bu nedenle Bakan bu kararları geri alamaz. Menfaati zedelenen kişiler yalnızca Birleşik Devletler Temyiz Mahkemesi'ne başvurarak hukuki koruma arayabilir. Komisyon, Başkan tarafından atanan ve Senato'nun onayıyla göreve başlayan beş üyeden oluşur. Üyeler dört yıl süreyle görev yapar. Şahin'e göre FERC, düzenleme, lisans verme, *gözetim ve denetim konularında kapsamlı yetkilere sahiptir*. Bu yetkiler arasında toptan elektrik satışlarını düzenlemek, şirket birleşmelerini denetlemek, lisans vermek, sermaye işlemlerini kontrol etmek ve yöneticilerin faaliyetlerini izlemek yer alır. ⁸³⁶Amerika Birleşik Devletleri'nde elektrik sektörünün düzenlenmesi, çeşitli federal idarelerin görev alanına girmektedir. Bu çerçevede regülasyon faaliyeti yürüten başlıca kurumlar arasında *Department of Energy* (Enerji Bakanlığı), *Federal Energy Regulatory Commission* (Federal Enerji Düzenleme Komisyonu), *Environmental Protection Agency* (Çevre Koruma Ajansı), *Nuclear Regulatory Commission* (Nükleer Düzenleme Komisyonu), *Occupational Safety and Health Administration* (İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi), *Securities and Exchange Commission* (Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu), *Department of Interior* (İçişleri Bakanlığı) ve *Department of Agriculture* (Tarım

[net/publication/236698945_Power_Loss_The_Origins_of_Deregulation_and_Restructuring_in_the_American_Electric_Utility_System_review](https://www.ferc.gov/publication/236698945_Power_Loss_The_Origins_of_Deregulation_and_Restructuring_in_the_American_Electric_Utility_System_review) (Erişim: 08.04.2025).

⁸³² Bayramoğlu Sonay, *Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar* (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2004), 196.

⁸³³ Avaner Tekin, *1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler* (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2003), 115.

⁸³⁴ Ayrıntılar için ayrıca bkz. dipnot 826.

⁸³⁵ Elektrik dağıtım hizmetlerine yönelik denetim raporlarının icrai niteliği, hukuki sonuçları ve yargısal denetimi, çalışmanın ikinci bölümünde yer alan 3.10 numaralı alt başlık altında kapsamlı biçimde ele alınmıştır.

⁸³⁶ Şahin, *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon*, 244.

Bakanlığı) yer almaktadır. Bu kurumlar enerji piyasasının farklı yönlerine ilişkin düzenleme, denetim ve gözetim faaliyetlerini üstlenmektedir.⁸³⁷

2.4.2. Birleşik Krallık Uygulamaları

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kökeni Amerika Birleşik Devletleri'ne dayansa da bu yapının yaygınlaşmasında asıl rolü üstlenen ülke İngiltere olmuştur. İngiltere'de geliştirilen model zamanla birçok ülke tarafından benimsenmiştir. Avrupa'da bu kurumların ilk örnekleri kronolojik olarak Almanya'da ortaya çıkmıştır ancak İngiltere'deki yapılar devletin ekonomik işleyişini siyasetten bağımsız hâle getirmede etkili olmuştur. Bu yönüyle İngiltere'deki düzenleyici ve denetleyici kurumlar Avrupa'daki düzenleyici devlet anlayışının temelini oluşturan bir model olarak öne çıkmaktadır.⁸³⁸ İngiltere, hukuki ve idari yapısı bakımından Amerika Birleşik Devletleriyle benzerlik gösterir ve düzenleyici denetleyici kurumların gelişiminde öncü ülkeler arasında yer alır. Bu ülkede kamu yönetimi son yıllarda yeniden yapılandırılmış ve özel sektör yaklaşımı kamu kurumlarında yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu değişim, hiyerarşik yapılardan uzaklaşılmasına ve kamu hizmetlerinde daha esnek bir piyasa düzeninin oluşmasına katkı sunmuştur. Süreç, hem maliyetleri azaltmayı hem de hizmetin etkililiğini korumayı hedeflemektedir.⁸³⁹ Birleşik Krallık'ta gaz ve elektrik piyasalarının düzenlenmesinden Gaz ve Elektrik Piyasası Kurumu (*Gas and Electricity Authority – GEMA*) sorumludur.⁸⁴⁰ Bu kuruma bağlı olarak faaliyet gösteren Gaz ve Elektrik Piyasası Ofisi (*Office of Gas and Electricity Markets – Ofgem*), düzenleyici ve denetleyici nitelikte bir kamu otoritesi olarak görev yapmaktadır.⁸⁴¹ Ofgem doğrudan bir bakanlığa bağlı değildir ancak enerji politikaları ve sektör uygulamalarıyla uyumlu şekilde faaliyet yürütmektedir.⁸⁴² Kurumun temel amacı, mevcut ve gelecekteki tüketicilerin çıkarlarını korumaktır. Bu

⁸³⁷ Department of Energy (DOE), Federal Energy Regulatory Commission (FERC), Environmental Protection Agency (EPA), Nuclear Regulatory Commission (NRC), Occupational Safety and Health Administration (OSHA), Securities and Exchange Commission (SEC), Department of Interior (DOI), Department of Agriculture (DOA); aktaran: Şahin, *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon*, 245.

⁸³⁸ Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 119; Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 254; Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 51.

⁸³⁹ Jonathan Morris - Catherine Farrel, "The 'Post-Bureaucratic' Public Sector Organization: New Organizational Forms and HRM in Ten UK Public Sector Organizations", *International Journal of Human Resource Management*, 18/9 (2007), 1575–1588'ten aktaran Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 49.

⁸⁴⁰ Gas and Electricity Authority (GEMA), Ofgem'in stratejisini belirler. Bu kapsamda politika önceliklerini belirler ve fiyat kontrolleri ile yaptırımlar gibi çeşitli düzenleyici konularda kararlar alır. <https://www.ofgem.gov.uk/about-us/our-structure-and-leadership/gema-and-senior-executive-committee-members> (Erişim: 08.04.2025).

⁸⁴¹ Ofgem, "Homepage", *Ofgem Resmî Web Sitesi*, <https://www.ofgem.gov.uk/> (Erişim: 08.04.2025).

⁸⁴² Ekinci, *6446 Sayılı*, 37.

kapsamda enerji arzının güvenliğini ve sürdürülebilirliğini sağlamakta ve piyasayı izleyerek rekabetin gelişmesine katkı sunmaktadır.⁸⁴³ İngiltere'de düzenleyici ve denetleyici kurumlara ilişkin güncel tartışmalarda yerleşik yapının etkisiyle daha çok pratik ve faydaya yönelik çözümler öne çıkmaktadır. Bu doğrultuda kurumların saydamlığı ve verimliliği ön plana alınmakta, hesap verebilirliğe ilişkin sorunların giderilmesine yönelik adımlar atılmaktadır.⁸⁴⁴

Brexit sonrası dönemde İngiltere'nin Avrupa Birliği'nden ayrılması, düzenleyici otoritelerin yapısal dönüşüm sürecine girmesine ve AB ile olan ilişkilerinin yeniden şekillenmesine neden olmuştur. Bu durum, enerji politikalarının uygulanmasında önemli değişiklikler yaratmıştır. Bu bağlamda, düzenleyici otoritelerin enerji geçişi sürecinde kurumsal bağımsızlıklarını koruma yönündeki çabaları, karşılaştıkları hukuki ve kurumsal zorluklar çerçevesinde değerlendirilmelidir. Brexit'in ardından ortaya çıkan hukuki belirsizlikler, Ofgem'in uluslararası düzenlemelere uyum süreciyle birlikte, Avrupa Birliği'nden bağımsız bir enerji politikası geliştirme girişimleri, İngiltere'deki düzenleyici yapı üzerinde etkili olmuştur. Enerji piyasalarını düzenlemekle görevli olan Ofgem (*Office of Gas and Electricity Markets*), bu geçiş sürecinde merkezi bir konumda yer almaktadır.⁸⁴⁵

2.4.3. Avrupa Birliği Uygulamaları

Avrupa Birliği'nde elektrik piyasasına ilişkin düzenlemeler esas olarak ikincil hukuk kaynaklarından olan direktiflerle gerçekleştirilir. Bu düzenlemeler, hukuki dayanağını birincil kaynak konumundaki antlaşmalardan alır.⁸⁴⁶ Bundan dolayı *tüzük ve direktif* gibi ikincil düzenlemeler antlaşmalarla çelişemez. Bu durum, Avrupa Birliği hukukunda normlar hiyerarşisinin geçerli olduğunu ortaya koyar. Antlaşmalar ise üye devletlerin onayına gerek olmaksızın kendiliğinden yürürlüğe girer.⁸⁴⁷ Avrupa Birliği'nin hukuki ve kurumsal yapısının gelişiminde etkili olan bazı temel antlaşmalar bulunmaktadır. 1957 yılında imzalanan *Roma Antlaşmaları*, *Avrupa Ekonomik Topluluğu* (AET) ile *Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunun*

⁸⁴³ Ofgem'in stratejik öncelikleri arasında, tüketici odaklı bir perakende pazarının oluşturulması, net sıfır hedefi doğrultusunda altyapının hızla devreye alınması, verimli ve adil bir enerji sisteminin kurulması, düşük karbonlu enerji ile sosyal programlar yoluyla karbonsuzlaşmanın desteklenmesi ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi yer almaktadır. Bkz. <https://www.ofgem.gov.uk/about-us/our-strategy> (Erişim: 18/05/2025).

⁸⁴⁴ Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", 95; Balaban, *Bağımsız İdari Otorite*, 52.

⁸⁴⁵ Cambridge University Press, "Cambridge Core Services", *Cambridge University Press Resmî Web Sitesi*, <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-16> (Erişim: 08.04.2025)

⁸⁴⁶ Campbell, Christian, *Legal Aspects of Doing Business in Europe II* (Yorkhill Law Publishing, 2009), aktaran: Uyar, *Türkiye ve Avrupa Birliği Elektrik Piyasalarında Tüketici Hakları*, 10; Gönen, *Türkiye'de Elektrik*, 50-51.

⁸⁴⁷ Haluk Günöğür, *Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni* (Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, 2007), 145; Enver Bozkurt vd., *Avrupa Birliği Hukuku* (Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 4. Bs., 2008), 161-172.

(AAET) kurulmasına olanak sağlamıştır. Bunu takiben, 1986 yılında Lahey’de imzalanan *Tek Avrupa Senedi (TAS)*, önceki antlaşmalarda önemli yapısal değişiklikler yapmış ve bütünleşme sürecini hızlandırmıştır. 1992 yılında kabul edilen *Avrupa Birliği Antlaşması*, yaygın olarak *Maastricht Antlaşması* olarak bilinmekte olup Birliğin siyasi, ekonomik ve hukuki temelini güçlendirmiştir. Ardından, 1997 tarihli *Amsterdam Antlaşması*, 2001 tarihli *Nice Antlaşması* ve 2007 tarihli *Lizbon Antlaşması* süreci tamamlayıcı nitelikte önemli adımlar olmuştur.⁸⁴⁸

Avrupa Birliği, elektrik ve gaz piyasalarının daha hızlı kurulması için bazı yönergeleri değiştirmiştir. İlk olarak, 19 Aralık 1996 tarihli ve 96/92/EC sayılı Elektrik İç Pazar Yönergesi yürürlükten kaldırılmış ve bunun yerine 26 Temmuz 2003 tarihli 2003/54/EC sayılı yönerge getirilmiştir. Ardından, 22 Temmuz 1998 tarihli ve 98/30/EC sayılı Doğal Gaz İç Pazar Yönergesi kaldırılmış ve onun yerine 2003/55/EC sayılı yönerge kabul edilmiştir. Bu düzenlemeler, “Hızlandırıcı Yönergeler” olarak adlandırılmıştır. Yönergelerde, elektrik ve gaz piyasalarının yapısı, bu piyasalarda kimlerin ve nasıl faaliyet gösterebileceği ile ilgili kurallar yer almaktadır. Ayrıca, ihalelere katılma şartları ve lisans başvuru usulleri de açıklanmıştır.⁸⁴⁹ Avrupa Birliği’nin enerji alanındaki düzenlemeleri, Lizbon Anlaşması ile Avrupa Birliği ve Avrupa Topluluğu Kuruluş Anlaşması’nda yapılan değişikliklere dayanmaktadır.⁸⁵⁰ Avrupa Birliği’nin enerji alanındaki adımları, Avrupa Birliği ile Avrupa Topluluğu Kuruluş Anlaşması’nı değiştiren Lizbon Anlaşması ile hukuki temel kazanmıştır. Lizbon Anlaşması’nın kabulüyle birlikte Avrupa Anayasası Taslağı hukuki geçerliliğini kaybetmesine rağmen Anlaşma önceki metinleri ortadan kaldırmamış bu metinlere ilave hükümler getirerek kapsamalarını genişletmiş ve bazı maddelerde değişiklik yapmıştır.⁸⁵¹

Enerji sektörünün hızla büyümesi ve artan önemi, bağımsız bir enerji politikasına duyulan ihtiyacı beraberinde getirmiştir. Bu ihtiyaç, *Treaty Establishing a Constitution of Europe (TCE)*’nin 1. maddesinin 14. paragrafında açık şekilde ifade edilmiştir.⁸⁵² Ayrıca, *TCE*’nin 10. bölümünde yer alan 3 ila 256. maddelerde, Avrupa Birliği’nde enerji piyasalarının etkinliğini

⁸⁴⁸ Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 51; Bozkurt vd., *Avrupa Birliği Hukuku*, 163; 1951 yılında imzalanan *Paris Antlaşması* ile *Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)* kurulmuştur. Süreli bir antlaşma olarak düzenlenen bu metin, 50 yıllık yürürlük süresinin tamamlanmasının ardından 2002 yılında sona ermiştir. Bkz. Ergün, *Avrupa Birliği Enerji Hukuku*, 3.

⁸⁴⁹ Badura, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, München 2008, 239; Pirstner-Ebner, “Unbundling im Energierecht: Vorgaben der Beschleunigungsrichtlinien und österreichische Umsetzung”, *The European Legal Forum*, Heft 4, 2004, 235; aktaran: Kent, *Türk ve Alman*, 40.

⁸⁵⁰ Avrupa Birliği, “*Founding Agreements*”, European Union, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_en (Erişim: 9 Nisan 2025).

⁸⁵¹ Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 49; Bozkurt vd., *Avrupa Birliği Hukuku*, 64.

⁸⁵² European Union, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, https://www.cvce.eu/content/publication/2010/6/2/6ea22f22-4455-431f-a30d-c1e719c6aa43/publishable_en.pdf (Erişim: 9 Nisan 2025).

artırmaya, arz güvenliğini sağlamaya ve enerji verimliliğini geliştirmeye yönelik düzenlemelere yer verilmiştir.⁸⁵³ Avrupa Birliği'nin enerji politikasına ilişkin hükümler, *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*'nin 194. maddesinde, *TCE*'de yer alan düzenlemelere benzer bir içerikle yeniden ifade edilmiştir.⁸⁵⁴ Avrupa Birliği üyesi ülkelerde, elektrik sektörünün hukuki altyapısı; önce 96/92/EC sayılı ve ardından yürürlüğe giren 2003/54/EC sayılı *Elektrik Direktifleri* sayesinde büyük ölçüde uyumlu bir yapıya kavuşmuştur. Ancak reform süreçleri, ülkelerin farklı sosyo-ekonomik ve siyasi koşulları nedeniyle eş zamanlı ilerlememiş ve birçok ülkede hâlen tamamlanmamıştır. Ayrıca, reformların uygulanmasında izlenen yöntemler arasında da belirgin farklılıklar bulunmaktadır. 2003/54/EC sayılı Direktif'in yürürlüğe girmesinin ardından, pek çok üye ülkede sektörel düzenleyici kurumlar kurulmuş; ancak bu kurumların özerklik düzeyi ile yetki ve görev alanları arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır.⁸⁵⁵

Avrupa Birliği elektrik piyasası, farklı işlevleri yerine getiren temel aktörlerden oluşmaktadır.⁸⁵⁶ Bu yapı içerisinde, elektriğin üretimi ve satışıyla ilgilenen producers ya da generators, elektriğin yüksek gerilimle uzak mesafelere taşınmasını sağlayan ve tamamen regülasyona tabi olan transmission system operators, *elektriği yerel düzeyde dağıtan distribution system operators* ile toptan veya perakende satış faaliyetlerini yürüten suppliers yer almaktadır.⁸⁵⁷ 2003/54/EC sayılı Direktif'te, *iletim ve dağıtım faaliyetleri* daha ayrıntılı ve liberalleşmeyi teşvik edecek ekilde tanımlanmış⁸⁵⁸ ve bu faaliyetlerin tedarikten açık biçimde ayrıldığı ve yürütülme biçimlerinin kapsamlı olarak ortaya konduğu görülmektedir.⁸⁵⁹ Direktif'in 3. maddesinin 3. fıkrasında, elektrik hizmeti evrensel hizmet kapsamında değerlendirilmiş ve küçük ölçekli tüketicilerin, makul fiyatlarla, ulaşılabilir ve kaliteli elektrik

⁸⁵³ Uyar, *Türkiye ve Avrupa Birliği Elektrik Piyasalarında Tüketici Hakları*, 11.

⁸⁵⁴ European Union, *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union, C 326/47, 26.10.2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF> (Erişim: 9 Nisan 2025).

⁸⁵⁵ Özcan, *İdare Hukuku Açısından*, 118.

⁸⁵⁶ Uyar, *Türkiye ve Avrupa Birliği Elektrik Piyasalarında Tüketici Hakları*, 29.

⁸⁵⁷ Çalışmanın ana konusu elektrik dağıtım hizmetleri olduğundan, *Avrupa Birliği elektrik piyasası kapsamında elektrik dağıtım sistemleri* daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

⁸⁵⁸ Talus, Kim, *Introduction to EU Energy Law*, Oxford University Press USA - OSO, 2016, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uef-ebooks/detail.action?docID=4842926>; aktaran: Uyar, *Türkiye ve Avrupa Birliği Elektrik Piyasalarında Tüketici Hakları*, 17.

⁸⁵⁹ 2003/54/EC sayılı Elektrik Direktifi; Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından 26 Haziran 2003 tarihinde kabul edilmiş ve 26 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu ikinci elektrik direktifi, ilk direktif olan 96/92/EC'yi yürürlükten kaldırmış ve bunun yerine piyasaya ilişkin yeni düzenlemeler getirmiştir. Direktif ile piyasa yapısı yeniden tanımlanmış, faaliyetlerin ayrıştırılması sağlanmış ve tüketici hakları daha açık şekilde belirlenmiştir. Ayrıca bu düzenleme, Avrupa Birliği'nin İkinci Enerji Paketi içinde yer almakta ve daha fazla serbestleşmeyi hedeflemektedir. Bu amaçla sektör özelinde daha ayrıntılı kurallar öngörülmüştür. Bkz. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/54/oj/eng> (Erişim: 9 Nisan 2025); Uyar, *Türkiye ve Avrupa Birliği Elektrik Piyasalarında Tüketici Hakları*, 16.

hizmeti alma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir.⁸⁶⁰ Rekabet kuralları çerçevesinde bu hakkın yerine getirilememesi durumunda üye devletlerin son çözüm olarak bir temin edici görevlendirmesi öngörülmektedir.⁸⁶¹ Ayrıca aynı düzenlemeyle, dağıtım hizmetlerine ilişkin olarak, şirketlerin tüketicilere özel hizmet sunabilmesini sağlamak amacıyla, düzenleyici ve denetleyici otoritenin belirlediği şartlar ve tarifeler doğrultusunda üye ülkelere yükümlülük getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.⁸⁶² Avrupa Birliği Elektrik Direktiflerinde, ayırıştırma yöntemlerine ilişkin yaklaşımlar zamanla değişiklik göstermiştir.⁸⁶³ 96/92/EC sayılı ilk Direktif, *yönetimsel ayırıştırma*ı esas alırken; 2003/54/EC, 2009/72/EC ve 2019/944 sayılı Direktifler, dağıtım sistemi operatörünün yalnızca *hukuki olarak ayırıştırılmasını* yeterli görmüştür.⁸⁶⁴ Avrupa'da güçlü bir elektrik piyasası oluşturulması, erişilebilir fiyatlar, sağlanan arz güvenliği ve rekabete dayalı bir yapı ile mümkündür. Ancak bu durum, birleşik bir Avrupa piyasasının dış dünyaya tamamen açık ve koşulsuz hale gelmesi anlamına gelmez. Antlaşmalarla belirlenen devlet yardımları ve piyasa müdahalelerinin açık şekilde yürütülmesi, Avrupa Komisyonu tarafından rekabetin gelişmesi için gerekli görülmektedir. Ayrıca Avrupa Birliği, elektrik ve doğal gaz ihtiyacının yeterli ve güvenli şekilde karşılanmasını refahın temel unsurlarından biri olarak kabul eder. Bu kaynaklar hem toplumsal ihtiyaçların karşılanması hem de sanayinin temel girdisi olması nedeniyle Birlik mevzuatında önemli bir yer tutar.⁸⁶⁵ Türkiye,

⁸⁶⁰ Evrensel hizmet, coğrafi konumdan bağımsız olarak, belirli kriterleri taşıyan tüm tüketicilere, önceden tanımlanmış kalite düzeyinde, asgari standartlara uygun, ulaşılabilir ve makul bir ücret karşılığında, şeffaf ve karşılaştırılabilir fiyatlarla kaliteli elektrik enerjisi sağlanmasıdır. Benzer tanımlamalar için bkz., 5369 Sayılı *Evrensel Hizmet Kanunu*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5369&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim: 9 Nisan 2025); Uyar, *Türkiye ve Avrupa Birliği Elektrik Piyasalarında Tüketici Hakları*, 16.

⁸⁶¹ Rekabet, çalışanların daha verimli çalışmasına ve kapasitenin daha etkili kullanılmasına katkı sağlar. Bu nedenle rekabetin, çalışan başına daha fazla elektrik üretimine yol açması beklenir. Teknik verimlilik arttığında üretim maliyetleri düşer ve bu durum fiyatlara doğrudan yansır. Fiyatların düşmesiyle birlikte talebin artacağı öngörülür. Bu süreçte rekabet, hem elektrik arzını hem de kapasite artışını destekler. Yin-Fang Zhang vd., “Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition and Regulation”, *Journal of Regulatory Economics*, 33(2008), aktaran: Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 68.

⁸⁶² Tuncay Köksal, *Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İnhisari Haklar* (Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, 2002), 1; Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 64.

⁸⁶³ Selen Yersu Şahin, “Enerji Sektöründe Ayırıştırma”, *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri*, Uzmanlık Tezleri Serisi No: 131, 13.

⁸⁶⁴ Yönetim ayırıştırması, şebeke yöneticileri ve çalışanlarının atama ve karar süreçlerinde ana şirketten bağımsız hareket etmesidir. Bu yöntemle, ana şirketin şebeke operatörünün günlük işlerine karışması engellenir ve kararların operatörün çıkarına göre alınması sağlanır; Hukuki ayırıştırma, dikey yapıya sahip bir teşebbüsün farklı faaliyetlerinin, birbirinden bağımsız tüzel kişiler aracılığıyla yürütülmesini ifade eder. Bu ayırıştırma türü, muhasebe, yönetim ve fonksiyonel ayırıştırma yöntemlerinin tümünü içermektedir. Bkz. Uyar, *Türkiye ve Avrupa Birliği Elektrik Piyasalarında Tüketici Hakları ve Emisyon Tahsisi ile YEK-G Belgesinin Hukuki Niteliği*, 33.

⁸⁶⁵ Commission of the European Communities, *The Internal Energy Market (Commission working document)*, COM (88) 238 final, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1988, 7–8; aktaran: Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 65–70.

enerji piyasasında rekabetin geliştirilmesi ve Avrupa Birliği'nin Üçüncü Elektrik Direktifi ile uyum sağlanması amacıyla, Mart 2013'te yürürlüğe giren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kapsamlı bir reform sürecine girmiştir. Söz konusu Kanun, serbest piyasa yapısının güçlendirilmesini, uluslararası standartlara uyumun sağlanmasını ve tüketicilere daha adil bir piyasa ortamı sunulmasını hedeflemektedir. Uygulanan reformlar, özellikle enerji altyapısının modernizasyonu ve arz güvenliğinin artırılması gibi alanlarda somut ilerlemeler ortaya koymuştur. Avrupa Birliği kaynaklarına ilişkin değerlendirmelere ise, çalışmanın ilerleyen bölümünde Elektrik Dağıtım Hizmetlerinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın Denetim Yetkisi başlığı altında ve sonuç kısmında yer verilmiştir.

2.4.4. Güney Kore Uygulamaları

Güney Kore, 1998 yılında elektrik sektörünü kamu tekeli yapısından çıkararak rekabete dayalı bir piyasa modeline dönüştürmeyi hedefleyen bir yapısal reform sürecine girmiştir. Bu tarihe kadar ülkedeki elektrik üretim ve dağıtım faaliyetleri, dikey olarak bütünleşmiş bir yapıya sahip olan ve kamu tekeli niteliğindeki KEPCO tarafından yürütülmekteydi.⁸⁶⁶ Reformun temel amacı elektrik piyasasının özelleştirilmesidir. Bu doğrultuda, KEPCO'nun dikey ayrıştırılması ve yeniden yapılandırılması planlanmış; 2001 yılında üretim sorumluluğu beş termik ve hidroelektrik enerji şirketi ile bir nükleer enerji şirketi arasında paylaştırılmıştır. Söz konusu şirketlerin belirli bir süre içinde özelleştirilmesi öngörülmüştür. Ancak 2004 yılında yapılan analiz ve uzman raporları, reformların uygulanabilirliğine ilişkin olumsuz değerlendirmeler içermiş ve bunun sonucunda Kore hükümeti reform sürecini askıya alma kararı almıştır. Bu karar, KEPCO'nun önceki yönetimi tarafından 1998 yılında benimsenen serbest fiyatlandırma, özelleştirme ve rekabet temelli toptan satış piyasası planlarının uygulanmasını engellemiştir.⁸⁶⁷

2.5. Bakanlığın Denetim Yetkisi ve TEDAŞ'ın Rolü

09/07/2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun

⁸⁶⁶ KEPCO, elektrik enerjisi alanında kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında faaliyet göstermektedir. Bu kapsamda, elektrik enerjisi kaynaklarının geliştirilmesi, üretimi, iletimi, dönüşümü ve dağıtımının yanı sıra pazarlama, araştırma, teknolojik gelişim, uluslararası yatırımlar ve varlık yönetimi gibi alanlarda da görev üstlenmektedir. Korea Electric Power Corporation (KEPCO). “KEPCO's Role”, <https://home.kepcoco.kr/kepcoco/EN/A/htmlView/ENAAHP001.do?menuCd=EN010101> (Erişim: 15 Nisan 2025).

⁸⁶⁷ Byoung-Hoon Lee - Hyeon-Hyo Ahn, “Electricity Industry Restructuring Revisited: The Case of Korea”, *Energy Policy* 34 (2006), 1115–1126. aktaran: Karagöl, Erdal Tanas ve Nayır, Ayşe Zeynep, *Türkiye'deki Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirilmesi* (Ankara: SETA Yayınları, 2015), 37.

Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında” Kanun Hükmünde Kararname ile 19/02/1985 tarihli ve 3154 sayılı *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır*.⁸⁶⁸ 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sadece bakanlık sayısını azaltmamış, aynı zamanda teşkilat yapısında yer alan birim ve bürokrat kadrolarını da sadeleştirmiştir.⁸⁶⁹ Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasına ilişkin esas düzenlemeler ise 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmıştır.⁸⁷⁰ Bu Kararnamede yer alan 1 ve 2 sayılı cetvellerde, Cumhurbaşkanı onayı veya kararıyla atanacak üst düzey yöneticilerin görevleri açık şekilde belirtilmiştir.⁸⁷¹ Bu kapsamda, *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının teşkilat yapısı ve görev tanımları anayasal değişikliklerle uyumlu olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir*.⁸⁷² 3154 sayılı Kanun’da yer alan bazı hükümler güncellenmiş, Bakanlığın görev alanı ve organizasyon yapısı yeni hukuki çerçeve doğrultusunda yeniden tanımlanmıştır.⁸⁷³ Tüm bu düzenlemeler, Bakanlığın kurumsal yapısında ve işleyişinde kapsamlı bir dönüşüm gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Yeni yapıyla birlikte yetki, görev ve sorumluluk alanlarının daha açık şekilde belirlenmesi hedeflenmiş; yürütme organlarının daha etkili ve verimli işlemesi için hukuki zemin yeniden oluşturulmuştur.⁸⁷⁴

⁸⁶⁸ T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, “Kurumsal Tarihçe”, <https://enerji.gov.tr/kurumsal-tarihce> (Erişim: 10 Nisan 2025).

⁸⁶⁹ Berat Duman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri”, *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5/2 (Aralık 2019), 537-592, 538.

⁸⁷⁰ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olup olmadığı konusunda doktrinde farklı görüşler vardır. Atar’a göre, asli düzenleme niteliği taşıyan kararnameler kanun gücündedir. Buna karşılık *Söyler*, sadece Anayasa’da açıkça belirtilen mahfuz yetkiyle çıkarılan kararnamelerin bu niteliğe sahip olduğunu, diğerlerinin ise kanunların altında kaldığını savunur. *Özbudun ve Gözler* ise tüm kararnamelerin, ayırım yapılmaksızın, kanunlardan sonra geldiğini ileri sürmektedir. Bkz. Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2018), 276; Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2018), 166; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 248; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2018), 248; Duman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri”, 546.

⁸⁷¹ Söyler, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine”, 64.

⁸⁷² Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının kuruluş amacına ilişkin düzenleme, Kanun’un 1. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre Bakanlığın amacı, enerji ve tabii kaynaklara ilişkin hedef ve politikaların, ülkenin savunması, güvenliği ve refahı ile milli ekonominin gelişme ve güçlenme hedefleri doğrultusunda belirlenmesine katkı sağlamaktır. Ayrıca, bu kaynakların söz konusu hedeflere uygun biçimde araştırılması, geliştirilmesi, üretilmesi ve tüketilmesini temin etmek de Kanun’un düzenleme alanı içerisindedir. Bu doğrultuda, Bakanlığın kuruluşu ile teşkilat yapısı ve görevlerine dair esaslar belirlenmiştir. Daha detaylı bilgi için:”, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3154.pdf> (Erişim: 10 Nisan 2025).

⁸⁷³ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının teşkilat yapısı, merkez teşkilatı ile birlikte bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşmaktadır. Merkez teşkilat ise ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden meydana gelmektedir. Bkz, 3154 sayılı “*Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*”s.

⁸⁷⁴ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olup olmadığı konusunda doktrinde farklı görüşler vardır. Atar’a göre, asli düzenleme niteliği taşıyan kararnameler kanun gücündedir. Buna karşılık *Söyler*, sadece Anayasa’da açıkça belirtilen mahfuz yetkiyle çıkarılan kararnamelerin bu niteliğe sahip olduğunu, diğerlerinin

2.5.1. Elektrik Dağıtım Hizmetlerine İlişkin Denetim Yetkisinin Güncel Düzenlemeler Işığında Değerlendirilmesi

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 6446 sayılı hükmüyle denetim yetkisi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına devredilmiştir.⁸⁷⁵ Bu çerçevede hazırlanan *Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği*, 2 Aralık 2017 tarihli ve 30258 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.⁸⁷⁶

7257 sayılı Kanun'un 36. maddesi ile 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasında 2020 yılında yapılan yasal değişiklikle mevcut ETKB yetkisi aynen devam etmiştir. Aynı düzenleme ile birlikte EPDK'nın ismi ilk kez "Kurum" olarak açık biçimde kanun metnine eklenmiştir. Bu kapsamda Bakanlık, denetimi EPDK'nın da içinde yer aldığı uzman kamu kurumlarıyla birlikte gerçekleştirebilecek ya da denetim görevini tamamen veya kısmen bu kurumlara devredebilecektir.⁸⁷⁷ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın denetim yetkilerini ve bu yetkilerin kullanımına ilişkin hükümleri detaylandıran *Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği* 6 Mayıs 2022 tarihinde yapılan değişiklikle önemli bir revizyona uğramıştır.⁸⁷⁸ Söz konusu değişiklik ile Bakanlığa, özel sektör tüzel kişilerini elektrik dağıtım şirketlerinin denetiminde yetkilendirme yetkisi tanınmış ve denetim hizmetlerinin özel sektörden temin edilmesine imkân sağlanmıştır. Ancak, özel sektör tarafından gerçekleştirilen denetimler bağlayıcı nitelikte olmayıp, herhangi bir yaptırım kararına doğrudan dayanak teşkil etmez. Bu denetimlerin sonuçları Bakanlık tarafından değerlendirilir ve nihai denetim raporları

ise kanunların altında kaldığını savunur. *Özbudun ve Gözler* ise tüm kararnamelerin, ayırım yapılmaksızın, kanunlardan sonra geldiğini ileri sürmektedir.

⁸⁷⁵ Elektrik Piyasası Kanunu, 3. Bölüm: Denetim ve Yaptırımlar, madde 15, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6446.pdf> (Erişim: 10 Nisan 2025).

⁸⁷⁶ Yönetmelik, dağıtım lisansına sahip şirketlerin faaliyetlerinin, ilgili mevzuat ve lisans hükümleri doğrultusunda izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin esasları belirlemeyi amaçlamaktadır. Yönetmelik kapsamında, bu şirketlerin denetiminin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından doğrudan ya da yetkilendirilecek kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmesine yönelik usul ve kurallar düzenlenmiştir. Ayrıca, denetim konularının belirlenmesi, denetim heyeti ve personelinin yapısı ile denetime tabi şirketlerin ve yetkilendirilen kuruluşların hak ve yükümlülüklerine ilişkin hususlar da kapsam altındadır. Bu düzenlemeler, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 508. maddesi esas alınarak hazırlanmıştır. Daha detaylı bilgi için: Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği, *Resmî Gazete*, 2 Aralık 2017, Sayı: 30258; değişiklik: 12 Ocak 2020, Sayı: 31006, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/17.5.30258.pdf> (Erişim: 10 Nisan 2025).

⁸⁷⁷ Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No. 7257, Kabul Tarihi: 25/11/2020, madde 36, *Resmî Gazete*, 2 Aralık 2020, Sayı: 31322, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201202-9.htm> (Erişim: 10 Nisan 2025).

⁸⁷⁸ Birinci bölümde elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti olarak niteliği lisanslama süreci ve ekonomik kolluk faaliyeti genel hatlarıyla değerlendirilmiştir. Bu bölümde ise elektrik dağıtım hizmetlerinde denetim yetkisinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı TEDAŞ, EPDK ve üçüncü kişilere devri ile bu durumun hukuki sonuçları Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na iletilir.⁸⁷⁹ EPDK, bu raporlar doğrultusunda gerekli yatırım kararlarını alır ve uygulamaya koyar.⁸⁸⁰

Elektrik dağıtım hizmetleri, düzenlemeye ve denetlemeye (regülasyona) en açık hizmet alanlarından biridir ve yetkilendirilmiş şirketler tarafından belirli bölgelerde yerine getirilir. Bu alandaki reformlar, dağıtım hizmetlerinin adil verimli ve sürekli sunulmasını amaçlamakta olup faaliyetler doğal tekel yapısı dikkate alınarak denetleyici mekanizmalar çerçevesinde yürütülmektedir.⁸⁸¹ Özelleştirmeden sonra devletin denetim ve kontrol görevini düzenleyici çerçevede sürdürmesi gerekir. Çünkü EPDK'nın bağımsız ve tarafsız olması bu sürecin başarısı için önemlidir. Ayrıca dağıtım sektöründe rekabeti ve verimliliği artırmak amacıyla başlatılan özelleştirme ancak devletin sürekli denetimiyle şeffaf ve etkili bir elektrik piyasasına dönüşebilir.⁸⁸² Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesi, dağıtım hizmetlerinin lisans almış şirketler tarafından belirli bölgelerde yerine getirilmesini düzenlemektedir.⁸⁸³ Bu şirketler, sayaç okuma, sistemin bakımı ve işletilmesi gibi görevleri üstlenir. Bunun yanında, dağıtım ağını rekabete uygun şekilde yönetmek ve ihtiyaç duyulduğunda kapasiteyi artırmakla da sorumludur.⁸⁸⁴ Özelleştirme sürecinden sonra gerçekleştirilen yatırımlar kamuya aittir ve bu yatırımların yanı sıra işletme planları EPDK'nın onayına bağlıdır. Ayrıca dağıtım faaliyetlerinin yasal düzenlemelere uygun şekilde sürdürülmesi zorunludur.⁸⁸⁵

⁸⁷⁹ EPDK'nın ilişkili olduğu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile kurumsal ilişkisine dair ayrıntılı değerlendirme için bkz. 157.

⁸⁸⁰ Elektrik Dağıtım ve Perakende Satışına İlişkin Hizmet Kalitesi Yönetmeliği, madde 7, *Resmî Gazete*, 6 Mayıs 2022, Sayı: 31827, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=24127&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (Erişim: 10 Nisan 2025)

⁸⁸¹ Pierce & Gellhorn, *Regulated Industries*, 184; Kahn, *The Economics of Regulation*, 2; Richard A. Posner, *Natural Monopoly and its Regulation (30th Anniversary Edition, CATO Institute, Washington DC, 1999)*, 1, aktaran: Şahin, *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon*, 41; Ayanoğlu, “Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru”, 78.

⁸⁸² Burcu Güvenek, “Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9/18 (2009), 45-62; Yılmaz - Özel, “Elektrik Piyasasında Dağıtım Şirketlerinin Varlığının Hukuki Boyutu”, 49.

⁸⁸³ Maddenin 2. fıkrasına göre; dağıtım şirketleri, faaliyet gösterdikleri lisans bölgelerinde dağıtım sistemini rekabet koşullarına uygun şekilde işletmekle yükümlüdür. Aynı zamanda bu şirketlerin ilgili altyapıyı yenilemeleri, kapasite artırımı ve ikame yatırımlarını gerçekleştirmeleri gerekir. Ayrıca sisteme bağlı ya da bağlanacak tüm kullanıcılarla mevzuata uygun olarak eşit ve ayırım gözetmeyen bir hizmet sunumu sağlamak zorundadırlar.

⁸⁸⁴ Elektrik Piyasası Kanunu (Kanun No: 6446), elektriğin kesintisiz, kaliteli ve uygun maliyetle sunulmasını hedefleyerek rekabetçi ve şeffaf bir piyasa oluşturmayı amaçlar. Denetim yetkisi, elektrik piyasası faaliyetleri için Kuruma, dağıtım şirketleri için ise Bakanlığa aittir. Bakanlık, denetimi ilgili kamu kurumlarıyla ortaklaşa yürütebilir veya yetki devredebilir. Denetim raporları Kuruma iletilir ve gerekli yaptırımlar Kurul tarafından uygulanır. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere kanunda öngörülen cezalar verilir.

⁸⁸⁵ EPDK, dağıtım faaliyetlerine ilişkin çeşitli düzenlemeler getirerek hukuki çerçeveyi oluşturmaktadır. Düzenleme gerektiren konularda, idare ikincil düzenleme yetkisini kullanırken Elektrik Piyasası Kanunu'nda belirlenen temel ilkeleri dikkate alarak tali mevzuatı hazırlar. Çınar'a göre, mevcut hukuki düzenlemeler,

Anayasa Mahkemesi EPDK'nın tarifelerde hem tüketici hem de tedarikçi dengesini gözetme görevi bulunduğunu hüküm altına almıştır. Ayrıca rekabeti ve ekonomik verimliliği artırmakla yükümlü olduğu ifade etmektedir. Bununla birlikte elektrik maliyetlerini düşürmeyi hedeflerken sektörün mali yapısını korumayı da amaçlamaktadır.⁸⁸⁶ Kolluk ve kamu hizmeti faaliyetleri arasında bazı yapısal farklar bulunsa da her ikisi de kamu yararını sağlama amacını taşır. 1982 Anayasası'nda kolluk, bağımsız bir idari faaliyet olarak açıkça tanımlanmamış olup, bu durum faaliyetler arasındaki sınırın net çizilmediğini göstermektedir. Özellikle sosyal devlet anlayışı çerçevesinde gelişen uygulamalar sonucunda bu iki kavram arasındaki ayrım önemli ölçüde silinmiştir.⁸⁸⁷ Kamu düzeninin korunması ise doğrudan kamu yararına hizmet ettiğinde kolluk faaliyetleri bu yönüyle kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmektedir.⁸⁸⁸ Kolluk faaliyetlerinin ayrı bir idari faaliyet türü olmadığını savunan görüşe göre idari faaliyet kamu yararı temelinde tek bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Bu bakış açısına göre kolluk faaliyetinin amacı olan kamu düzeni kamu yararının bir parçası olarak ele alınır. Aynı doğrultuda kolluk faaliyeti de tıpkı kamu hizmeti gibi kamu yararını gerçekleştirmeyi hedefler. Kolluk alanında kamu yararı kamu düzeni kolluğu *ekonomik kolluk* ve *estetik kolluk* gibi farklı biçimlerde somutlaşır. Bu bağlamda kamu düzeni kolluğu diğer türler arasında öncelikli konuma sahiptir ve Akgül tarafından "*eşitler arasında birinci*" olarak tanımlanır.⁸⁸⁹

Kent ve Ekinci'ye göre kamu düzeni yalnızca güvenlik, sağlık ve huzur gibi geleneksel unsurlarla sınırlı değildir. Bu kavram zamanla *ekonomik* boyutları da içine alacak şekilde genişlemiştir. Bu nedenle piyasalarda istikrarı sağlamaya yönelik düzenlemeler de kamu düzeni kapsamında değerlendirilmektedir. Bu bağlamda EPDK'nın elektrik piyasasında yürüttüğü denetim faaliyetleri ekonomik kamu düzenini korumayı amaçlamaktadır. Bu denetimlerin temel amacı ise serbest rekabetin sağlandığı bir piyasa yapısı oluşturmak ve elektriğin yeterli, kaliteli, çevreye duyarlı ve uygun maliyetli şekilde sunulmasını temin etmektir.⁸⁹⁰

elektrik dağıtım hizmetleri ile regülasyon kurumları arasındaki ilişkinin kabulü için yeterlidir. Bkz. Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 30-31.

⁸⁸⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2016/150, K. 2017/179, T. 28.12.2017; Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 29.

⁸⁸⁷ *Çalışmanın ilk bölümünde*, elektrik dağıtım hizmetlerinin kamu hizmeti niteliği yargı kararları ve doktrindeki hâkim görüşler doğrultusunda ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Bu nedenle, bu bölümde yalnızca kamu hizmeti ile ekonomik kolluk faaliyeti arasındaki ilişkiye ana hatlarıyla değinilmektedir.

⁸⁸⁸ Dilşad Çiğdem Sever, *Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık* (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2013), 185; Akgül Şeyma Yıldız, *İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2011), 88.

⁸⁸⁹ Akgül, *İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik*, 88-89.

⁸⁹⁰ Kent, *Türk ve Alman*, 202; aynı yönde bkz. Ekinci, *6446 Sayılı*, 5.

2.5.2. Anayasa Mahkemesi Kararları Kapsamında Yetki Devrinin İncelenmesi

Anayasa Mahkemesi, *denetim yetkisi* ve sorumluluğunun kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Kararda, denetleme faaliyetinin idarenin kolluk işlevi içinde yer aldığı ve bu faaliyetin genel idare esaslarına uygun şekilde yürütülmesi gereken bir kamu hizmeti olduğu açıkça ifade edilmiştir.⁸⁹¹ 1982 Anayasası'nın 47. maddesi, kamu hizmetlerinin özel kişilere devredilmesine ilişkin anayasal sınırları belirlemektedir. 13 Ağustos 1999 tarihli 4446 sayılı Kanunla maddeye eklenen fıkra, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerin hangi koşullarda özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzel kişilere devredilebileceğinin yalnızca kanunla düzenlenebileceğini öngörmektedir. Bu hüküm, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesini anayasal zemine oturtmakta ve yasama organına bu konuda düzenleme yapma yetkisi tanımaktadır. *Elektrik dağıtım hizmetlerinin* özel hukuk hükümlerine tabi şekilde devri de bu anayasal çerçevede mümkün hale gelmiştir. Bu kapsamda, elektrik dağıtım hizmetlerine ilişkin denetim yetkisinin devrine dair hukuki dayanak hem Anayasa hükmü hem de akademik görüşler ile yüksek yargı kararları doğrultusunda açıkça ortaya konmaktadır.⁸⁹² *Yasin'e göre* Anayasa'nın 47. maddesinde yapılan değişiklik sonrasında, kamu gücü ve kamusal yönetim usulleri uygulanarak yürütülen hizmetler de dâhil olmak üzere özelleştirmeye ilişkin herhangi bir anayasal sınırlama bulunmamaktadır. Ancak bu durumun çeşitli sorunlara neden olabileceği ifade edilmektedir.⁸⁹³ *Ulusoy'un* açıklamalarından da anlaşıldığı üzere, Anayasa'da kamu hizmeti kapsamında yürütülmesi gereken bazı görevlerin yalnızca devlet veya idari teşkilatlar tarafından doğrudan yerine getirilmesini zorunlu kılan bir düzenleme bulunmamaktadır. Özellikle ulusal güvenlik (m.5), kamu düzeni (m.5) ve adalet hizmeti (m.41) gibi temel alanlara ilişkin anayasal hükümler, bu hizmetlerin yalnızca kamu gücüyle sunulacağını açıkça şart koşmamaktadır.⁸⁹⁴ Bu bağlamda, aksi yöndeki bir yorum, köy korucuları aracılığıyla sağlanan

⁸⁹¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2007/2, K. 2011/13, T. 13.01.2012; aynı yönde karar için bkz. Danıştay 10. Daire, E. 1994/4934, K. 1995/5487, T. 13.11.1995, bkz. Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 114.

⁸⁹² T.C. Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (2021 Güncel Metin)*, TBMM Yayınları, <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Yayinlar/Dosya/0e96a18f-24e8-41dd-ae87-18e19e3f4eb9.pdf>, m. 47, ek fıkra (13/8/1999-4446/1 md.), 43: “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilir veya devredilebileceği kanunla belirlenir”,

⁸⁹³ Melikşah Yasin, *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi* (İstanbul: Beta Yayınevi, 2007), 205-206.

⁸⁹⁴ Anayasa'nın 5. maddesine göre devletin temel görevi; milletin bağımsızlığını ve ülke bütünlüğünü korumak, Cumhuriyet ve demokrasiyi güvence altına almak, birey ile toplumun refahını ve huzurunu sağlamak, temel hak ve özgürlükleri sınırlayan engelleri kaldırmak ve insanın gelişimi için gerekli ortamı oluşturmaktır; Anayasa'nın 41. maddesi uyarınca aile, toplumun temel yapı taşıdır ve eşler arasında eşitlik esasına dayanır. Devlet, ailenin refahını sağlamak, kadın ve çocukların korunmasını temin etmek ve aile planlamasının öğretilip

güvenlik hizmetlerini, özel güvenlik ve banka kolluklarının yürüttüğü kamu düzeni faaliyetlerini ya da tahkim yoluyla sunulan adalet hizmetlerini hukuken açıklamakta yetersiz kalacaktır.⁸⁹⁵

Bu konuda farklı bir görüş ileri süren Aslan, kamu hizmetlerinin özel kişilere devredilmesi durumunda, devredilen alanın tamamen kamu personel rejiminin kapsamı dışına çıktığını belirtmektedir. Buna karşılık, hizmetin özel kişilere yaptırılması halinde sorumluluk kamuya ait olmakla birlikte, hizmetin icrası özel kişiler aracılığıyla sağlanmaktadır. Aslan’a göre, bu ikinci durumda da hizmet kamu görevlileri eliyle yürütülmediğinden, Anayasa’nın 128. maddesinde yer alan, asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesi gerektiğine ilişkin hükümle uyumsuzluk oluşmaktadır.⁸⁹⁶ Orak’a göre bu madde kapsamına giren bir kamu hizmetinden söz edebilmek için, hizmetin devlet veya kamu tüzelkişilerince yürütülmesi gerekir. Ayrıca hizmetin genel idare esaslarına uygun olması ve görevlerin asli-sürekli nitelik taşıması zorunludur. Ancak genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, özel sektöre devredilebilir. Bu durumlarda devlet, gözetim ve denetim görevini sürdürür. Devir işlemleri ise yasal usullere uygun şekilde gerçekleştirilir.⁸⁹⁷ Anayasa Mahkemesi, kolluk yetkisinin kamu gücünü içermesi nedeniyle bu yetkinin özel kişilere devredilemeyeceğini ifade etmiş fakat daha sonraki yıllarda bu konuda farklı nitelikte kararlar da vermiştir.⁸⁹⁸ İdare bazı kamu hizmetlerini özel sektöre gördürebilir ancak kolluk yetkisinin kullanımı, anayasal çerçevede yalnızca kamu makamlarına tanınmıştır. Bu nedenle idarenin bu yetkiden feragat etmesi ya da özel kişilere bırakması mümkün değildir.⁸⁹⁹ Kolluk faaliyetlerine özel kişilerin katılımı bakımından, genel idari kolluk ile özel idari kolluk arasında bir ayırım yapılmakta; genel idari kolluk yetkilerinin özel kişilere devredilemeyeceği buna karşılık özel idari kolluk yetkilerinin belirli şartlar altında özel kişilere

uygulanmasını desteklemekle sorumludur. Ayrıca her çocuk, bakım ve korunma hakkına sahip olup, yüksek yararına aykırı olmadıkça anne ve babasıyla doğrudan ilişki kurma hakkını kullanabilir. Devlet, çocukları her türlü istismar ve şiddete karşı koruyacak önlemleri almakla yükümlüdür.

⁸⁹⁵ Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, 48; Bu konuda daha detaylı bilgi için: Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 118.

⁸⁹⁶ Onur Ender Aslan, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007), 68.

⁸⁹⁷ Orak, “Elektrik Üretim”, 286.

⁸⁹⁸ Anayasa Mahkemesi; ilgili kararında, kamu hizmetlerinin esas olarak kamu kurumları eliyle ve kamusal yönetim esaslarına uygun şekilde yürütülmesi gerektiğini belirtmiştir. Ancak kamu gücü niteliği taşımayan ve özel yöntemle yerine getirilebilecek hizmetlerin, sorumluluk idarede kalmak ve denetim sağlanmak koşuluyla özel kişilere gördürülebileceğini ifade etmiştir. Mahkemeye göre bu durum ancak kanunda açıkça düzenlenmişse mümkündür. Aksi halde idare kendi takdiriyle bu yöntemi seçemez. Anayasa Mahkemesi, E. 2000/17, K. 2002/46, T. 07.05.2002

⁸⁹⁹ Özkan, “Ekonomik Kamu Düzeni”, 78; Lütfi Duran, “Peştemallik ve Ulufe ya da Kolluk Yetkisinin Paraya Çevrilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 20/1 (Mart 1987), 3–14, 12; Onur Karahanoğulları, “Özelleştirme Yöntemi Olarak İhale”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7/1 (1998), 106.

gördürülebileceği belirtilmektedir. Bu çerçevede özel idari kolluk kapsamında yürütülen hizmetlerde düzenleme ve karar alma yetkileri kamu otoritesinde kalmak kaydıyla ve kanun koyucunun açık izni bulunması halinde, uygulama özel hukuk kişileri aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir.⁹⁰⁰ Yüksek Mahkeme, Anayasa'nın 6. maddesine dayanarak kamu gücünün özel kişilere devredilemeyeceğini savunmaktadır.⁹⁰¹ Bu görüşe göre, özel kişilerin gerçekleştirdiği ön denetim, kontrol ve onay işlemleri kamu gücünün kullanım sürecine dâhildir.⁹⁰² İdari karar alma süreci ile bu işlemler arasında doğrudan bir bağlantı bulunduğundan bu sürecin Anayasa'nın 128. maddesi gereği yalnızca kamu görevlileri tarafından yürütülmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu nedenle kamu gücünün kullanıldığı tüm aşamaların kamu görevlilerince yerine getirilmesi anayasal bir yükümlülük olarak görülmektedir.⁹⁰³

Elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin özel hukuk kişileri eliyle hizmet alımı yoluyla denetlenmesini öngören bazı yasal düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁹⁰⁴ Buna karşılık yüksek yargı organlarının bazı kararlarında Anayasa'nın 47. maddesi esas alınarak idari kolluk hizmetleri de dâhil olmak üzere özel hukuk kişilerine kamu hizmeti sunma yetkisi verilebileceği kabul edilmektedir. Orak'a göre açık bir yasal düzenleme bulunduğu anda kamu hizmetinin özel kişiler tarafından yürütülmesinde Anayasa'nın 47. maddesinin esas alınması daha doğrudur. Ancak 47. ve 128. maddelerin yapısı farklı yorumlara açık olduğundan bu konuda görüş ayrılıkları doğması anlaşılabilir bir durumdur. Buna rağmen Anayasa Mahkemesi'nin birbirine zıt kararları hukuk devletinin temel ilkelerinden olan belirlilik ilkesini zedelemektedir. Bu nedenle yüksek yargı kararlarında yorum ve gerekçelerde birlik sağlanmalı ve iki madde arasındaki çatışmanın uygulamadaki etkileri en aza indirilmelidir.⁹⁰⁵ Anayasa Mahkemesi, daha önce vermiş olduğu kararların aksine elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin denetiminin özel hukuk kişilerinden hizmet alımı yoluyla gerçekleştirilmesine imkan tanıyan bazı yasal düzenlemelerin iptal talebini ret etmiştir.⁹⁰⁶

⁹⁰⁰ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 6446–6447.

⁹⁰¹ Anayasa'nın 6. maddesine göre; egemenlik bütünüyle millete aittir ve yalnızca Anayasa'da belirtilen kurallar çerçevesinde yetkili organlar aracılığıyla kullanılabilir. Egemenlik hiçbir kişi, grup veya sınıfa devredilemez. Anayasal dayanağı olmayan hiçbir kişi ya da kurum devlet yetkisi kullanamaz. Bu düzenleme, devlet gücünün yalnızca meşru ve anayasal yetkilerle sınırlandırılmasını güvence altına alır.

⁹⁰² Elektrik dağıtım hizmetlerine ilişkin hazırlık işlemlerinin hukuki sonuçları, bu çalışmanın İkinci Bölüm, 2.5.6. "Elektrik Dağıtım Hizmetlerine İlişkin Denetim Raporlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi" başlığı altında ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

⁹⁰³ Cem Ayaydın, "5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Erden Kuntalp'e Armağan, C. II, İstanbul, 2004, 113–268, 115.

⁹⁰⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/27, K. 2012/101, T. 05.07.2012; Anayasa Mahkemesi, E. 2012/6, K. 2012/131, T. 27.09.2012

⁹⁰⁵ Orak, "Elektrik Üretim", 299.

⁹⁰⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/102, K. 2012/207, T. 27.12.2012; Anayasa Mahkemesi, E. 2013/65, K. 2014/93, T. 22.05.2014.

Çınar, Anayasa Mahkemesi'nin iptal talebini reddetmesini yerinde bulur ve Mahkeme'nin ret gerekçesini Anayasa'nın 7. ve 128. maddeleriyle uyumlu değerlendirir. Mahkemeye göre elektrik dağıtım şirketlerine yönelik denetim faaliyeti doğrudan icrai sonuç doğurmayan ve teknik destek sağlamaya yönelik bir hazırlık işlemidir. Bu nedenle denetim hizmeti özel sektörden temin edilebilir. Ancak denetim sonucunda uygulanacak hukuki cezai ve idari yaptırımların yetkisi idarede kalmalıdır. Ayrıca denetim şirketlerinin yetkilendirilmesi seçimi nitelikleri ve hak ile yükümlülüklerine ilişkin temel kurallar aynı yasa içinde olmasa da ilgili diğer kanunlarda açık şekilde belirlenmelidir.⁹⁰⁷ Anayasa Mahkemesi, 3154 sayılı Kanun'un 2. maddesine eklenen (j) bendine ilişkin iptal taleplerini oybirliğiyle reddetmiş ve düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Mahkeme, düzenlemenin hizmet alımı ile görevlendirilecek kişilerin nitelikleri, yetkilendirme usulleri, hak ve yükümlülükleri ile yaptırımları içerdiğini ifade etmiştir. Bu kapsamda Anayasa'nın 2, 7, 10 ve 128. maddeleri yönünden değerlendirme yapılmıştır. Kararda kanunların hukuk devleti ilkesine uygun olarak açık, anlaşılır ve uygulanabilir olması gerektiği vurgulanmış ve düzenlemenin bu ilkelere aykırı olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca yasama yetkisinin devredilemezliği kuralına aykırılık bulunmadığına karar verilmiş, eşitlik ilkesine ilişkin itirazlar ise düzenlemenin nesnel ve makul bir temele dayandığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Mahkeme ayrıca kamu hizmetlerinin memurlar eliyle yürütülmesi ilkesine aykırılık görülmediğini ve düzenlemenin kamu hizmetlerini daha etkin ve verimli hale getirmeyi amaçladığını ifade etmiştir.⁹⁰⁸

2.5.3. Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Denetiminde TEDAŞ'ın Fonksiyonu ve Gözetim Rolü

2013 yılında tüm dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesiyle TEDAŞ'ın dağıtım sektöründeki hizmet sunumu görevi sona ermiştir.⁹⁰⁹ Yeni dönemde TEDAŞ kurumsal kimliğini koruyarak sektörde denetim ve izleme görevlerini sürdürmektedir.⁹¹⁰ Elektrik

⁹⁰⁷ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 140-142.

⁹⁰⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 2016/150, K. 2017/179, T. 28.12.2017.

⁹⁰⁹ Ertılav - Aktel, "TEDAŞ", 98; Erdem-Erdem, "Türkiye'de Elektrik Dağıtımının Özelleştirilmesinin Nedenleri ve Amaçlar", 219; Ahu Akgül Şen, *Özelleştirme Sürecindeki TEDAŞ'ın Yeniden Yapılandırılması*, (Afyon: Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2007), 126.

⁹¹⁰ TEDAŞ'ın temeli; 1970 yılında elektrik sektöründeki parçalı yapıyı ortadan kaldırmak ve hizmetlerin bütüncül yürütülmesini sağlamak amacıyla kurulan Türkiye Elektrik Kurumu'na dayanmaktadır. Elektrik üretimi iletimi dağıtımı ve satışı bu kurum bünyesinde toplanmıştır. 1993 yılında alınan Bakanlar Kurulu kararıyla TEK ikiye ayrılarak Türkiye Elektrik Üretim İletim AŞ (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ) adlarıyla yeniden yapılandırılmış ve 1994'te tüzel kişilik kazanmışlardır. TEDAŞ 2004 yılında rekabetçi piyasa yapısının oluşturulması hedefiyle özelleştirme kapsamına alınmış ülke 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibarıyla tüm hisse devirleri tamamlanmıştır. 1983'te belediyelere ait cadde ve sokak aydınlatma

Dağıtım Şirketlerinin Faaliyetlerinin İncelenmesi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik, dağıtım lisansı sahibi şirketlerin faaliyetlerinin ilgili mevzuat ve lisans hükümleri çerçevesinde nasıl incelenip denetleneceğini ayrıntılı olarak düzenlemektedir. *Denetimin temel amacı*, dağıtım şirketlerinin elektrik enerjisini güvenli, sürekli ve verimli bir şekilde dağıtma yükümlülüğüne uygun hareket edip etmediğini denetlemek ve bu doğrultuda gerekli kontrolleri sağlamaktır.⁹¹¹Yönetmelik kapsamındaki dayanaklar, elektrik piyasasının düzenlenmesine ilişkin temel yasal düzenlemeleri içermekte ve yönetmeliğin kapsamını belirleyen hukuki çerçeveyi oluşturmaktadır. Elektrik Piyasası Kanunu, elektrik piyasasının işleyişini düzenleyen temel hükümleri ortaya koyarken, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise teşkilat yapısına ilişkin yetkileri düzenlemektedir. Bu bağlamda, yönetmelik, hem elektrik piyasasındaki denetim süreçlerinin düzenlenmesine yönelik kanuni dayanaklardan hem de Cumhurbaşkanlığı teşkilatına ilişkin yetkilendirmelerden doğan bir çerçeveye sahiptir. Dolayısıyla, yönetmeliğin hazırlanışı ve uygulanışı, bu yasal düzenlemeler doğrultusunda şekillenmiş ve yürürlüğe konulmuştur.⁹¹²Günümüzde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, dağıtım şirketlerinin belirli konulardaki denetimlerini TEDAŞ Genel Müdürlüğü aracılığıyla yürütmektedir. Elektrik dağıtım şirketlerinin faaliyetlerinin denetim yetkisi, *31 Mayıs 2017 tarihli ve 1198 sayılı Bakan Oluru* ile belirlenmiş; bu yetki, 7 Haziran 2017 tarihinde Enerji İşleri Genel Müdürlüğü ile TEDAŞ arasında imzalanan “*Dağıtım Şirketlerinin Faaliyetlerinin İncelenmesi ve Denetlenmesine Dair Protokol*” kapsamında TEDAŞ’a devredilmiştir. Bu düzenleme ile denetim süreçleri, TEDAŞ’ın kurumsal yapısı ve hukuki statüsü doğrultusunda yürütülmeye başlanmıştır.⁹¹³ TEDAŞ Genel Müdürlüğü, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı adına; elektrik

sorumluluğu kaldırılarak Türkiye Elektrik Kurumu’na verilmiştir. 2008 yılında yapılan düzenlemeyle dağıtım şirketlerine kamuya açık alanlardaki aydınlatma hizmeti ve buna ilişkin ölçüm sistemlerinin işletilmesi görevi verilmiş giderlerin ise Hazine tarafından karşılanacağı düzenlenmiştir. 2013 yılında kabul edilen 6446 sayılı Kanun ile genel aydınlatmanın kapsamı genişletilmiş ödeme ve denetim esasları belirlenmiş TEDAŞ’a bu kapsamda denetim ve geri ödeme yetkisi tanınmıştır. Aynı yıl yayımlanan yönetmelik ve tebliğlerle birlikte TEDAŞ bu alandaki ödemelere aracılık etmekte ve denetim faaliyetlerini yürütmektedir. TEDAŞ, “Hakkımızda”, , <https://www.tedas.gov.tr/tr/1/hakkimizda/Page/63c639b9846b47cf4ea2ff56>, (Erişim: 14.04.2025).

⁹¹¹ “Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği”, 8 Mart 2000, Sayı: 24127, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=24127&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (Erişim: 14 Nisan 2025).

⁹¹² Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği”, RG 12 Ocak 2020, Sayı: 31006, Dayanak , md. 3; 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, RG 30 Mart 2013, Sayı: 28603; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG 10 Temmuz 2018, Sayı: 30474, md. 508.

⁹¹³ Sayıştay Başkanlığı, *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2021 Yılı Denetim Raporu* (Ankara: Sayıştay Başkanlığı, 2022), <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/qV5g6AWoBP-enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu>, (Erişim: 14 Nisan 2025); Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*, Avrupa Komisyonu Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim: 17 Ocak 2025).

dağıtım şirketlerinin faaliyetlerini hizmet kalitesi ve müşteri memnuniyeti ilkeleri doğrultusunda denetlemek, projelere ilişkin onay ve tesis kabul işlemlerini yürütmek, kamulaştırma süreçlerini gerçekleştirmek ve bu alanlarda koordinasyonu sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca, gerekli durumlarda dağıtım faaliyetlerini kârlılık ve verimlilik esaslarına uygun şekilde, ekonomik, ticari ve sosyal gereksinimler doğrultusunda yerine getirmek; özelleştirme sürecinden kaynaklanan sorumlulukları denetlemek, dağıtım varlıklarını işletmek veya bu işletme hakkını devretmek görevleri de kendisine verilmiştir.⁹¹⁴ Denetim konularının belirlenmesi, denetim heyeti ile denetim personelinin oluşumu, denetime tabi şirketlerin hak ve yükümlülükleri ile yetkilendirilen şirketlerin sahip olması gereken nitelikler, yetkilendirme süreci ve bu şirketlerin hak ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar bir sonraki bölümde ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır.

2.5.4. Elektrik Piyasası Kanunu Çerçevesinde Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Hukuki Yükümlülükleri ve Sorumlulukları

Dağıtım Şirketleri, dağıtım sisteminin teknik ve idari işleyişinden sorumludur. Sayaçların okunması, işletilmesi ve bakımı da bu kapsamda yer alır. Dağıtım şirketi, başka faaliyetlerde bulunamaz. Ancak verimlilik sağlayan piyasa dışı faaliyetler, yalnızca ilgili yönetmelikte düzenlenen şekilde yürütülebilir. Genel aydınlatma hizmeti ile sistem kayıplarının giderilmesine yönelik elektrik alımları ve fazla enerjinin satışı bu yasağın dışında tutulur. Şirket, sistemi rekabet kurallarına uygun olarak işletmeli, kapasite artışı sağlamalı ve eşit hizmet sunmalıdır. Talep tahminlerini hazırlamak, TEİAŞ'a bildirmek ve yatırım planlarını oluşturmak görevleri arasındadır. Kurulun onayladığı yatırım planları, zamanında ve öngörülen şekilde hayata geçirilmelidir. 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun uyarınca özelleştirilen tesislerin mülkiyeti kamuya geçmiştir. Bu tesislerdeki tüm planlama, Kurulun yetkisindedir. Onaylanan yatırımlar eksik uygulanırsa 6446 sayılı Kanun'un 16. maddesi devreye girer. Sayaçların mülkiyeti şirkete aittir. Kullanıcılarda bulunan sayaçlar, hizmet karşılığı devralınabilir. Üretim veya tüketim tesislerinin bağlantısı, başka tesislere ait sahalar veya hatlar üzerinden sağlanabilir. Bu altyapı dağıtım sisteminin parçası sayılır. Ancak bakım ve işletme yükümlülüğü, tesis sahibine devredilebilir. Gerilim seviyesine bağlı tüketicilerin sayaçlarının kurulumu, işletilmesi ve devralınması şirket tarafından gerçekleştirilir. Özel direkt hat

⁹¹⁴ Mehmet İbiş, *Türkiye Elektrik Piyasası ve İdari Yaptırımlar: Türkiye Elektrik Piyasasının Denetimi* (Ankara: DEK Atölye, 27 Şubat 2019), <https://www.dunyaenerji.org.tr/wp-content/uploads/2019/02/Mehmet%C4%B0bisDers5-1.pdf>, (Erişim: 14 Nisan 2025).

kurulması, sistem kontrol anlaşması ile mümkündür. Bu durum, serbest tüketicilerin tedarikçisini seçmesini engellemez. Şirket, genel aydınlatma sistemlerinin kurulumu ve işletilmesinden de sorumludur. Teknik ya da ekonomik engeller nedeniyle bir bölgedeki bağlantı talebi karşılanamazsa, başka bir bölge çözüm sunabilir. Usul ve esaslar Kurulca belirlenir. 4/6/2016 tarihli ve 6719 sayılı Kanun ile millî güvenlik kuruluşlarına ait bazı hatların işletme ve bakımı, bu kuruluşların talebi üzerine şirkete devredilmiştir. Yatırımlar ise ilgili kuruluş tarafından yapılır. 25/11/2020 tarihli ve 7257 sayılı Kanun, TEİAŞ bağlantısı olan tüzel kişilere dağıtım sistemine geçiş imkânı tanımış, bu kapsamda bağlantı anlaşmaları sona erdirilmiştir. Hatlar, bakım hizmeti karşılığı iz bedelle devredilmiştir. 2/5/2024 tarihli ve 7501 sayılı Kanun ise *afet ve olağanüstü hâl durumlarında* geçici elektrik taleplerinin Kurul kararıyla karşılanabileceğini öngörmüştür.⁹¹⁵

2.5.5. Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Denetiminde Uygulanacak Usul ve Esaslar

Denetim mekanizması, ilgili mevzuat uyarınca şirketlerin performansını değerlendirmeyi ve tespit edilen eksiklikler ile hukuka aykırılıkları gidermeye yönelik önlemler almayı amaçlar. Bu süreç kamu hizmetinin kalitesini artırmak bakımından önemli olup idari ve hukuki yönleriyle dikkatle yürütülür. Denetim faaliyetlerinin bu şekilde yapılandırılması enerji piyasasında düzenli ve güvenilir işleyişi sağlamak için gerekli hukuki zemini oluşturur. Denetim personeli bu süreci yürüten denetim heyetinin bir parçası olarak kabul edilir ve denetim hizmetlerinin uygulanmasından sorumludur. Söz konusu personel denetimin her aşamasında yer alarak sürecin sağlıklı işlenmesini ve raporların doğru biçimde hazırlanmasını sağlar. Bu kişilerin etkin görev üstlenmesi hem denetim sürecinin bütünlüğü hem de sonuçların güvenilirliği açısından önem taşır. Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği denetim sürecine ilişkin tüm unsurların hukuka uygun ve etkin biçimde işlenmesini güvence altına almayı hedefler. Yönetmelikte denetim heyeti, dağıtım şirketlerine yönelik denetimleri gerçekleştirmek üzere görevlendirilen ve yetkilendirilen kişilerden oluşan bir grup olarak tanımlanır ve bu grubun planlama ile uygulama süreçlerinde temel işlev üstlendiği belirtilir.⁹¹⁶

⁹¹⁵ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesi, elektrik dağıtım şirketlerinin faaliyetlerini yalnızca lisans çerçevesinde yürütmesini şart koşmakta ve bu kapsamda dağıtım sisteminin işletilmesi, bakımı ve yatırımların gerçekleştirilmesi gibi temel yükümlülükleri tanımlamaktadır. Maddede ayrıca, hizmet sunumunda eşitlik ilkesine uyulması, sayaçların mülkiyeti ile genel aydınlatma hizmetlerine ilişkin sorumluluklar da hüküm altına alınmaktadır; Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 110.

⁹¹⁶ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, *Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği*, md. 4/e, Resmî Gazete, 2 Aralık 2017, Sayı: 30258, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171202-6.htm> (Erişim: 14 Nisan 2025).

Denetim raporu, denetim heyetinin yürüttüğü faaliyetleri ve ulaştığı bulguları belirli bir yapıda kayıt altına alan ve denetim sürecinin sonucunu ayrıntılı biçimde ortaya koyan resmi bir belgedir. Bu rapor, sürecin değerlendirilmesi ve nihai kararların oluşturulmasında temel başvuru kaynağı olarak işlev görür. Aynı zamanda denetimin her aşamasını belgeleyerek yapılan incelemelerin ve tespit edilen hususların sistematik biçimde sunulmasını sağlar. Bu yönüyle rapor, sürecin hem hukuki uygunluğunu hem de şeffaflığını güvence altına alan temel bir dokümandır. Denetim raporları, hesap verebilirliği artırma amacıyla hazırlanır ve yetkili mercilere iletilir. Bakanlık tarafından denetim yapmak üzere yetkilendirilen şirketler de denetim konularında inceleme, tespit ve raporlama faaliyetlerini yürütmekle görevli olmakla birlikte hazırladıkları raporlar bağlayıcı nitelik taşımamakta ve herhangi bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Bu nedenle söz konusu raporlar yalnızca bilgi ve değerlendirme amacıyla kullanılmakta, karar alma süreçlerine doğrudan etki etmemektedir. Denetim hizmetlerinin yasal çerçevede ve yetkin şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kamu kurumlarına ve yetkilendirilmiş şirketlere verilen yetki belgesi, bu faaliyetlerin hukuki dayanağını oluşturmakta ve sürecin mevzuata uygun şekilde gerçekleşmesini garanti altına almaktadır. Denetim süreçlerinin bütünlüğü ve güvenilirliği, denetim heyeti ve personeli ile yetkilendirilmiş şirketlerin ve yetki belgelerinin uyumlu ve koordineli biçimde çalışması sayesinde sağlanmaktadır.⁹¹⁷

Denetim usulü, elektrik dağıtım lisansı sahibi şirketlerin her yıl en az bir defa belirli konular çerçevesinde denetlenmesini öngörür. Bu periyodik denetimler, şirket faaliyetlerinin hukuka uygun şekilde sürdürülmesini sağlamayı hedefler. Bununla birlikte yönetmelik, yalnızca düzenli aralıklarla yapılan denetimlerle yetinmeyip, gerekli görülen hallerde veya yapılan başvurular üzerine kısmi denetimlerin de yapılabileceğini öngörür. Bu düzenleme, denetim süreçlerine esneklik kazandırarak yeni gelişmelere hızlı yanıt verilmesine olanak tanır. Yetkili kurum ve kişiler, denetim kapsamında dağıtım şirketlerinden bilgi ve belge talep edebilir. Bu veriler, denetim sürecinin dayanağını oluşturan incelemelerde kullanılır. Söz konusu taleplerin zamanında ve eksiksiz karşılanması, denetimin etkin yürütülmesi açısından zorunludur. Ayrıca gerektiğinde şirket yetkililerinden yazılı veya sözlü açıklama alınabilir. Denetim sürecinin hukuki çerçeveye uygun ve hesap verebilir şekilde işlemesi, şirketlerin

⁹¹⁷ 4/h maddesi, 6 Mayıs 2022 tarihli ve 31827 sayılı Resmî Gazete’de yapılan değişiklikle güncellenmiş olup, yetkili şirketlerin yalnızca inceleme, tespit ve raporlama görevini yerine getireceğini; bu raporların Bakanlık açısından bağlayıcı nitelik taşımayacağını ve herhangi bir yaptırım sonucu doğurmayacağını hükme bağlamaktadır.

düzenli olarak kontrol edilmesini sağlar. Böylece, elektrik dağıtım faaliyetlerinin kesintisiz, güvenilir ve verimli şekilde sürdürülmesi teminat altına alınır.⁹¹⁸

Denetim Konusu; Elektrik dağıtım şirketlerinin denetim kapsamı, yatırım faaliyetleri, kullanıcı işlemleri, işletme ve bakım çalışmaları, genel aydınlatma, mali işlemler, satın alma ve satış süreçleri, bilişim ve şebeke işletim altyapısı, hizmet kalitesi, hukuki süreçler ve lisanssız elektrik üretimine ilişkin uygulamaları içermektedir. Yatırım faaliyetleri bakımından yapılan yatırımların yerindeliği, öncelik sırası, plan ve projelere uygunluğu ile kamulaştırma işlemleri denetlenmektedir. Kullanıcı işlemleri kapsamında tüketici hizmetleri ve şikâyetlerin değerlendirilmesi süreçleri ele alınmakta, bu alanlardaki hizmetin kalitesi ve etkinliği incelenmektedir. İşletme ve bakım faaliyetleri, dağıtım sisteminin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak amacıyla yapılan onarım ve bakım çalışmalarını kapsamakta, bu işlemlere ilişkin kayıtların düzenli tutulması gerekmektedir. Genel aydınlatma denetimleri, kamuya açık alanların aydınlatılmasıyla ilgili yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğini belirlemeye yöneliktir. Mali denetimler, tarifelerin uygulanması, gelir ve gider kalemleri ile yatırım ve sigorta işlemlerini kapsamaktadır. Satın alma ve satış işlemleri, mal ve hizmet alımları ile satışların ve yatırım ihalelerinin denetlenmesini içerir. Bilişim ve şebeke işletim sistemleri altyapısı, bilgi teknolojisi sistemlerinin kurulması, işletilmesi, güncellenmesi ve yedeklenmesi süreçlerini konu alır. Hizmet kalitesi denetimi, EPDK tarafından belirlenen ölçütlere göre enerji arzının sürekliliğini, teknik ve ticari kaliteyi, kesinti süresi ve sıklığını değerlendirmektedir. Hukuki denetimlerde şirketlerin faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar ile bunların yönetim süreçleri incelenmekte, lisanssız elektrik üretimine ilişkin denetimler ise bu alanda faaliyette bulunan kişilerin işlemlerini kapsamaktadır. Ayrıca, şirketler tarafından her yıl hazırlanan yatırım planları, EPDK'ya sunulmadan önce Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yetkilendirilen kamu kurumlarınca yerindelik ve öncelik bakımından değerlendirilmektedir.⁹¹⁹

Denetim Yetkisi ve İlgili Hukuki Düzenlemeler: 2021 ve 2022 yıllarında yapılan düzenlemelerle denetim yetkisinin asıl sahibi olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı belirlenmiş, ancak denetim faaliyetlerinin doğrudan Bakanlık tarafından yürütülmesi zorunluluğu kaldırılarak bu görevlerin uzman kamu kurumlarına devredilmesine imkân tanınmıştır. Ayrıca Bakanlık, denetim, inceleme ve raporlama faaliyetlerini hizmet alımı yoluyla ihtisas sahibi özel şirketler aracılığıyla da gerçekleştirebilmektedir. Ancak bu şirketler

⁹¹⁸ Md. 5, “Denetim süreçleri”.

⁹¹⁹ Md. 6, “Denetim konuları”.

tarafından hazırlanan raporlar Bakanlık açısından hukuki bağlayıcılık taşımamakta ve yalnızca bilgi ve değerlendirme amacıyla kullanılmaktadır. 16 Mart 2021 tarihli düzenleme ile Bakanlığın denetim yükümlülüklerini ilgili kamu kurumlarına devredebilmesi açık şekilde hükme bağlanmış, bu kapsamda denetim heyetinin yapısı da düzenlenmiştir. Buna göre heyet, Bakanlık temsilcisinin başkanlığında kamu kurumlarından görevlendirilen uzman personelden oluşmakta ve denetim faaliyetlerini bu çerçevede yürütmektedir.⁹²⁰

Denetlenen Şirketlerin Yükümlülükleri; Denetlenen şirketler ile alt yüklenicileri, periyodik veya kısmi denetimlerde belirlenen yükümlülükleri eksiksiz yerine getirmekle sorumludur. Denetim sürecinin etkin ve düzenli biçimde yürütülebilmesi için denetim heyetine uygun çalışma ortamı sağlanmalı, gerekli teknik ekipman temin edilmeli, talep edilen yasal defter, belge ve kayıtlar sunulmalıdır. Denetim personelinin ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeler zamanında temin edilmeli, gerekli hâllerde bunların aslı veya kopyası teslim edilmelidir. Şirketler, yazılım sistemleri ve veri tabanlarına denetim personelinin doğrudan erişimini sağlamalı, çevrimiçi izleme gereken uygulamalarda süreklilik temin etmelidir. Denetim sürecinde görevli personelin talebi üzerine yetkili çalışanlarla görüşme yapılması sağlanmalı ve istenen bilgi ve belgeler zamanında sunulmalıdır. Bakanlık ya da yetkilendirilen kamu kurumlarının talep ettiği bilgi ve belgeler, belirlenen süre ve elektronik format çerçevesinde eksiksiz olarak iletilmeli, gizlilik veya teknik yetersizlik gibi gerekçelerle bilgi paylaşımından kaçınılmamalıdır. Yetkili şirketlerin seçiminde teknik yeterlilik, mali yapı, personel durumu ve tecrübe gibi kriterler esas alınmakta, hizmet alımına ilişkin şartnamelerde hizmetin kapsamı, süresi ve kalitesi açık şekilde tanımlanmaktadır. Bu şirketler, hizmetin yürütülmesi için gerekli bilgi, belge ve kaynaklara ulaşma hakkına sahip olmakla birlikte hizmeti mevzuata uygun, denetime açık ve belirlenen standartlara uygun şekilde yürütmekle yükümlüdür. Hizmet tamamlandığında gerekli raporlar yetkili mercilere sunulmak zorundadır. Denetlenen ve yetkilendirilmiş şirketlerin hak ve yükümlülükleri, ilgili mevzuat çerçevesinde belirlenmiş usul ve esaslara dayalı olarak uygulanmaktadır.⁹²¹

Denetlenen Şirketlerin Hakları; Periyodik denetimlerin tarihleri önceden şirketlere bildirilmekte olup olağan dışı denetimlerde bu bildirim yükümlülüğü bulunmamaktadır.

⁹²⁰ Denetim yetkisini düzenleyen 7. madde, 6 Mayıs 2022 tarihli ve 31827 sayılı Resmî Gazete’de yapılan değişiklikle, elektrik dağıtım şirketlerinin denetiminin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yetkisi kapsamında olduğu hükme bağlanmıştır. Bakanlık bu yetkiyi doğrudan kullanabileceği gibi, uzman kamu kurumlarına devredebilir ya da yalnızca bilgi amaçlı raporlama yapmak üzere yetkilendirilmiş şirketlerden hizmet alımı yoluyla yerine getirebilir.

⁹²¹ Md. 9, “Denetlenen şirketlerin yükümlülükleri”.

Denetim personeli, incelenen belgeleri herhangi bir değişiklik yapmaksızın iade etmek ve elde ettiği bilgilerin gizliliğini korumakla yükümlüdür. Ayrıca denetim sürecinde tarafsızlık ilkesine uymak ve şirketin faaliyetlerine müdahalede bulunmamak zorundadır. Denetim süreci sonunda elde edilen bulgular şirkete iletilmekte, şirketin bu bulgulara ilişkin görüşü alınmakta ve tamamlanan denetim raporunun bir nüshası ilgili şirkete gönderilmektedir.⁹²²

Denetim Heyeti ve Personelinin Yükümlülükleri; Denetim heyeti, şirketlere yönelik denetim faaliyetlerini yürürlükteki lisans ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun şekilde gerçekleştirmekle yükümlüdür. Denetim sürecinde elde edilen bulgular dikkatle değerlendirilerek belirlenen format çerçevesinde raporlanmalıdır. Tüm denetim faaliyetleri tarafsızlık ve objektiflik ilkeleri esas alınarak yürütülmelidir. Mevzuata aykırılık teşkil eden önemli tespitlerin yapılması durumunda durum derhal Bakanlığa veya yetkili kurumlara bildirilmelidir. Denetim alışmaları kapsamında fiziki ve dijital yöntemler kullanılarak incelemeler yapılmalı, gerektiğinde raporlar fotoğraf ve video gibi grsel materyallerle desteklenmelidir.⁹²³

Denetim raporlarının hazırlanması, sunulması ve tamamlanması; denetim sürecinin en kritik aşamalarındandır. Rapor, denetlenen şirkete ilişkin genel bilgileri, önceki denetimlerde tespit edilen hususların güncel durumunu ve bu denetim kapsamındaki başlıkları ayrıntılı biçimde içermelidir. Bulguların mevzuata uygunluğu, taşıdığı riskler ve şirkete ait değerlendirmeler raporun temel bölümlerini oluşturur. Raporda kullanılan bilgi, belge, form ve tablolar da eklerde belirtilmelidir. Denetim tamamlandıktan sonra raporun en geç altmış iş günü içinde Bakanlığa sunulması zorunludur. Bu süre, 16 Mart 2021 tarihli yönetmelik değişikliğiyle hükme bağlanmış ve raporun hazırlanması için yeterli görülmüştür. Bakanlık, raporu inceleyerek doğruluğunu onaylayabilir veya ek bilgi ve belge talebinde bulunabilir. Sonrasında rapor, nihai değerlendirme için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na iletilir. EPDK, yasal düzenlemelere göre raporu değerlendirir ve gerekli düzenleyici adımları atar. Raporda, şirketin faaliyet alanı, organizasyon yapısı ve mevcut durumu açık biçimde yer almalı, daha önce tespit edilen eksikliklerin son durumu, alınan önlemler ve kullanılan yöntemler net olarak açıklanmalıdır. Tespit edilen bulguların hukuka aykırılığı, ihlal edilen hükümler ve ihlalin nedenleri ayrıntılı şekilde belirtilmelidir. Ayrıca, bu bulguların doğurduğu risklerin analiz edilmesi ve mali tablolar üzerindeki olası etkilerinin değerlendirilmesi gerekir. şirketin bu bulgulara ilişkin görüşleri de raporun içeriğinde yer almalıdır. Denetim süreci, heyet başkanının

⁹²² Md. 10, "Dağıtım şirketinin hakları

⁹²³ Md. 11, "Denetim heyeti ve personelinin yükümlülükleri",

sorumluluğunda ve tüm üyelerin katılımıyla yürütülmeli, şeffaflık ve doğruluğu sağlamak amacıyla başvuru yöntemleri, bilgi kaynakları ve tespitler açık biçimde raporlanmalıdır. EPDK, nihai değerlendirme sürecinde bulguların mevzuata uygunluğunu ve risk düzeyini göz önünde bulundurarak enerji piyasasında düzenin sağlanmasına yönelik kararları oluşturur.⁹²⁴

2.5.6. Elektrik Dağıtım Hizmetlerine İlişkin Denetim Raporlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi

Elektrik dağıtım şirketlerinin yıllık faaliyetleri, TEDAŞ personelinden oluşan denetim heyeti tarafından Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği kapsamında denetlenir. Hazırlanan raporlar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na sunulur. Bakanlık bu raporları işlem yapılması amacıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na iletir. TEDAŞ'ın düzenlediği ve Bakanlık aracılığıyla EPDK'ya sunduğu raporlarda yer alan bulgular üç grupta toplanır. İlk grup, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve bu Kanuna dayalı düzenlemelere aykırılıklardan oluşur ve EPDK'nın görev alanına girer. İkinci grup, Bakanlık tarafından yürütülen mevzuata aykırı uygulamalara ilişkindir. Üçüncü grup ise diğer kamu kurumlarının yetki alanına giren hususlara dair tespitleri kapsar.⁹²⁵

Anayasa Mahkemesi, elektrik dağıtım şirketlerine yönelik denetim faaliyetlerini, doğrudan hukuki sonuç doğuran bir işlem ya da icrai bir karar olarak değil teknik destek sağlamak amacıyla yürütülen ve bu yönüyle yalnızca hazırlık niteliği taşıyan bir idari işlem olarak değerlendirmektedir.⁹²⁶ Çınar'a göre, denetim raporları, idari işlemlerin hukuki sonuç doğuran nihai aşaması değil, teknik destek sağlamaya yönelik ve yalnızca hazırlık işlemi niteliği taşıyan belgelerdir.⁹²⁷ Bu nedenle, söz konusu raporlar tek başına idari işlemin hukuki statüsünü değiştirmez.⁹²⁸ Buna karşılık, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından bu raporlar esas alınarak tesis edilen kararlar hukuki sonuç doğurur ve yargı denetimine tabidir. Dolayısıyla, EPDK'nın bu raporlar doğrultusunda gerçekleştirdiği işlemlerin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla yargı yoluna başvurulması mümkündür.⁹²⁹ İdari işlemler, hukuki düzen

⁹²⁴ Md. 12, “Denetim raporunun hazırlanması”; Md. 13, “Denetim raporunun sunulması”; Md. 14, “Denetim raporunun sonuçlandırılması”.

⁹²⁵ Sayıştay Başkanlığı, *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2021 Yılı Denetim Raporu* (Ankara: Sayıştay Başkanlığı, 2022), 11, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/qV5g6AWoBP-enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu>, (Erişim: 14 Nisan 2025).

⁹²⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/102, K. 2012/207, T. 27.12.2012.

⁹²⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2013/65, K. 2014/93, T. 22.05.2014.

⁹²⁸ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 138-140.

⁹²⁹ Ekinci, *6446 Sayılı*, 35.

üzerinde doğrudan etki yaratan ve belirli sonuçlar doğuran eylemlerdir. Bu işlemler, idarenin tek taraflı iradesiyle gerçekleştirilir ve başka bir makamın onayına gerek olmaksızın bireylerin hukuki durumunda değişiklik yaratır. Bu durum, “*icrai işlemin idarece resen uygulanması*” olarak adlandırılır.⁹³⁰

İdare, kamu gücüne dayanarak ve tek taraflı irade beyanıyla hukuki sonuç doğuran işlemler tesis eder. Bu işlemler, iptal davasına konu edildiklerinde; yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden yargısal denetime tabi tutulur. İdari işlemler, etkiledikleri kişilere ve kapsamlarına göre düzenleyici ve birel işlemler olarak ikiye ayrılır. Genel, soyut ve objektif nitelikte olan düzenleyici işlemler normatif sonuçlar doğururken; birel işlemler, belirli kişi ya da nesnelere yönelik olup onların hukuki durumlarında somut değişiklikler meydana getirir. Anayasal düzenleme yetkisi çerçevesinde idare, kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla tüzük ve yönetmelik gibi normatif işlemler tesis ederken; aynı zamanda karar, genelge ve tebliğ gibi adsız düzenleyici işlemler de yapabilir. Bu işlemler de, iptal davasına konu olduklarında, diğer idari işlemlerde olduğu gibi beş unsur bakımından yargı denetimine açıktır.⁹³¹

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından hazırlanan raporların Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna sunulması ve bu raporlar esas alınarak tesis edilen işlemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla açılan davalar ile bu davaların ortaya çıkardığı hukuki sonuçlar, Üçüncü Bölümde “*Elektrik Dağıtım Şirketlerine Uygulanan İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi*” başlığı altında kapsamlı şekilde ele alınmıştır.

2.6. İkinci Bölüm Değerlendirmesi

Tezin ikinci bölümü, elektrik dağıtım hizmetlerinin kamu hukuku çerçevesinde nasıl denetlendiğini sistematik şekilde açıklamaktadır. Bu bölümde yapılan çalışma, elektrik dağıtım hizmetlerinin idari denetimini kamu hukuku perspektifiyle ele alarak, denetimin hukuki dayanaklarını, kurumsal yapılarını, uygulama usullerini ve bu süreçlerin yargısal denetime açıklığını bütüncül biçimde incelemiştir. EPDK ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı başta olmak üzere ilgili kurumların yetki sınırları ile TEDAŞ’ın sahadaki işlevi detaylandırılmış; denetim raporlarının hukuki niteliği ve işlem zincirindeki rolü açıklığa kavuşturulmuştur. Ayrıca, uluslararası uygulamalara yer verilerek karşılaştırmalı analiz yapılmış, Türkiye’deki sistemin güçlü ve geliştirilmesi gereken yönleri belirginleştirilmiştir. Böylece bu bölüm, elektrik dağıtım alanında idarenin denetim kapasitesine ve hukuki sorumluluğuna ilişkin

⁹³⁰ Günday, *İdare Hukuku*, 113.

⁹³¹ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 366. Yıldırım-Göçgün, “*İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi*” 40.

kapsamlı bir değerlendirme sunmuştur. Bölüm, denetimin hukuki altyapısını, kurumlar arası işleyişi ve uluslararası uygulamalarla karşılaştırmalı yönlerini açık bir mantık kurgusu içinde ortaya koymaktadır. *Denetim Faaliyetlerinin Hukuki Çerçevesi ve Uygulama Süreçleri*, kısmında denetim kavramı idare hukuku bağlamında tanımlanmakta, denetimin amacı ve aşamaları sırasıyla ele alınmaktadır. Denetim süreçlerinin planlama, uygulama, raporlama ve değerlendirme aşamalarından oluştuğu; bu sürecin idari usule uygun biçimde yürütülmesi gerektiği belirtilmektedir. Bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlük gibi ilkelerin denetimin güvenilirliği açısından vazgeçilmez olduğu vurgulanmaktadır. *Denetim Türleri ve Hukuki Sınıflandırılması*, İdari denetim, iç denetim ve dış denetim başlıkları altında denetim türleri açıklanmaktadır. İdari denetim kamu otoritesi tarafından yürütülen kontrol faaliyetlerini kapsarken, iç denetim şirketlerin kendi iç mekanizmalarıyla işleyen gözetim faaliyetlerine odaklanır. Dış denetim ise bağımsız veya kamu denetim organları tarafından yapılan değerlendirmeleri içermektedir. Bu türler, farklı kurumsal bağlamlarda denetimin kapsamını ve etkisini ortaya koymaktadır. *Uygulamada Denetim Mekanizmaları*, Elektrik dağıtım hizmetlerinin denetimi, kurumsal iş bölümü çerçevesinde birden fazla aktörün sorumluluğundadır. EPDK, lisans düzenlemeleri, tarifeler ve hizmet kalitesi açısından piyasa aktörlerini denetleme yetkisine sahiptir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ise denetim yetkisini TEDAŞ aracılığıyla kullanmakta, proje onayları, geçici-kesin kabul işlemleri ve dağıtım altyapısının takibini gerçekleştirmektedir. Sayıştay denetimi, kamu kaynaklarının kullanımına yönelik mali ve uygunluk denetimi sağlamakta; tüm bu yapılar birlikte çok düzeyli bir denetim sistemi oluşturmaktadır. *Uluslararası Uygulamalar*, ABD, Birleşik Krallık, Avrupa Birliği ve Güney Kore örneklerini karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. ABD’de regülasyon federal ve eyalet düzeyinde iki katmanlıdır; FERC ve yerel kamu hizmetleri komisyonları birlikte görev yürütmektedir. Birleşik Krallık’ta Ofgem, performans odaklı ve tüketici merkezli bir model benimsemektedir. Avrupa Birliği’nde ise serbestleşme, ayrıştırma ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda kapsamlı bir direktif yapısı oluşturulmuştur. Bu uygulamalar, Türkiye’nin denetim sistemiyle kıyaslanmakta ve gelişim alanları gösterilmektedir. *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın Denetim Yetkisi: TEDAŞ’ın Rolü*; TEDAŞ, Bakanlık adına denetim faaliyetlerini sahada gerçekleştiren kuruluştur. Denetim faaliyetleri onay işlemleri, teknik uygunluk değerlendirmeleri ve hizmet kalitesi kontrolünü içermektedir. TEDAŞ’ın hazırladığı raporlar, EPDK tarafından uygulanacak işlemlere temel teşkil edebilmektedir. TEDAŞ, yaptırım yetkisine sahip olmasa da tespit ve raporlama yetkisiyle idari süreçlerin yönlendirilmesinde önemli bir işleve sahiptir. Denetim faaliyetleri, belirli protokoller ve yönetmelikler çerçevesinde yürütülmektedir. *Denetim Raporlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal*

Denetimi, TEDAŞ veya Bakanlık tarafından hazırlanan denetim raporları, doğrudan hukuki sonuç doğuran işlemler değildir. Bu belgeler, hazırlık işlemi niteliğinde olup, asıl hukuki işlemler (ceza, lisans iptali gibi) EPDK tarafından tesis edildiğinde yargısal denetime konu olabilir. Yargı mercileri, bu nihai kararları değerlendirirken, dayanak denetim raporlarının objektif ve usule uygun düzenlenip düzenlenmediğini de dikkate almaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ELEKTRİK DAĞITIM ŞİRKETLERİNE UYGULANAN İDARİ YAPTIRIMLAR VE YARGI DENETİMİ

Bu bölümde, idarî yaptırım kavramının tanımı, kapsamı ve türleri bu bölümde incelenecek ayrıca ceza hukuku yaptırımlarından yapısal ve işlevsel farkları değerlendirilecektir. İdarî yaptırımların anayasal güvencelerle olan ilişkisi de temel hukuk ilkeleri çerçevesinde ele alınacaktır. Bunun ardından, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında dağıtım şirketlerine yönelik olarak öngörülen idarî yaptırımların hukuki temelleri ve türleri analiz edilecektir. Son olarak, bu yaptırımların yargısal denetimi, ilgili yargı kararları, uygulama örnekleri ve doktrindeki görüşler ışığında “*Elektrik Dağıtım Şirketlerine Uygulanan İdarî Yaptırımlar ve Yargı Denetimi*” başlığı altında ayrıntılı biçimde değerlendirilecektir.

3.1. Genel Olarak İdarî Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Hukuki Niteliği

Kamu tarafından denetlenen sektörlerde yer alan işletmeler, özellikle radyo-televizyon, rekabet, bankacılık ve sermaye piyasaları gibi alanlarda, belirlenen düzenlemelere uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülüklerin ihlali durumunda çeşitli yaptırımlar söz konusu olabilmektedir.⁹³² Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, yargı kararına gerek olmaksızın idarî yaptırım uygulayabilen düzenleyici ve denetleyici bir idari otoritedir. Bu yetki, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 16. maddesiyle verilmiş olup, elektrik piyasasına özgü kabahatler ve uygulanacak idarî yaptırımlar açık şekilde düzenlenmiştir.⁹³³ Hukuk kurallarını teamül, ahlak ve diğer toplumsal normlardan ayıran temel özellik, kamu gücüyle uygulanabilir ve zorla yerine getirilebilir olmalarıdır. Toplumsal düzeni sağlamaya yönelik olan bu kurallar, aynı zamanda emredici nitelik taşır.⁹³⁴ Birlikte yaşam bireyler arası ilişkilerin hukuk kurallarıyla düzenlenmesiyle sağlanır. Böylece hem denge kurulur hem de toplumsal huzur korunur. Kamu otoritesi müeyyide uygular; çünkü toplum düzenini sağlamak ve birey

⁹³² Engin, Saygın. “Türkiye ve İngiltere’de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı Alanındaki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Bu Kurumlara Verilen Yeni Bir Görev: Medya Okuryazarlığının Geliştirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, sayı 27 (Temmuz 2016), 435.

⁹³³ Guido Zanolini, *İdarî Müeyyideler*, çev. H. Yılmaz Günel (Ankara: Sevinç Matbaası, 1964, 26)’ten, aktaran: Ekinci, *6446 Sayılı*, 12.

⁹³⁴ Karabulut, *İdarî*, 7.

güvenliğini korumak gerekir. Bu nedenle idari yaptırımlar kamu düzenini idari yollarla sağlar, cezai yaptırımlar ise suça karşılık toplum huzurunu devam ettirir.⁹³⁵ Ceza hukukuna özgü yaptırımlar ile idari yaptırımlar zaman zaman benzer özellikler taşısa da her iki yaptırım türü gerek nitelikleri gerekse uygulanma şekilleri bakımından ayrışır.⁹³⁶ Ceza yaptırımlarının uygulanması yargı kararı gerektirirken, idari yaptırımlarda böyle bir şart aranmaz. İhlali tespit eden idare yaptırımı doğrudan ve kendi yetkisiyle uygular.⁹³⁷ Yaptırım kavramı zorlayıcılık ve cezalandırma özellikleri taşır. Toplumsal düzene zarar veren ve ciddi sonuçlar doğuran haksız fiiller suç kabul edilir ve bu fiillere yönelik cezalar yalnızca mahkemeler tarafından verilir. Ancak bazı fiiller suç kadar tehlikeli olmasa da karşılıksız bırakılmaları kamu düzeni açısından sakıncalı görüldüğünden idare, bu tür davranışlara hızlı müdahale edebilmek amacıyla idari yaptırımları devreye sokmuştur.⁹³⁸

3.1.1. İdari Yaptırım Kavramı, Tanımı ve Kapsamı

Türk Dil Kurumu sözlüğü'nde yaptırım hem yasaya veya kurala aykırı davranışlara karşı uygulanan ceza hem de hukuki ve ahlaki düzenin korunmasına yönelik bir müeyyide olarak tanımlanmaktadır.⁹³⁹ Yaptırımın önceki kullanımını ifade eden müeyyide kavramı Arapça kökenli olup başlangıçta ceza hukukundaki yaptırımlar için kullanılmış ancak zamanla idare hukukunu da kapsayacak şekilde anlamı genişlemiştir.⁹⁴⁰ *Müeyyide* "ceza" ve "yaptırım" kavramları genellikle benzer anlamlarda kullanılmaktadır.⁹⁴¹ "Yaptırım" kavramı, bir hukuk kuralının ihlali hâlinde devreye giren ve ihlalde bulunan kişiye hukuk düzeni tarafından yöneltilen zorlayıcı nitelikte bir karar olarak tanımlanır.⁹⁴² "5326 sayılı Kabahatler Kanunu" içerisinde idari yaptırımlara ilişkin açık ve doğrudan bir tanım bulunmamaktadır. Ancak Kanun'un 16. maddesi, idari yaptırımların türlerini belirlemekte ve bu kapsamda bir sınıflandırmaya yer vermektedir. Anılan düzenleme kapsamında kabahat niteliğindeki fiiller için öngörülen idarî yaptırımlar, idarî para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi dâhil

⁹³⁵ Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, 22.

⁹³⁶ "İdari yaptırımlar" ile "ceza yaptırımları" arasındaki farklara ilişkin açıklamalara, çalışmanın sonraki bölümlerinde ayrı bir başlık altında ayrıntılı biçimde yer verilecektir.

⁹³⁷ Orçun Kiremitçi, "İdarî Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi", *Ombudsman Akademik* 18 (2023), 213–250, 214.

⁹³⁸ Gözde Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi* (Ankara: Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2022), 5.

⁹³⁹ Türk Dil Kurumu, "Yaptırım", *Güncel Türkçe Sözlük*, <https://sozluk.gov.tr/?ara=yaptirim> (Erişim: 01/04/2025).

⁹⁴⁰ Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, 11.

⁹⁴¹ Ekinci, *6446 Sayılı*, 9.

⁹⁴² Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK'ün*, 79.

olmak üzere ilgili mevzuatta belirtilen diğer idarî tedbirlerden oluşmaktadır. Bu bağlamda, kabahatlere uygulanacak yaptırım türleri ile bu türler arasındaki ayrım, Kanun tarafından sistemli biçimde belirlenmiştir.⁹⁴³

İdare, görev alanına giren konulara ilişkin olarak kendisine özgü usullerle bazı yaptırımlar uygulayabilmekte ve bu tür yaptırımlar doktrinde “*idari yaptırımlar*” olarak adlandırılmaktadır.⁹⁴⁴ Özey’a göre idarî yaptırımlar; yasal bir düzenlemeye dayanarak, herhangi bir yargı kararına gerek olmaksızın, idare tarafından doğrudan ve idare hukukuna özgü yöntemlerle uygulanan ceza niteliğindeki işlemlerdir.⁹⁴⁵ *Günday*, bireylerin ve toplulukların kamu düzenine uygun hareket etmelerini sağlamak ve idareye karşı borç ile yükümlülüklerini yerine getirmelerini temin etmek amacıyla uygulanan yaptırımları “*idari ceza*” olarak tanımlamaktadır.⁹⁴⁶ *Esener*’e göre yaptırım, hukuki düzeni ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla konulan hukuk kurallarına aykırılıkları önlemek için kullanılan bir kamu gücüdür.⁹⁴⁷ *Ulusoy*, yaptırımı; hukuk devletinde yürürlükteki hukuk kurallarına aykırı eylemler karşısında, devletin yetkili organları tarafından hukuki sınırlar içinde uygulanan zorlayıcı bir hukuki mekanizma olarak tanımlar.⁹⁴⁸ Karabulut’a göre, idare tarafından tesis edilen ve idari işlem niteliği taşıyan zorlayıcı kararlar idari yaptırım kapsamında değerlendirilmelidir.⁹⁴⁹ *Anayasa Mahkemesi*, idari yaptırımı; idare hukukuna özgü yöntemler aracılığıyla, ilgili kanunlarda açık biçimde belirlenen yetkilere dayanılarak ve doğrudan işlem tesis edilmesi suretiyle uygulanan bir ceza türü olarak tanımlamaktadır.⁹⁵⁰ *Uyuşmazlık Mahkemesi*, kanunla öngörülen bir cezanın idare tarafından uygulanmasının ceza hukukuna değil idare hukukuna ait bir müeyyide olduğunu belirtmiş ve bu yaptırımların kamu düzenini sağlama amacına yönelik olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca bu yaptırımlar nitelik, merci, usul ve sonuç bakımından adli cezalardan farklıdır ve gerçek anlamda ceza olarak kabul edilmez.⁹⁵¹ Danıştay, idarî yaptırımları; yargı kararına gerek olmaksızın, yalnızca kanunla açıkça verilmiş

⁹⁴³ Ahmet Fatih Erdoğan, *İfade Özgürlüğünün İdari Yaptırımlarla Sınırlandırılması* (İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2023), 73.

⁹⁴⁴ Kiremitçi, “İdarî Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi”, 215.

⁹⁴⁵ Özey, *İdari Yaptırımlar*, 35.

⁹⁴⁶ Günday, *İdare Hukuku*, 233.

⁹⁴⁷ Turhan Esener, *Hukuk Başlangıcı* (İstanbul: Alkım Yayınları, 2002), 188.

⁹⁴⁸ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 6.

⁹⁴⁹ Karabulut, *İdarî*, 7.

⁹⁵⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 2000/43, K. 2004/60, T. 13.05.2004.

⁹⁵¹ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2007/578, K. 2008/141, T. 05.05.2008, kararında, idari yaptırımların hukuki niteliği ve uygulanma biçimiyle ilgili olarak yargı yetkisi ayrımı çerçevesinde değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu karar, idarî yaptırımların hangi koşullarda hangi yargı merciinin yetkisi dâhilinde değerlendirileceğine açıklık getirmesi açısından önem arz etmektedir.

yetkiler çerçevesinde ve idare hukukuna özgü yöntemlerle idarenin doğrudan uyguladığı yaptırımlar olarak tanımlamaktadır.⁹⁵²

3.1.2. İdarî Yaptırımlara İlişkin Temel İlkeler

Yeni Türk Ceza Kanunu, idari yaptırımların mevzuat içinde ayrı bir yapıya kavuşturulmasında dönüm noktası niteliğindedir.⁹⁵³ Bu değişiklikle birlikte, önceki Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen kabahatler, ceza hukuku sisteminin dışına alınmış⁹⁵⁴ ve özel bir kanunla düzenlenmiştir.⁹⁵⁵ Bu ayrımın temel gerekçesi ise, uluslararası gelişmelerle birlikte adli yargının üzerindeki iş yükünün azaltılmasıdır.⁹⁵⁶ 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde, kabahat kavramı; karşılığında idarî yaptırım öngörülen haksızlıklar olarak tanımlanmıştır. Ancak bu tanımın yeterince açık olmaması nedeniyle, hukuk devleti ilkesi ve hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusu yapılmıştır. Mahkeme, düzenlemeyi Anayasa'nın 2. ve 38. maddeleri kapsamında incelemiştir. Yapılan incelemede kabahat olarak kabul edilen fiillerin yalnızca kanunla idari yaptırıma bağlanan eylemlerden oluştuğu ve bu nedenle tanımın açık, belirli ve öngörülebilir olduğu sonucuna varılmıştır.⁹⁵⁷ Mahkeme ayrıca düzenlemenin yeni bir suç yaratmadığını, sadece idari yaptırımları kapsadığını belirtmiş ve kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.⁹⁵⁸ Kabahat niteliğindeki fiiller karşısında ceza veya güvenlik tedbiri değil idari yaptırımlar uygulanmaktadır.⁹⁵⁹ *Uyuşmazlık Mahkemesi*, 2247 sayılı Kanun kapsamında idarî cezaların hukuk mu yoksa ceza uyuşmazlığı olarak mı değerlendirileceğine ilişkin ilke kararında, idarî ceza ile adli ceza arasındaki farkları ayrıntılı şekilde açıklamıştır.⁹⁶⁰ Anayasa Mahkemesi kararında idarî ceza, idarenin kamu düzenini sağlama ve koruma görevini yerine getirmek amacıyla uyguladığı bir yaptırım olarak tanımlanmış; bu yaptırımın, teknik anlamda idareye tanınmış sübjektif bir hak niteliği taşıdığı belirtilmiştir. Bu tanım, idarî cezayı hem

⁹⁵² Danıştay 13. Daire, E. 2005/9375, K. 2006/4919, T. 25.12.2006.

⁹⁵³ Türk Ceza Kanunu, Kanun No: 5237, Kabul Tarihi: 26 Eylül 2004, *Resmî Gazete*, 12 Ekim 2004, Sayı: 25611.

⁹⁵⁴ 765 sayılı Türk Ceza Kanunu, suçları iki temel gruba ayırarak cürümler ve kabahatler şeklinde sınıflandırmaktaydı. Bkz. Berk Yalçın, *Kişisel Verilerin Korunması Hukukunda Düzenlenen İdari Yaptırımlar* (Ankara: Başkent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2023), 38-39.

⁹⁵⁵ “Kabahatler Kanunu, Kanun No: 5326, Kabul Tarihi: 30 Mart 2005, *Resmî Gazete*, 31 Mart 2005, Sayı: 25772

⁹⁵⁶ Ulusoy, “*İdari Yaptırımlar*”, 46; Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 81; Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 5.

⁹⁵⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2007/115, K. 2009/80, T. 11.06.2009.

⁹⁵⁸ Yasin Söyler, “Kabahatler Kanununa İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yasama Dergisi*, 12 (2009), 136;

⁹⁵⁹ Zeynep T. Kangal, *Kabahatler Hukuku* (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2011), 2.

⁹⁶⁰ Karabulut, *İdarî*, 19.

hukuki yaptırımlardan hem de adlî cezalardan ayıran ölçütleri ortaya koymaktadır. Cezanın idarenin kendi organları tarafından kararlaştırılması ve uygulanması onun adlî değil idarî ceza olarak nitelendirilmesini sağlamaktadır. Karar metninde, kanunda öngörülen bir cezanın idare tarafından uygulanabilmesi hâlinde, bu yaptırımın ceza hukuku değil idare hukuku kapsamında değerlendirileceği kabul edilmektedir. Bu nitelik, söz konusu yaptırımın idarî ceza olarak kabul edilmesi için yeterli sayılmaktadır.⁹⁶¹ *Danıştay*'a göre idari yaptırımlar, uygulanma biçimleri ve yargısal denetime tabi tutulma şekilleri bakımından klasik idari işlemlerden ayrılmakta; aynı zamanda idari işlem niteliği taşımaları ve cezalandırıcı özellik göstermeleri ile öne çıkmaktadır.⁹⁶² *Danıştay*, bazı kararlarında Anayasa Mahkemesi'nin tanımına atıf yaparak⁹⁶³ idari yaptırımların cezai yönü bulunan idari işlemler olduğunu ve bu yönüyle ceza hukukuyla ilişki taşıdığını belirtmektedir. İdarî yaptırımlar; idarenin, kanunla açıkça tanınmış yetkilere dayanarak, herhangi bir yargı kararına gerek duymaksızın ve idare hukuku esasları ile belirli ceza hukuku ilkeleri çerçevesinde doğrudan uyguladığı yaptırımlar olarak değerlendirilmektedir. Bu yaptırımlar, hem idarî işlem niteliği taşır hem de cezalandırma amacı güder. Bu bağlamda, idarî yaptırımların uygulanmasında *savunma hakkı*, *kanunilik*, *lehe olan hükmün dikkate alınması*, *bireysellik* ve *ölçülülük* gibi ceza hukukuna özgü temel ilkelere uyulması zorunludur. Ancak yalnızca kişiyi idari karara uymaya zorlayan ya da kamu düzenini korumayı amaçlayan kolluk tedbirleri idari yaptırım kapsamında değerlendirilemez ve bu ilkelere tabi tutulmaz.⁹⁶⁴ *Kiremitçi*, *Danıştay* kararlarının gerekçelerine dayanarak idari yaptırımların ceza yaptırımlarına göre ödetme amacını daha az taşıdığını, buna karşılık kamu düzeninin yeniden sağlanması ve kamu zararının giderilmesi amacının daha baskın olduğunu belirtir. Bu nedenle doktrinde bazı yazarlar bu yaptırımların ceza değil cezalandırıcı işlem olduğunu ifade eder. *Kiremitçi*'ye göre idari yaptırımlar idarenin hizmetlerinin aksamadan sürdürülmesini hedefler ve bu yönüyle kamu yararına hizmet eder. Ayrıca düzenlemelerin yaptırımla desteklenmemesi durumunda uygulanmama ve ciddiye alınmama riski bulunduğu için bu yaptırımlar ödetme işlevinin yanında önleme amacını da taşır. Öte yandan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi idari yaptırımları kural olarak idari tedbir olarak görür ancak muhatap üzerinde ağır etki doğuran bazı istisnai durumları idari ceza olarak kabul eder.⁹⁶⁵

⁹⁶¹ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1988/1, K. 1988/1, T. 11.07.1988.

⁹⁶² *Danıştay* 13. Daire, E. 2012/1540, K. 2012/3128, T. 19.11.2012.

⁹⁶³ Anayasa Mahkemesi, E. 1996/48, K. 1996/41, T. 23.10.1996.

⁹⁶⁴ *Danıştay* 13. Daire, E. 2010/367, K. 2011/3019, T. 22.06.2011.

⁹⁶⁵ Oğurlu, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, 155; Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 8–16; Erdinç, “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, 251; *Kiremitçi*, “İdarî Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi”, 218.

3.1.3. İdari Yaptırımların Hukuki Dayanağı

İdarî yaptırımların anayasal dayanakları, hukukun genel ilkeleri ile bu yaptırımları dolaylı biçimde düzenleyen Anayasa hükümlerinden türetilmektedir.⁹⁶⁶ Devlet egemenlik yetkisinin bir parçası olan idari yaptırımları uygularken Anayasa’da bu konuda açık bir düzenleme bulunmasa da anayasa hükümlerine uygun davranmak zorundadır. Anayasal uygunluk hukuk devleti ilkesinin gereğidir.⁹⁶⁷ Kamu gücü, kamu makamlarına bireylerle kurulan ilişkilerde, onların rızasına bağlı olmaksızın tek taraflı irade beyanı ile hukuki sonuç doğurabilme yetkisi tanır. Bu çerçevede, idarî yaptırımlar da kamu gücüne dayalı olarak uygulanan ve tek taraflı idari işlem niteliği taşıyan düzenlemelerdir.⁹⁶⁸ Devlet adı verilen örgütlü yapıda birlikte yaşamının sağlanabilmesi, başta anayasa olmak üzere hukuk kurallarına bağlılığa bağlıdır. Anayasa, normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alır ve tüm hukuk kurallarının bu üst norma uygun olması gerekir. Aykırılık hâlinde, anayasa ile çelişen hükümler iptal yaptırımıyla geçersiz sayılır.⁹⁶⁹ Anayasa’nın 6. maddesi uyarınca, yürütme organı bünyesindeki makamlarca uygulanacak idarî yaptırımlar, anayasal yetkiye dayanmak zorundadır. “*İdari yaptırımların Anayasa’da açıkça yer alması gerekmez; esas olan, bu yaptırımların dayandığı yetkinin anayasal temele sahip olması ve içerik bakımından Anayasa’ya uygunluk göstermesidir.*”⁹⁷⁰ “İdarî yaptırımların, cezaî yaptırımlara oranla daha hafif sonuçlar doğurması, bu alanda kanunilik ilkesinin mutlak şekilde uygulanmasına gerek olmadığı ve ilkenin daha esnek yorumlanabileceği görüşünü beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda idari yaptırımların, suç ve cezalardan farklı hukuki dayanaklara sahip olduğu ve Anayasa’nın 38. maddesiyle yalnızca dolaylı bir ilişki kurduğu ileri sürülmektedir.”⁹⁷¹ “İdarî yaptırımlar, *adil yargılanma hakkı* ile doğrudan ilişkilidir.” Bu hak hem Anayasa’da hem de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde düzenlenmiş olup hak arama özgürlüğünün bir unsurudur. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

⁹⁶⁶ Sancakdar, “*İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri*”, 60.

⁹⁶⁷ “1982 Anayasası”, m. 6/2.”

⁹⁶⁸ Celal Erkut, *İptal Davalarının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği* (Ankara: Danıştay Yayınları, 1990), 15.

⁹⁶⁹ Erdinç, “*İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması*”, 251.

⁹⁷⁰ Sancakdar, “*İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri*”, *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*, 73.

⁹⁷¹ “Anayasa’nın 38. maddesi uyarınca, bir eylemin suç olarak kabul edilmesi ve bu nedenle ceza verilmesi, yalnızca yürürlükteki kanunla mümkün olup; bu ilke, cezanın belirlenmesi, zamanaşımı süresi ve cezanın hukuki sonuçlarını da kapsamaktadır. Güvenlik tedbirleri dâhil cezalandırma işlemleri yalnızca kanunla öngörülebilir. Ayrıca mahkeme kararıyla kesinleşmedikçe kişilerin suçlu sayılması mümkün değildir ve bireyler kendilerini ya da yakınlarını suçlayacak şekilde ifade vermeye zorlanamaz”, Ekrem Çetintürk, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Konulamaz İlkesi”, *‘Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi’*, 9 (2017), 147–148; Kiremitçi, *İdarî Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi*, 223; ‘1982. Anayasası’, m. 38.

olayları değerlendirirken iç hukuktaki tanımlamalardan ziyade kendi nitelendirmesine dayanır. Eğer eylem suç niteliğinde değerlendirilir ve yaptırımı cezai kabul edilirse, Sözleşme'nin 6. maddesi uygulanır.⁹⁷² Bu durumda yaptırım, iç hukukta idari nitelikte kabul edilse dahi, yargılamaya konu edilebilir ve '*adil yargılanma hakkı*' devreye girer. Kararın savunma hakkı gözetilerek verilmesi gerekçelendirilmesi ve başvuru yollarının açıkça gösterilmesi adil bir yargı süreci için zorunludur.⁹⁷³ Anayasa Mahkemesi'ne göre, yasama organı Anayasa'ya uygun olmak koşuluyla her alanda düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Bu yetki yalnızca temel kuralların belirlenmesiyle sınırlı olmayıp ayrıntılı düzenlemeleri de içermektedir. Ancak bazı alanlarda, özellikle hızlı ve sürekli değişim gösteren konularda, yasama organının bu düzenlemeleri zamanında gerçekleştirmesi yapısal olarak mümkün olmayabilir. Bu nedenle yasama organının, temel ilkeleri belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniği gerektiren konuların düzenlenmesini yürütme organına bırakması, yasama yetkisinin devri anlamına gelmez. Aksine bu durum, yasama yetkisinin Anayasa'ya uygun biçimde ve işlevsel olarak kullanılması olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla yürütmeye tanınan *düzenleme yetkisi*, *yasama yetkisinin* tamamlayıcı bir unsuru olarak kabul edilmektedir.⁹⁷⁴ *Danıştay Onüçüncü Dairesi*, Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesi çerçevesinde verdiği bir kararında, kabahate karşılık gelen idari yaptırımın ve miktarının ilgili kanunda veya idarenin genel ve düzenleyici işlemlerinde açıkça belirtilmesi gerektiğini belirtmiştir. İdari yaptırımı uygulamaya yetkili idarelerin, yaptırım kararı almadan önce mevzuata aykırılığı ve ihlal edilen kanun hükmünü tereddüde yer vermeyecek şekilde tespit etmeleri, ardından tespit edilen eyleme karşılık gelen idari yaptırımı uygulamaları zorunludur. Eylem ile uygulanan idari yaptırım örtüşmeli, ilgisine kanunda öngörülme veya fiille örtüşmeyen bir yaptırım uygulanmamalıdır.⁹⁷⁵ "5237 sayılı '*Türk Ceza Kanunu*' 'nda yer alan kanunilik ilkesinin, idarî yaptırımlarla ceza hukuku arasındaki ilişki bağlamında nasıl değerlendirildiği, '*Kanunilik İlkesi*' başlığı altında izleyen bölümde ele alınmaktadır."

⁹⁷² "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, '6. Madde Rehberi: Adil Yargılanma Hakkı (Ceza Hukuku Yönü)'", https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/10122019112333Guide_Art_6_criminal_TUR.pdf (Erişim: 24 Nisan 2025).

⁹⁷³ Wolfram Cremer, "AİHM Kararlarında İdari Ceza Hukuku", çev. Serdar Nart, 177; aktaran: Erdinç, "*İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması*", 253.

⁹⁷⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 1963/4, K. 1963/71, T. 28.3.1963.

⁹⁷⁵ Danıştay 13. Dairesi, E. 2010/3273, K. 2013/3913, T. 25.12.2013. aktaran: Samet Altındağ, *5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi* (Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2016), 24.

3.1.4. İdare Tarafından Uygulanan Yaptırım Çeşitleri

“5326 sayılı Kabahatler Kanunu”, kabahat niteliğindeki eylemler için öngörülen idarî yaptırımları iki ana gruba ayırır: idarî para cezaları ve idarî tedbirler.⁹⁷⁶ İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi yanında, ilgili mevzuatta öngörülen diğer önlemleri de kapsayan yaptırımlar olarak tanımlanmaktadır.⁹⁷⁷ Mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki idarî tedbirler mevzuatta açıkça sayılmamış olup, bu tedbirlerin kapsamına ilişkin sınırlayıcı bir düzenleme de normatif hukukta bulunmamaktadır.⁹⁷⁸ İdari yaptırımlar çeşitli biçimlerde tasnif edilebilmekle birlikte bu çalışmada konunun amacına uygun olarak yaygın kabul gören bir sınıflandırma benimsenmiş ve inceleme *idari para cezaları ile diğer idari yaptırımlar*⁹⁷⁹ şeklindeki iki temel başlık altında yürütülmüştür.

3.1.4.1. İdari Para Cezaları

Para cezaları; adli, idari, disiplin, medeni ve tazminat niteliğindeki yaptırımlar şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu çerçevede, idari düzeni bozan fiiller kabahat olarak tanımlanmakta ve bu fiillere karşı en yaygın şekilde uygulanan idari yaptırım türü ise idari para cezaları olarak ortaya çıkmaktadır.⁹⁸⁰ İdari para cezaları adli para cezalarından ayrılmakta ve yargı mercileri yerine doğrudan idari makamlar tarafından verilmektedir.⁹⁸¹ “İdarî para cezaları; hukuk kurallarına aykırı davranışlar karşısında, idarenin yargı kararına ihtiyaç duymadan ve doğrudan kanuna dayanarak uyguladığı yaptırımlardır.”⁹⁸² Bu cezalar idari işlem niteliğinde kabul edilir hukuka uygunluk karinesinden yararlanır ve icrai nitelikleri gereği derhal uygulanabilir.⁹⁸³ Ancak bunların uygulanmasının durdurulması yalnızca yetkili yargı merciinin yürütmenin durdurulması ya da iptal kararı vermesiyle mümkün olabilir.⁹⁸⁴ İdari para cezası

⁹⁷⁶ Ekinci, 6446 Sayılı, 17; Turgut Tan, “İdarî Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler”, *Hukuk Kurultayı*, Ankara Barosu Yayını / İnsan Hakları 2 (2004), 99; Karabulut, *İdarî*, 25 Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 82.

⁹⁷⁷ 5326 sayılı Kabahatler Kanunu m. 16. İlgili hükümde, kabahatlere karşılık olarak uygulanabilecek idarî yaptırımların idarî para cezaları ve idarî tedbirler şeklinde iki temel gruba ayrıldığı; “İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesinin yanı sıra çeşitli kanunlarda düzenlenen diğer önlemleri de kapsamaktadır”,

⁹⁷⁸ Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 82.

⁹⁷⁹ Turgut Tan, “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler”, *Hukuk Kurultayı*. Ankara: Ankara Barosu Yayını / İnsan Hakları 2, 2004, 99; Karabulut, *İdarî*, 255.

⁹⁸⁰ Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 11.

⁹⁸¹ Ekinci, 6446 Sayılı, 13.

⁹⁸² Bkz. Yavuz Nazaroğlu, “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”, *DD*, 14-15 (1974), 103; Karabulut, *İdarî*, 28.

⁹⁸³ İdari para cezaları, idari makamlarca kamu gücüne dayanılarak ve idari usule uygun şekilde doğrudan uygulandığı için, genellikle hukuka uygun varsayılır; bu nedenle uygulanmalarının durdurulması yalnızca yargı kararıyla mümkündür. Bu özellikleriyle diğer para cezalarından ayrılırlar. Bkz. Erkut, *İptal Davalarının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, 19-20.

⁹⁸⁴ Sibel Can, “İdari Para Cezası”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 29 (Ocak 2017), 418; Karabulut, *İdarî*, 22; Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, 91.”

kabahatler hukukunda yer alan yaptırım türlerinden biridir. Suçlara özgü para cezalarıyla karışmasını önlemek için kabahatlere uygulanan bu yaptırım ayrı bir kavram olarak ortaya konmuştur. Kabahatler Kanunu'nun üçüncü bölümünde yer alan 17. maddede düzenlenmiştir. Ayrıca cezanın alt ve üst sınırları arasında hangi esaslara göre belirleneceği de hüküm altına alınmıştır.⁹⁸⁵

Anayasa Mahkemesi, “İdarî para cezalarının, diğer cezalardan en ayırt edici yönü; bu yaptırımların kamu gücüne dayanarak idarî makamlar tarafından doğrudan uygulanabilmesidir.”⁹⁸⁶ Uyuşmazlık Mahkemesi, idari para cezalarının hukuki yapısını değerlendirdiği kararında, bu yaptırımların yürütme organı bünyesindeki idari makamlarca, idari usullere uygun biçimde tesis edildiğini ve idare hukukuna özgü bir müeyyide niteliği taşıdığı için “*idari işlem*” olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Kararda yaptırımların yargısal bir yönü bulunmadığı için adli cezalardan ayrıldığı denetiminin ise kural olarak idari yargının görev alanında olduğu ve bu cezalara karşı yargı merciine başvurulmasının idari niteliklerini değiştirmeyeceği ifade edilmiştir.⁹⁸⁷ İdari para cezaları, sahip olduğu nitelikler yönünden adli para cezalarından farklılık göstermekteyse de her iki ceza türü de cezalandırıcı özellik taşımaktadır. Bu doğrultuda idari para cezaları, hem cezalandırma hem de hukuka aykırı fiillerin önlenmesi amacıyla caydırıcılığı hedefleyen hukuki yaptırımlar arasında yer almaktadır.⁹⁸⁸ İdari işlem niteliği taşıyan idari para cezaları birer idari yaptırım olarak mahkemelerce yürütülen yargılama usullerine değil idarenin iç işleyişine ve idare hukuku kurallarına göre uygulanmaktadır. Bu yaptırımlar sonuçları açısından ise adli kayıtlara geçmeyen niteliktedir.⁹⁸⁹ İdari para cezaları, idari işlem olma niteliği gereği kamu yararının gerçekleştirilmesine hizmet etmekle birlikte bu amacı sağlayabilmesi için belirli özellikler taşıması zorunludur. Bu kapsamda cezanın miktarı ilgililer üzerinde caydırıcı bir etki oluşturacak seviyede belirlenmeli ancak ilgililerin aşırı bir yük altına girerek mağdur olmalarına da yol açmamalıdır. Dolayısıyla, yasal düzenlemelerde ceza miktarı belirlenirken keyfi

⁹⁸⁵ Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi*, 92.

⁹⁸⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 1996/72, K. 1997/51, T. 15.05.1997; Yüksek Mahkeme, bir başka kararında idari para cezalarının idari makamlarca, yargı müdahalesine gerek olmadan tesis edildiğini; kamu düzenini bozucu fiillere karşı toplumsal disiplini sağlamak amacıyla doğrudan uygulandığını; artan kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde idareye çeşitli alanlarda yaptırım yetkisi tanındığını ve bu yetkinin zamanla genişlediğini belirtmiştir. Ayrıca, *Anayasa'nın 38. maddesi sekizinci fıkrası* uyarınca kişi özgürlüğünü sınırlamayan idari yaptırımların idarece uygulanabileceğini, bu süreçte ceza hukukuna özgü bazı ilkelerin de dikkate alınması gerektiğini ve para cezasının miktarının yaptırımın niteliğini belirlemede tek başına ölçüt olmadığını vurgulamıştır (Anayasa Mahkemesi, E. 1997/19, K. 1997/66, T. 23.10.1997).

⁹⁸⁷ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1998/10, K. 1998/12, T. 08.05.1998.

⁹⁸⁸ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Öztürk/Almanya*, 21.02.1984, para. 53, aktaran: Karabulut, *İdarî*, 29.

⁹⁸⁹ Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK'ün*, 85.

tercihlerden kaçınılmalı ve idari para cezasının amacıyla orantılı bir tutar esas alınmalıdır.⁹⁹⁰İdari para cezalarının miktarının belirlenmesinde farklı sistemler kullanılabilmektedir.⁹⁹¹ Kanun para cezasını *maktu, nispi veya alt ve üst sınırlarla* tayin etmekte ve uygulayıcılar da bu çerçevede işlem tesis etmektedir.⁹⁹²

Maktu idari para cezası sisteminde; fiile karşılık sabit ve değişmeyen bir tutar öngörülür. Bu sistemde cezanın uygulanmasında fiilin haksızlık içeriği, failin kusuru veya ekonomik durumu dikkate alınmaz. Gerek idari gerek yargısal makamlar kanunda öngörülen miktarı doğrudan uygular.Bu yöntemle ceza tayininde somut olaya göre farklılık gösteren değerlendirmelerin önüne geçilerek idarenin keyfi takdir kullanması engellenmek istenir.⁹⁹³ Bu sebeple maktu cezalarda hem idari hem yargısal merciler açısından takdir yetkisi kaldırılmıştır.⁹⁹⁴ Maktu para cezalarında idarenin yetkisi *bağlı yetki* niteliğindedir. Bu sebeple idare, kanunda belirtilen tutar dışında farklı bir para cezası uygulayamaz.⁹⁹⁵ Maktu para cezalarının kanunlarda en yaygın şekilde başvurulan yöntem olmasına karşın bazı sakıncaları beraberinde getirdiği *Ekinci* tarafından ifade edilmektedir. Kabahat karşılığında verilecek idari para cezalarının, failin kusur durumu ve ekonomik gücü göz önüne alınmadan belirlenmesi, adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle çelişmektedir (bkz. “5326 sayılı Kabahatler Kanunu”).Özellikle yanlış veya eksik bilgi verilmesine ilişkin düzenlemelerde bilginin niteliği ve neden olduğu sonucun ağırlığı gözetilmeksizin sabit bir cezanın öngörülmesi adalet duygusunu zedelemektedir. Cezanın yüksek ancak fiilin haksızlık içeriğinin düşük olduğu durumlarda ise yaptırımın uygulanabilirliği azalmakta ve görevli makamın fiili görmezden gelme ihtimali artmaktadır. Bu durumda haksızlık içeriği düşük olan eylemler fiilen yaptırımsız

⁹⁹⁰ “İçel, Kayıhan vd., ‘Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku, Genel Kısım’, İstanbul: Beta Yayınları, 2006, 78.”

⁹⁹¹ Ekinci, 6446 Sayılı, 14; Can, *Hukuki Açından Elektrik Piyasasında Rekabet*, 419; Karabulut, *İdarî*, 177; İbrahim Güçlü, *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar* (Ankara: Seçkin, 2010), 97.

⁹⁹² “5326 sayılı Kabahatler Kanunu”nun 17. maddesinde, idarî para cezalarına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Maddenin ilk fıkrasında bu cezaların maktu ya da nispi olabileceği ifade edilirken, ikinci fıkrada ise söz konusu cezaların alt ve üst sınırlarının kanunla gösterilebileceği belirtilmiştir”, Bu durumda idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte dikkate alınmaktadır. Böylece kanun idari para cezalarının miktar tayininde uygulanabilecek sistemleri göstermiştir. İdarî yargı rejiminde hâkimin idari işlem ve eylemlerin niteliği gereği takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde karar verememesi nedeniyle para cezası miktarının hâkim tarafından belirlenmesine yer verilmemektedir. Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 11.

⁹⁹³ Maktu para cezaları; Kanunda belirli bir miktar olarak öngörülmekle birlikte bu miktar her yıl sabit kalmamaktadır. “5326 sayılı Kabahatler Kanunu”nun 17. maddesi uyarınca, maktu idarî para cezaları, her takvim yılı için belirlenen yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanmaktadır. Bkz. Berrin Akbulut, “İdari Para Cezası ve İdari Para Cezasının Belirlenmesi”, *Çatalhöyük Uluslararası Turizm ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9 (2022), 92.

⁹⁹⁴ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, 267; Kayıhan ve Donay, *Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Kabahatler Hukuku*, 78; Dağlı, “İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi”, 16.

⁹⁹⁵ Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 86.

kalabilmektedir.⁹⁹⁶ Sabit ceza sistemini eleştirenler bu yöntemin cezanın kişiselleştirilmesine ve somut olayın adalet ilkelerine uygun şekilde değerlendirilmesine imkân tanımadığını savunmaktadır. Aynı durumdakilere aynı, farklı durumdakilere farklı işlem yapılmasını sağlayamayan bu yaklaşım bireylerin adaletle olan güvenini zayıflatmakta ve adil yönetim anlayışına olan inancı sarsmaktadır.⁹⁹⁷ Bu konu ile ilgili olarak itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesine taşınan ve yargılamanın yapıldığı dönemde yürürlükte bulunan *5015 sayılı Petrol Piyasası Kanun*'daki maktu para cezası düzenlemesi tüm yükümlülüklerin ihlali halinde sabit bir ceza öngörmekteydi. İtiraz konusu kuralda işletmelerin ekonomik büyüklüğü ile fiilin haksızlık içeriği dikkate alınmaksızın her ihlalde aynı miktarda para cezası uygulanmasının adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı ifade edilmiş bu nedenle kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ve aykırılığı kabul etmiştir.⁹⁹⁸ Enerji piyasası kapsamında düzenlenen *LPG piyasasına ilişkin 5307 sayılı Kanunda* maktu para cezası sisteminin öngörülmesi üzerine Danıştay'ın aynı dairesi tarafından benzer iddialarla Anayasa Mahkemesine başvurulmuş ancak Yüksek Mahkeme bu defa maktu para cezası belirlenmesinin hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturmadığı sonucuna ulaşmıştır.⁹⁹⁹ Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen benzer nitelikteki iki kararını inceleyen Dağlı, petrol piyasasını düzenleyen 5015 sayılı Kanunda maktu idari para cezası öngörülmesini cezanın şahsileştirilmesi ile hukuk devleti, adalet ve hakkaniyet ilkeleri bakımından uygun bulmamıştır. Buna karşılık LPG piyasasına ilişkin 5307 sayılı Kanunda düzenlenen maktu para cezası kuralının, sektörün tehlike arz eden yapısı nedeniyle farklı büyüklükteki işletmelere aynı cezanın uygulanmasını adalet ve

⁹⁹⁶ Ekinci, *6446 Sayılı*, 14-15.

⁹⁹⁷ Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 17.

⁹⁹⁸ Anayasa Mahkemesi, belirli sektörlerde kamu düzenini korumak adına yetkilendirilen idari mercilerce uygulanan ve “regülatif cezalar” olarak adlandırılan idarî para cezalarının, yüksek tutarlara ulaşabildiğini ve genellikle nispi ya da alt-üst sınırlarla düzenlendiğini ifade etmiştir. Ancak itiraz konusu düzenlemede, idarî para cezası maktu olarak belirlenmiş; işletmenin ekonomik kapasitesi veya sektördeki konumu dikkate alınmaksızın ihlaller için tek tip ceza öngörülmüştür. Bu durum, özellikle küçük ölçekli işletmeler için daha ağır sonuçlara yol açmış; cezanın uygulanmasında eylemin niteliği ya da failin kusuru gibi faktörler göz önünde bulundurulmamıştır. Mahkeme, ekonomik ölçekler arasında adil bir denge kurulmadan verilen cezaların, hukuk devleti ilkesinin temelini oluşturan adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı kanaatine varmıştır (Anayasa Mahkemesi, E. 2015/109, K. 2016/28, T. 7 Nisan 2016).

⁹⁹⁹ LPG piyasası ile ilgili olarak; Anayasa Mahkemesi, hukuk devletinde idarî yaptırımlar ve ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde yaptırımın türü ve ölçüsünün kanun koyucunun takdir yetkisine tabi olduğunu, ancak bu yetkinin adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygun biçimde kullanılması gerektiğini belirtmiştir. Kanun koyucunun sıvılaştırılmış petrol gazının güvenli ve rekabetçi bir ortamda sunulmasını sağlamak amacıyla etkili bir denetim sistemi oluşturmayı ve caydırıcı yaptırımlar getirmeyi hedeflediği, bu kapsamda lisans zorunluluğu getirdiği ve yükümlülük ihlali halinde maktu idarî para cezası öngördüğü ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, maktu idarî para cezası öngörülmesini, kanun koyucunun kamu yararını gözeterek kullanabileceği bir takdir yetkisi kapsamında değerlendirmiştir. Her ne kadar bu tür cezaların kişilerin ekonomik koşullarına göre farklı etkiler doğurabileceği kabul edilse de, bu durumun tek başına adalet ya da hakkaniyet ilkelerine aykırılık teşkil etmeyeceği belirtilmiştir. Sonuç olarak, itiraz konusu kuralda hukuk devleti ilkesine aykırı bir yön bulunmadığına hükmedilmiştir (Anayasa Mahkemesi, E. 2015/73, K. 2016/161, T. 12.10.2016).

hakkaniyet ilkelerine aykırı oluşturmadağını değerlendirmiştir. Benzer sektörlerde faaliyet gösteren kişilere yönelik farklı yargı değerlendirmeleri yapılabilse de, “hukuk devleti” anlayışının gerektirdiği “hukuki güvenlik” ve “öngörülebilirlik” ilkeleri uyarınca bu ayrımların açık şekilde ortaya konulması ve hukuki gerekçelere dayanması zorunludur (bkz. “5326 sayılı Kabahatler Kanunu”, m. 17). Dağlı’ya göre Anayasa Mahkemesi aynı konuda ve aynı yıl içinde farklı kararlar vererek bireylerin hukuki güvenlik, öngörülebilirlik ve belirlilik ilkelerine olan güvenini zedelemiştir.¹⁰⁰⁰

Nispi para cezası sistemi, maktu para cezasının doğurduğu olumsuzlukları bir ölçüde gidermek amacıyla düzenlenmiştir. Bu sistemin maktu para cezasına göre adalet ilkesine daha uygun olduğu kabul edilmektedir. Nispi para cezasında kanun tarafından önceden belirlenmiş sabit bir tutar bulunmamakta ancak bu durum idari makamın cezayı serbestçe belirlemesi anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu işlenen fiilin haksızlık içeriğini esas alarak ortaya çıkan zararlar orantılı bir ceza öngörmekte ve bu şekilde cezanın ölçüsünü belirlemektedir.¹⁰⁰¹ İdari para cezalarının belirlenmesinde maktu ve nispi sistemler arasında yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Nispi para cezalarında maktu para cezalarından farklı olarak ceza miktarı sabit bir tutar şeklinde belirlenmemiştir. Kanunlarda nispi para cezaları oransal bir ölçüye göre düzenlenmekte ve bu nedenle her olayda ceza miktarı farklılık göstermektedir. Ancak bu değişkenlik idareye takdir yetkisi tanındığı anlamına gelmemekte, tıpkı maktu para cezalarında olduğu gibi nispi para cezalarının tespitinde de idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü cezaların hesaplanmasında esas alınacak oran kanun koyucu tarafından doğrudan belirlenmiştir.¹⁰⁰² Kabahatler Kanunu’nun 17. maddesinin yedinci fıkrasında, nispi idari para cezaları dışında kalan maktu ve alt ile üst sınırları belirlenen idari para cezalarının her takvim yılı başında yeniden değerlendirme oranında artırılacağı belirtilmiştir.¹⁰⁰³ Buna karşılık nispi esaslara dayalı para cezalarında değer kaybı riski bulunmadığından, bu tür cezalarda artış yapılmasına gerek görülmemektedir.¹⁰⁰⁴ Anayasa Mahkemesi, fiillere karşı öngörülen ceza

¹⁰⁰⁰ Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 18.

¹⁰⁰¹ Ekinci, *6446 Sayılı*, 15.

¹⁰⁰² Erdoğan, *İfade Özgürlüğünün İdari Yaptırımlarla Sınırlandırılması*, 75; Karabulut, *İdarî*, 93; Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 87.

¹⁰⁰³ “213 sayılı *Vergi Usul Kanunu*”na göre, maktu ve sınırları belirlenmiş idarî para cezaları, her takvim yılı başında yeniden değerlendirme oranında artırılırken, bu artış nispi cezalar için geçerli değildir. Bu yöntemle sabit cezaların enflasyon karşısında değer kaybetmesi önlenirken, nispi cezalar doğrudan fiilin etkisine göre belirlendiğinden ek artışa ihtiyaç duyulmamaktadır” (Bkz. “*Kabahatler Kanunu*”, m. 17).

¹⁰⁰⁴ Yüksel Aytaç, *Elektronik Haberleşme Hukukundaki İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi* (İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2018), 120; Güçlü, *İdari Para Cezaları*, 128; Mustafa Özen, *İdari Ceza Hukuku* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2013), 78; Altındağ, *5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi*, 60.

miktarlarının belirlenmesinde yeterli açıklık ve kesinlik içeren bir kanuni düzenlemenin mevcut olmadığını tespit etmiştir. Ceza miktarları arasında önemli farklılıklar bırakıldığı ve bu farklılıkların hangi esaslara dayandığına ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmediği ifade edilmiştir. Mahkeme, bu yetkinin kamu otoritelerine geniş bir hareket alanı sunduğunu ve özellikle ifade ile basın özgürlüğü gibi temel haklar bakımından keyfî uygulamalara kapı aralayabileceğini ifade etmiştir (“*Anayasa Mahkemesi*”, E. 2015/73, K. 2016/161, T. 12.10.2016). Bu kapsamda, nispi idari para cezalarında idareye aşırı takdir yetkisi tanınmasının kanunilik ilkesini ihlal edeceği ve idari işlemlerde keyfiliğe neden olacağı sonucuna varılmıştır.¹⁰⁰⁵

İdarî Para Cezalarının Alt ve Üst Sınırlar Dâhilinde Belirlenmesi, usulünde kanunun öngördüğü alt ve üst sınırlar çerçevesinde hareket edilmekte ve ceza miktarı bu sınırlar arasında tayin edilmektedir. Bu sistem, özellikle cezanın failin bireysel özelliklerine uygun şekilde belirlenmesine imkân tanımaktadır. Ceza tayini sürecinde ise failin kusur durumu, tarafların ekonomik şartları ve suç nedeniyle meydana gelen zarar gibi çeşitli faktörler dikkate alınmaktadır.¹⁰⁰⁶ Alt ve üst sınırlarla düzenlenen “*idarî para cezası*” sistemi, sabit miktarlı cezalardan kaynaklanabilecek olumsuzlukları önlemek amacıyla oluşturulmuş olup, idareye sınırlı bir takdir yetkisi tanımaktadır. Ancak bu yetki, sınırsız bir özgürlük anlamına gelmemekte; cezanın belirlenmesinde önceden öngörülen sınırlarla birlikte, kabahatin ağırlığı, failin kusur oranı ve ekonomik durumu gibi nesnel ölçütler dikkate alınarak kullanılmalıdır.¹⁰⁰⁷ İdare tarafından verilen idarî para cezası kararının başvuru veya itiraz yoluyla iptal edilmemesi için kararın hangi hukuki ve maddi gerekçelere dayandığının açık ve gerekçeli biçimde ortaya konulması zorunludur. Bu çerçevede failin kusur durumu ve ekonomik koşullar gibi ölçütlerin ceza tayininde ne ölçüde dikkate alındığının somut şekilde karar metnine yansıtılması gerekmektedir.¹⁰⁰⁸

¹⁰⁰⁵ *Anayasa Mahkemesi*, “*Yeni Gün Haber Ajansı Basın ve Yayıncılık A.Ş. ve diğerleri*” başvurusuna ilişkin kararında, başvuru numarası 2016/5903 olan ve 10 Mart 2022 tarihli hükümde ifade özgürlüğünün sınırlandırılması bağlamında değerlendirmelerde bulunmuştur.

¹⁰⁰⁶ “*5326 sayılı Kabahatler Kanunu*”un 17. maddesinin ikinci fıkrasına göre; idarî para cezası, alt ve üst sınırlar belirtilerek düzenlenebilir. Bu durumda ceza miktarı belirlenirken, failin haksızlık içeriğiyle birlikte, failin kusur durumu ve ekonomik koşulları birlikte değerlendirilmelidir. Bkz; Ekinci, *6446 Sayılı*, 15–16; Güçlü, *İdarî Para Cezaları*, 103; Dağlı, *İdarî Para Cezaları ve İdarî Yargı Denetimi*, 2.

¹⁰⁰⁷ Ekinci, *6446 Sayılı*, 16.

¹⁰⁰⁸ 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 17. maddesinin ikinci fıkrası; uyarınca idarî para cezası, kanunda alt ve üst sınırlar belirlenerek de düzenlenebilir. Bu hâlde, ceza miktarı tespit edilirken işlenen kabahatin haksızlık boyutu, failin kusur derecesi ve ekonomik durumu birlikte dikkate alınarak idare tarafından somut olayın özelliklerine uygun bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Güçlü, *İdarî Para Cezaları*, 75; Ekinci, *6446 Sayılı*, 16-18.

Anayasa Mahkemesi, “3194 sayılı İmar Kanunu”nun 42. maddesine ilişkin iptal kararında, idarî para cezalarının belirlenmesinde “hukuki güvenlik” ve “öngörülebilirlik” ilkelerinin önemine dikkat çekmiştir. Özellikle 500.000,00 TL ile 25.000.000,00 TL arasında değişen cezaların yaklaşık elli kat fark içermesi, idareye aşırı bir takdir yetkisi tanınmasına yol açmakta ve benzer ihlallerde keyfî uygulamalara zemin hazırlamaktadır. Bu bağlamda, Mahkeme; cezanın bireyselleştirilmesi amacıyla tanınan takdir yetkisinin, açık ve somut kriterlerle sınırlandırılmaması durumunda “hukuki belirlilik” ve “mülkiyet hakkı” ilkelerinin ihlal edilebileceğini vurgulamıştır.¹⁰⁰⁹ Dağlı'nın yorumuna göre, Anayasa Mahkemesi, iptal kararlarının yürürlüğünü belli bir süre erteleyerek idareye, oluşan yasal boşluğu gidermesi amacıyla bir zaman dilimi tanımaktadır. Ancak uygulamada, idarelerin bu süre içerisinde gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmekte geciktiği ve bunun da çeşitli hukuki anlaşmazlıklara yol açtığı gözlemlenmektedir. İdareler, düzenleme eksikliğinin sürdüğü bu geçiş sürecinde, iptale konu olan hükümler doğrultusunda idari işlemler tesis etmektedir. Oysa ki, Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri uyarınca, yürürlükten kaldırılan bir hükme dayanılarak işlem yapılması hukuken mümkün değildir. Bu nedenle Danıştay, iptal edilmiş hükümlere dayalı olarak tesis edilen idarî para cezalarını hukuka aykırı bularak iptal etmektedir.¹⁰¹⁰ Bu bağlamda, idare tarafından yeni bir düzenleme yapılana kadar geçen sürede meydana gelen ihlallere idarî yaptırım ya da para cezası uygulanıp uygulanamayacağı temel bir hukuki sorun olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁰¹¹

3.1.4.2. Diğer İdari Yaptırımlar

“Diğer tedbirler” ifadesi, “5326 sayılı Kabahatler Kanunu”nun 16. maddesinin ikinci fıkrasında yer almaktadır.¹⁰¹² İdari para cezaları dışında kalan yaptırımlar, tür ve sayı bakımından büyük çeşitlilik göstermektedir. Bu yaptırımların tamamının ayrı ayrı belirtilmesi, mevzuatın sürekli değişmesi nedeniyle güncelliğini hızla kaybetmektedir. Ayrıca idari

¹⁰⁰⁹ Kalabalık'a göre, kanunda idarî para cezalarının alt ve üst sınırlar arasında öngörülmesi, yasa koyucunun bilinçli bir tercihidir. Zira her birey veya olay için ayrı bir ceza miktarının kazuistik yöntemle belirlenmesi mümkün olmadığından, cezanın bireyselleştirilmesi bu yolla sağlanmaktadır. Bkz. Halil Kalabalık, *İmar Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 3 cilt, 2012), 2190; ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2005/5, K. 2008/93, T. 17.04.2008 sayılı kararı.

¹⁰¹⁰ Danıştay 6. Daire, E. 2007/767, K. 2009/3601, T. 08.04.2009.

¹⁰¹¹ Anayasa Mahkemesi tarafından iptal kararının yürürlüğünün ertelenmesi, idareye mevcut yasal boşluğu giderebilmesi için tanınan bir imkândır. İdare, bu süre içerisinde gerekli düzenlemeleri yapmaktan imtina ederse, meydana gelen ihlallerin karşılığı mevzuatta yer almayacağından, ilgili fiillere yönelik yaptırım uygulama yetkisi de ortadan kalkacaktır. Bkz. Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 21-23.

¹⁰¹² Kabahatler nedeniyle uygulanacak idarî yaptırımlar, idarî para cezası ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda öngörülen diğer idarî tedbirlerden ibarettir. Bkz, Ekinci, *6446 Sayılı*, 18.

yaptırımlara ilişkin tüm düzenlemeleri eksiksiz biçimde tespit etmek, uygulamada mevzuatın karmaşıklığı ve değişkenliği sebebiyle ciddi güçlükler doğurmaktadır.¹⁰¹³ İdarî para cezaları dışındaki yaptırımlar sadece aykırılığın bedelini ödetmeyi değil, aynı zamanda bozulan idarî düzeni yeniden kurmayı amaçlar.¹⁰¹⁴ Ancak bu yaptırımlar, aykırılık giderilse bile ortadan kalkmaz. Bu nedenle geçici tedbir sayılmaz.¹⁰¹⁵ Örneğin, faaliyet iznine aykırı çalışan bir kuruluşun izninin iptali, televizyon yayınlarının durdurulması, tüzel kişinin malvarlığının veya yönetiminin idareye devri ya da ihalenin iptali bu tür yaptırımlar arasındadır.¹⁰¹⁶ Kanunun 19. maddesinde, diğer idarî tedbirlere örnekler verilmiştir.¹⁰¹⁷ Öğretide de genel olarak kabul edildiği üzere kanunda düzenlenen diğer idarî tedbirlerin bütünüyle kaldırılması söz konusu değildir. Ayrıca, günümüzde farklı mevzuatlarda da bu tür idarî tedbir uygulamalarına rastlanabilmektedir.¹⁰¹⁸ İdarî yaptırımların tasnifi ve türleri konusunda farklı görüşler bulunsa da esas olan, uygulanan yaptırımın taşıdığı niteliklere göre idarî makamlar tarafından doğru şekilde sınıflandırılmasıdır.¹⁰¹⁹

¹⁰¹³ Özey, *İdari Yaptırımlar*, 45; Karabulut, *İdarî*, 133.

¹⁰¹⁴ “Tedbir” ve “yaptırım” kavramları birbirinden açık biçimde ayrılmalıdır. Zira “tedbir” niteliğindeki işlemlerde amaç cezalandırma değil, kamu düzenini sağlama ve onu korumaktır. Ancak işyerinin kapatılması ya da sürücü belgesinin geri alınması gibi işlemler, eğer doğrudan cezalandırma amacıyla mevzuatta düzenlenmişse ve bu şekilde uygulanıyorsa, artık “tedbir” değil, “yaptırım” olarak değerlendirilmelidir. Nitekim kolluk tedbirleri ile idarî yaptırımlar farklı hukuk rejimlerine tabidir. Bu nedenle, bir işlemin hukuki niteliğini belirleme yetkisi idari yargı mercilerine aittir. Bkz. *Rapport du Conseil d’Etat, “Les pouvoirs de l’administration dans le domaine des sanctions”* (Paris: Documentation Française, 1995), 38–39; aktaran: Karabulut, *İdarî*, 31.

¹⁰¹⁵ Uran’a göre; “idarî yaptırımlar”, ilk bakışta “para cezaları”na kıyasla daha hafif sonuçlar doğuruyormuş izlenimi verebilir. Ancak “faaliyet izninin iptali” ya da bir bankanın “*Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilmesi*” gibi işlemler, muhatabın ilgili sektördeki varlığını tamamen sona erdirebilir. Bu tür yaptırımlar yalnızca maddi kayıplara neden olmakla kalmaz, aynı zamanda kişi ya da kurumun faaliyet alanından dışlanmasına sebep olur ve çoğu durumda “para cezası”ndan çok daha ağır sonuçlar doğurur. Bkz. Uran, *Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin*, 321.

¹⁰¹⁶ Örnek olarak; Bazı faaliyet alanlarında mevzuat, ilgili kuruluşların yalnızca belirli bir sektörde faaliyet göstermesini zorunlu kılmaktadır. Ödeme hizmeti kuruluşları, bu duruma örnek teşkil etmektedir. Nitekim Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından verilen faaliyet izni, kuruluşların izin kapsamında yer almayan alanlarda hizmet sunmalarını engellemektedir. Bu çerçevede, yalnızca belirli bir hizmet alanında faaliyet yürütmek amacıyla kurulan bir şirketin faaliyet izninin iptali, doğrudan şirketin varlık sebebinin ortadan kalkmasına yol açmaktadır. 6493 sayılı Kanun’un 12. maddesinin birinci fıkrasında sayılan ödeme hizmetleri ile sınırlı olarak faaliyet gösterebilirler. Bu kapsamın dışında sunulması planlanan hizmetler için ise önceden Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’ndan izin alınması gerekmektedir. Konuya ilişkin ayrıntılı açıklamalara Kiremitçi’nin eserinde yer verilmektedir (Kiremitçi, “İdarî Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi”, 221).

¹⁰¹⁷ “Madde” kapsamında yer alan diğer “idarî yaptırımlar” arasında; bir “meslek” ya da “sanatın icrasının yasaklanması”, “iş yerinin kapatılması”, “ruhsat” veya “ehliyetin iptali” ile “kara, deniz veya hava taşıtlarının trafikten ya da seyrişerferden men edilmesi” gibi tedbirler de sayılmaktadır.

¹⁰¹⁸ Celal Ülgen, *Kabahatler Kanunu* (İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 2005, 27 aktaran: Ekinci, 6446 Sayılı, 17.

¹⁰¹⁹ Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 10.

3.1.5. İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri

İdarî yaptırımlar, hukuki nitelikleri itibarıyla idarî işlem olarak kabul edilmektedir¹⁰²⁰ ve bu nedenle yargısal denetime tabidir. “2005” yılında yürürlüğe giren “5326 sayılı Kabahatler Kanunu” ile kabahat fiillerine yönelik “idarî yaptırımlar” ile bazı özel kanunlarda düzenlenen “idarî cezalar”ın denetimi, “adli yargı” mercilerinin görev alanına bırakılmıştır.¹⁰²¹ Bu düzenlemenin ardından, özellikle idarî otoriteler tarafından uygulanan idarî yaptırımların tabi olacağı yargı kolu konusunda tartışmalar ortaya çıkmış ve bu konuda Anayasa Mahkemesi’ne başvurular yapılmıştır.¹⁰²² Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararının ardından, “5560 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 31. maddesi ile “Kabahatler Kanunu”nun 3. maddesinde değişiklik yapılmıştır.¹⁰²³ Bu değişiklikte birlikte, “idarî yaptırım” kararlarına karşı başvurulacak “kanun yolu”na ilişkin hükümlerin, ancak diğer kanunlarda özel bir düzenleme bulunmaması hâlinde uygulanacağı açıkça hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, “idarî para cezası” ya da “mülkiyetin kamuya geçirilmesi” yaptırımını gerektiren tüm fiillere “Kanun”un genel hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede, “Kabahatler Kanunu” kapsamında verilen “idarî yaptırım” kararlarına yönelik

¹⁰²⁰ Özay, *İdari Yaptırımlar*, 40-41.

¹⁰²¹ “Kabahatler Kanunu”nun 27. maddesine göre, “idarî para cezası” ile “mülkiyetin kamuya geçirilmesi”ne ilişkin “idarî yaptırım kararları”na karşı, kararın “tebliği” veya “tefhimi” tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde “sulh ceza mahkemesi”ne başvuru yapılabilir. Bu süre içinde başvuru yapılmaması hâlinde karar kesinleşir. “Mücbir sebep” nedeniyle sürenin kaçırılması durumunda, engelin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde başvuru hakkı kullanılabilir. Ancak bu başvuru kararın kesinleşmesini engellemez; yalnızca mahkeme gerekli görürse kararın yerine getirilmesini durdurabilir. Başvuru, ilgili kişi, “kanunî temsilcisi” veya “avukatı” tarafından iki nüsha dilekçe ile yapılır ve dilekçede “idarî yaptırım kararının dayanağı”, ileri sürülen “deliller” ile mevcutsa “mücbir sebep”e ilişkin açıklamalara açık şekilde yer verilmelidir. Mahkeme tarafından verilen “idarî yaptırım kararları”na karşı yalnızca “itiraz yolu” öngörülmüştür. Soruşturma konusu fiilin “suç” değil de “kabahat” oluşturduğu hâllerde, “kovuşturmaya yer olmadığı” kararına yapılan itirazla birlikte “idarî yaptırım” değerlendirmesi de aynı merci tarafından gerçekleştirilir. Benzer şekilde, fiilin suç oluşturmadığı gerekçesiyle verilen “beraat” kararına karşı yapılan başvurularda da “idarî yaptırım”a ilişkin itiraz incelenir. Öte yandan, “idarî yaptırım kararları”na karşı “hukuka aykırılık” iddiası, aynı işlem kapsamında “idarî yargı”nın görev alanına giren başka bir kararın bulunması hâlinde, “iptal davası” çerçevesinde “idarî yargı mercileri” tarafından değerlendirilir.

¹⁰²² Anayasa Mahkemesi, “5326 sayılı Kabahatler Kanunu”nun 3. maddesinde yer alan “Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır” hükmünü, “Anayasa”nın 155. maddesi kapsamında “yargı ayrılığı” ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkeme, “idarenin kamu gücüne dayanarak tesis ettiği tek taraflı ve icraî nitelikteki işlem ve eylemlere” karşı açılacak davaların “idarî yargı” mercilerinde görülmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu çerçevede, “idarî yargının görev alanına giren uyuşmazlıkların” “adli yargı” organlarına devrinin, ancak açık ve istisnai bir “kanuni düzenleme” ile mümkün olabileceği ifade edilmiştir. Mahkeme ayrıca, yalnızca “uygulanan yaptırımın türüne” bakılarak “yargı kolu”nun belirlenemeyeceğini; aksi takdirde “adli-idari yargı ayrımı” ilkesinin ihlal edileceğini belirtmiş ve bu gerekçeyle iptal kararı vermiştir. Bkz. Oğurlu, “*İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*”, 103; Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 90; Anayasa Mahkemesi, E. 2005/108, K. 2006/35, T. 01.03.2006.

¹⁰²³ 5560 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 19 Aralık 2006 tarihli ve 26382 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır, m. 31, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/12/20061219-1.htm> (Erişim: 30 Nisan 2025).

olarak ikili bir “yargı yolu” sistemi benimsenmiştir. Bununla birlikte, yargı yolu dışında kalan genel hükümlerin, “idarî para cezası” ve “mülkiyetin kamuya geçirilmesi”ne ilişkin tüm fiiller bakımından geçerli olduğu dikkate alındığında, “Kabahatler Kanunu”nun genel kanun niteliğini sürdürdüğü hususunda herhangi bir duraksama bulunmamaktadır.¹⁰²⁴ Kanun metninden açıkça anlaşılacağı üzere, genel görevli yargı mercii “adlî yargı” olarak belirlenmiş olup, özellikle “sulh ceza mahkemeleri”nin yetkili olduğu belirtilmiştir.¹⁰²⁵ Türkiye’de “idarî para cezaları”na ilişkin düzenlemelerde, “yargı yolu” bakımından tam bir bütünlük sağlanamamıştır. Bazı “idarî yaptırımlar” yönünden “idarî yargı”, bazıları açısından ise “adlî yargı” görevli kabul edilmiştir. Öte yandan, kimi durumlarda yetkili yargı merciiine dair açık bir hükme yer verilmemiştir. Bu hususta öğretilerde farklı görüşler ileri sürülmektedir.¹⁰²⁶ Bir görüşe göre, “Anayasa”nın 125. maddesinde “adlî” ve “idarî yargı” ayrımı doğrudan düzenlenmediğinden, yasa koyucunun “idarî para cezaları”na ilişkin uyuşmazlıklarda “adlî yargı”yı da yetkili kılması mümkündür.¹⁰²⁷ Buna karşılık diğer bir görüş, Anayasa’nın lafzı ve ruhu ile 1982 Anayasası’nın benimsediği hukuk devleti ilkesinin birlikte değerlendirilmesi gerektiğini, bu çerçevede idarî eylem ve işlemlerin idarî yargı denetimi dışına çıkarılmasının hukuk devleti ilkesine aykırı olacağını savunmaktadır.¹⁰²⁸ Bu belirsizlikler, görev uyuşmazlıklarına sebep olmakta ve Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından çözüme kavuşturulmaktadır.¹⁰²⁹

3.1.6. İdarî Yaptırımların Ceza Hukukunun Temel İlkeleriyle Olan Bağlantısı

Bir fiilin suç olarak kabul edilmesi hâlinde ceza yaptırımı uygulanır. Aynı fiil idare tarafından hukuka aykırı bir eylem olarak değerlendirildiğinde ise idarî yaptırım gündeme gelir. Bu durum tersinden de geçerlidir. Fiile ceza yaptırımı öngörülmesi, onun suç niteliği taşıdığını; idarî yaptırım öngörülmesi ise fiilin idarî ihlal olarak kabul edildiğini gösterir. Nasıl ki suç ile

¹⁰²⁴ Ulusoy, “İdari Yaptırımlar”, 196; Karabulut, *İdarî*, 41–42; Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 127.

¹⁰²⁵ 8 Haziran 2014 tarihinde yürürlüğe giren “6545 sayılı Kanun”un geçici 6. maddesi uyarınca, “sulh ceza mahkemeleri” kaldırılmıştır. Bu düzenleme ile birlikte, söz konusu mahkemelerde derdest olan dava dosyalarının bir ay içinde yetkili “asliye ceza mahkemeleri”ne devredilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, kaldırılan sulh ceza mahkemelerinde görülmekte olan ve “sulh ceza hâkimlikleri”nin görev alanına giren işlerin, bu hâkimliklerin kurulmasından itibaren en geç on beş gün içinde yetkili “sulh ceza hâkimliği”ne devri gerekmektedir. Konuya ilişkin ayrıntılı açıklamalar için bkz. Can, “İdari Para Cezası”, 425.

¹⁰²⁶ Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 128.

¹⁰²⁷ Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, 188.

¹⁰²⁸ Metin Günday, “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 14(1997), 353-354.

¹⁰²⁹ Elektrik dağıtım faaliyetini yürüten özel hukuk tüzel kişileriyle ilgili ortaya çıkan hukuki uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi kararları, bu çalışmada “*İdari Yaptırımların Yargısal Denetimi*”, “*İlk İnceleme Konularına İlişkin Yargısal Denetim*” ve “*Görevli Yargı Yeri*” başlıkları altında incelenmiştir.

ceza yaptırımını arasında doğrudan bir bağ varsa, benzer şekilde idarî ihlal ile idarî yaptırım arasında da paralel bir ilişki mevcuttur. Bu bağlamda, her iki yaptırım türü arasındaki sistematik ve niteliksel farkların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.¹⁰³⁰ Hangi fiillerin yasaklandığı ve bunlara hangi cezaların uygulanacağı kanunda açık şekilde yer almalıdır çünkü yasakların ve cezaların önceden bilinmesi temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından zorunludur. Cezaların yasallığı ilkesi, suçlara uygulanacak yaptırım türlerinin ve sınırlarının yalnızca kanunla belirlenmesini gerektirir. Bu nedenle cezanın belirlenmesi düzenleyici işlemlere bırakılamaz ve bunu öngören bir yasa kuralı Anayasa'ya aykırı sayılır.¹⁰³¹

İdarî yaptırımlar, ceza hukuku ile idare hukuku arasındaki yapısal bağlantıyı açık biçimde göstermektedir. Bu yaptırımların dâhil olduğu idarî ceza hukuku yaklaşımı, 18. yüzyıl sonlarında Batı Avrupa'da ortaya çıkmıştır.¹⁰³² Özellikle Kıta Avrupası hukuk sistemine sahip ülkelerde bazı fiillerin suç kapsamından çıkarılarak kabahat sayılması ve ceza kanunlarının dışında özel düzenlemelerle ele alınması çeşitli gerekçelere dayanmaktadır. Bu tercih ile mahkemelerin iş yükünün hafifletilmesi, yargılama sürecinden kaynaklanan zaman kayıplarının önlenmesi, ceza hukukunun caydırıcı etkisinin korunması ve ceza hukukunun “son çare” (ultima ratio) olma ilkesine uygunluğun sağlanması hedeflenmiştir.¹⁰³³ Türkiye’de “5237 sayılı Türk Ceza Kanunu” ile benimsenen yeni “suç politikası” çerçevesinde, “cürüm” ve “kabahat” ayrımı kaldırılmış; hukuka aykırılığı daha hafif olan bazı fiiller “Ceza Kanunu” kapsamı dışına çıkarılmıştır. Ancak bu fiiller tamamen hukuka uygun sayılmadığı için, “5326 sayılı Kabahatler Kanunu” kabul edilerek ayrı bir normatif zeminde yeniden düzenlenmiştir. Bu bağlamda, “Ceza Kanunu”nda tanımlanan hukuka aykırı eylemler “suç” olarak, “Kabahatler Kanunu” ile idarî yaptırımlar öngören diğer kanunlarda yer alan fiiller ise “kabahat” olarak nitelendirilmiştir.¹⁰³⁴ Ulusoy, idarî yaptırımları üç ana başlık altında sınıflandırmaktadır: regülatif cezalar, kabahat cezaları ve disiplin cezaları. *Regülatif cezalar*, belirli bir alanda kamu düzenini sağlamak veya sektörel düzenlemeleri gerçekleştirmek amacıyla, bu alanda özel olarak yetkilendirilmiş idarî otoriteler tarafından verilen cezalardır. Özellikle Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) gibi düzenleyici kuruluşların uyguladığı yaptırımlar bu gruba

¹⁰³⁰ Söyler, “Kabahatler Kanununa İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Bir Değerlendirme”, 150.

¹⁰³¹ Karabulut, *İdarî*, 133; Anayasa Mahkemesi, E. 2005/99, K. 2006/8, T. 19.01.2006.

¹⁰³² Başaran Funda Yavaşlar, “*Vergi Usul Kanunu’nda Yer Alan Vergisel Kabahat ve Yaptırımlar*”, *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*, ed. İlhan Uslan ve Funda Başaran Yavaşlar (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009), 30–32; aktaran Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 94.

¹⁰³³ Veli Özer Özbek vd., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015), 53–54; Can, “*İdari Para Cezası*”, 409–410.

¹⁰³⁴ Ekinci, 6446 Sayılı, 2-3; Erdinç, “*İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması*”, 246–247.

dâhil edilmektedir. Kabahat cezaları ise, genel kolluk görevleri çerçevesinde ve kamu düzenini korumak amacıyla, daha basit mevzuat ihlalleri için öngörülen ve ağır sonuçlar doğurmadığı kabul edilen idarî yaptırımlardır. *Danıştay 13. Dairesi*, bu konuda verdiği bir kararda, piyasada mal ve hizmetlerin belirli kurallar çerçevesinde, sınırları önceden belirlenmiş ve eşit şartlara dayalı olarak sunulmasını sağlamaya yönelik idari düzenlemeleri “*regülasyon*” olarak tanımlamıştır. Kararın devamında, regülasyon adı altında yayımlanan kurallara uymayan gerçek ve tüzel kişilere çeşitli yaptırımlar uygulandığı; böylece ilgili piyasada üretilecek mal ve hizmetlerin, kamusal yarar gözetilerek hangi koşullarda üretileceği, satılacağı, dağıtılacağı ve depolanacağı gibi hususların ayrıntılı biçimde düzenlendiği ifade edilmiştir.¹⁰³⁵ “5326 sayılı Kabahatler Kanunu” kapsamında yer alan “dilencilik” gibi fiiller bu çerçevede değerlendirilir. Öte yandan, “disiplin cezaları” ise kamu görevlilerinin uyması gereken “meslekî kurallar” ile “kurum içi düzeni” sağlamak amacıyla uygulanan “idarî yaptırımlar” arasında yer almaktadır.¹⁰³⁶

Ceza hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan *masumiyet karinesi*, *gerekçelendirme yükümlülüğü*, *cezaların şahsiliği*, *savunma hakkı*, *kanunilik*, *ölçülülük*, *tarafsızlık* ve *lehe kanun uygulaması* gibi kurallar idarî yaptırım hukukunda da geçerliliğini sürdürmektedir. Bu bölümde söz konusu ilkelerin idarî yaptırım süreçlerine etkisi ele alınmakta, değerlendirmeler yargı içtihatları ile doktrinindeki yorumlar doğrultusunda yapılmaktadır.

3.1.6.1. Masumiyet Karinesi

Masumiyet karinesi ceza yargılamalarında temel bir ilke olarak kabul edilirken idarî yaptırımlar bakımından da uygulanmaktadır.¹⁰³⁷ Değerlendirme somut olayın hukuk kurallarına uygunluğu çerçevesinde yapılır. Masumiyet ilkesinin idarî yaptırımlar için geçerli olup olmadığı öğretide tartışmalı olsa da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında dahi

¹⁰³⁵ Danıştay 13. Daire, E. 2011/2441, K. 2015/1289, T. 01.04.2015.

¹⁰³⁶ Ulusoy, “*İdarî Yaptırımlar*”, 140–142.

¹⁰³⁷ Masumiyet karinesi, hüküm kesinleşene kadar bireylerin suçlu sayılamayacağını ve lekelenemeyeceğini güvence altına alır. Ancak ilgililer hakkında tesis edilen idarî işlemler, idare tarafından tamamlanıp yürürlüğe girdiğinde hukuka uygunluk karinesi gereği hukuki sonuç doğurur. Bu nedenle idarî yönden kesinleşmeyen işlemler yargı denetimi sürecinde olsa bile belirli bir etki yaratır ve bu süreçte masumiyet karinesi uygulanabilir hale gelir. Bazı üst kurul düzenlemelerinde, yargı yoluna başvurulmuş olsa dahi tahsilat işlemlerinin durdurulmayacağı belirtilmiş, dolayısıyla ceza kesinleşmeden tahsilatın mümkün olduğu kabul edilmiştir. Bu kapsamda idarî para cezaları ile eş zamanlı hazırlanan ödeme emirlerinde mevzuattaki değişiklikler dikkate alınmadan işlem yapılmakta, bu da gereksiz dava süreçlerine neden olmaktadır. Bu itibarla, idarî para cezasına karşı dava açıldığında yürütmenin otomatik olarak durması ya da ödeme emri aşamasında masumiyet karinesi gereğince tahsilat işlemlerine geçilmemesi gerekmektedir. Vergi davalarında olduğu gibi ödeme emri düzenlenmemeli ve tahsilat ertelenmelidir. Günday, *İdare Hukuku*, 125; Daha ayrıntılı bilgi için: Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 162.

korunan çekirdek haklar arasında yer aldığı için idarî cezalar bakımından da gözetilmesi gerekir.¹⁰³⁸ Diğer adıyla suçsuzluk karinesi, bir kişinin suçluluğu yargı kararıyla kesinleşmeden önce suçlu kabul edilemeyeceğini ifade eder.¹⁰³⁹ Bu ilke hem ulusal hem de uluslararası hukukta açıkça düzenlenmiştir.¹⁰⁴⁰ Türkiye’nin taraf olduğu “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”nin 6. maddesinin ikinci fıkrasında, “Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar masum sayılır” hükmü yer almaktadır. Benzer şekilde, “Anayasa”nın 38. maddesinin dördüncü fıkrasında da “Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz” ifadesiyle bu ilke anayasal güvence altına alınmıştır.¹⁰⁴¹

Danıştay, cezalandırma amacı taşıyan idarî yaptırımlar bakımından temel ceza hukuku ilkelerinin uygulanmasının evrensel bir genel hukuk ilkesi olduğunu ortaya koymuştur. Kararda, savunma hakkı, kanunilik ilkesi, lehe kanunun geriye yürümesi, masumiyet karinesi ve şüpheden sanık yararlanır ilkesinin, idarî yaptırımlarda da uygun düştüğü ölçüde geçerli olduğu belirtilmiştir. Anayasa’nın özellikle 38. maddesi bu ilkeler için anayasal temel olarak gösterilmiş; Anayasa Mahkemesi ve *Danıştay*’ın kararlarında da bu doğrultuda bir içtihat birliği bulunduğu ifade edilmiştir. Söz konusu karar, masumiyet karinesinin idarî yargıda uygulanabilirliği açısından güncel ve yön gösterici bir içtihat örneği olarak değerlendirilmektedir.¹⁰⁴² *Danıştay 13. Dairesi*, bir kararında ceza hukukunun temel ilkelerinin idarî yaptırımlar için de geçerli olduğunu belirtmiştir. Karara göre, bir idarî cezanın hukuka

¹⁰³⁸ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 48; Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 95; Erdoğan, *İfade Özgürlüğünün İdari Yaptırımlarla Sınırlandırılması*, 63-65.

¹⁰³⁹ Güneş Okuyucu Ergün, “Lekelenmeme Hakkı Bağlamında Soruşturmanın Gizliliği”, *Masumiyet Karinesi ve Lekelenmeme Hakkı Sempozyumu*, T. C. Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü Yayın No: 1 (Ankara, 2022), 142.

¹⁰⁴⁰ “Türk Ceza Kanunu”nun 285. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre, “soruşturma sürecine dair gizliliğin açık şekilde ihlali”, bir yıldan üç yıla kadar “hapis cezası” veya “adli para cezası” ile yaptırıma bağlanmıştır. Bu suçun oluşabilmesi için, “soruşturma aşamasındaki bir işlemin içeriğinin kamuya açıklanması” suretiyle “masumiyet karinesi”, “haberleşmenin gizliliği” ya da “özel hayatın gizliliği”ne zarar verilmiş olması gerekmektedir.

¹⁰⁴¹ “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”nin 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Bir suçla itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar masum sayılır” ifadesiyle “masumiyet karinesi” açık şekilde tanımlanmış ve bu yönüyle çağdaş hukuk sistemlerinde yerleşiklik kazanmıştır. Karinenin doğrudan sözleşme metninde düzenlenmiş olması, taraf devletlerin bu ilkeye attığı önemi açık biçimde ortaya koymaktadır. Özellikle “insan haklarını koruma” amacını taşıyan bu uluslararası belgenin etkisiyle, “Kıta Avrupası” hukuk sistemlerinde masumiyet ilkesine verilen değer artmış, birçok devlet bu ilkeyi kendi iç hukuklarına dâhil etmiştir. “1982 Anayasası” da masumiyet ilkesine açık biçimde yer vererek onu anayasal güvence altına almıştır. Nitekim “Anayasa”nın 38. maddesinin dördüncü fıkrasında, “Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kimse suçlu sayılamaz” hükmü yer almakta; 15. maddenin ikinci fıkrasında ise “temel hak ve özgürlüklerin durdurulabileceği” hâller düzenlenmiş olmakla birlikte, aynı maddenin son cümlesinde “masumiyet karinesi”nin bu hâllerde dahi korunacağı açıkça belirtilmektedir. Bu ifadeler, anayasa koyucunun masumiyet ilkesine attığı önemin bir göstergesidir. Karinenin olağanüstü dönemlerde dahi ihlal edilemeyeceği açıkça hüküm altına alınmıştır. Aktaran: Seyyide Öznur Yıldırım, *Türk İdarî Yargılama Hukukunda Masumiyet Karinesinin Uygulanması* (İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2025), 2-3

¹⁰⁴² *Danıştay 15. Daire*, E. 2016/2622, K. 2016/3598, T. 17.05.2016.

uygun sayılması için isnat edilen fiilin maddi ve manevi unsurlarının tam olarak ortaya konması gerekir. Ayrıca yaptırım kararlarının yeterli ve kesin delillere dayanması zorunludur. Bu çerçevede, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından verilen bir idarî para cezası, somut ve inandırıcı kanıtlar sunulmadan tesis edildiği gerekçesiyle hukuka aykırı bulunmuş ve iptal edilmiştir.¹⁰⁴³

3.1.6.2. Gerekçelendirme Yükümlülüğü

İdarî yaptırımların gerekçeli olması ilkesi kişiye hangi hukuki yükümlülüğü ihlal ettiğini ve buna karşı hangi yaptırımın uygulandığını açık biçimde bildirme yükümlülüğü getirir. Bu ilke sayesinde yargı yoluna başvurulması hâlinde mahkeme, ihlalin kapsamını ve yaptırımın hukuka uygunluğunu doğrudan inceleyebilir.¹⁰⁴⁴ Kent, iyi yönetim ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda yaptırım kararlarının açık ve gerekçeli biçimde alınmasının bir zorunluluk olduğunu ifade etmektedir.¹⁰⁴⁵ Ekinci'ye göre gerekçelendirme ilkesi, idarenin tesis ettiği işlemlerin dayandığı hukuki ve fiilî sebeplerin işlem metninde açık biçimde belirtilmesini ifade eder.¹⁰⁴⁶ İdare hukukunda tüm işlemler için geçerli genel bir gerekçe gösterme yükümlülüğü bulunmamakla birlikte kararların denetlenebilirliğini sağlamak açısından bu ilke önem taşır.¹⁰⁴⁷ Elektrik Piyasası Kanunu'nda ve EPDK'nın tabi olduğu diğer düzenlemelerde, Kurumun yaptırım kararlarında gerekçeye yer verilmesini zorunlu kılan açık bir hüküm yer almaz. Bu nedenle EPDK'nın elektrik piyasasına ilişkin olarak verdiği yaptırım kararlarında gerekçeye açıkça yer verilmemiş olması işlemi tek başına hukuka aykırı hâle getirmez.¹⁰⁴⁸ Bununla birlikte Ekinci, teknik niteliği ağır basan ve yüksek tutarlı para cezalarının söz konusu olduğu bu alanda yaptırım kararlarının gerekçeli olması gerektiğini belirtir. Nitekim, Rekabet Kurulu

¹⁰⁴³ Danıştay 13. Daire, E. 2012/443, K. 2014/252, T. 05.02.2014.

¹⁰⁴⁴ Mireille Marty - Catherine Teitgen-Colly, *Punir Sans Juger?* (Paris: Economica, 1992), 113'ten aktaran Karabulut, *İdarî*, 55; Can, *İdari Para Cezası*, 415.

¹⁰⁴⁵ Kent, *Türk ve Alman*, 236

¹⁰⁴⁶ Ekinci, *6446 Sayılı*, 113.

¹⁰⁴⁷ Bahtiyar Akyılmaz, "İdarî İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü", *Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2005), 16;

¹⁰⁴⁸ Kurul şeklinde çalışan "idarî organlar"da, örneğin "Rekabet Kurulu", "EPDK" ve "BDDK" gibi kurumlarda, karara katılmayan üyelerin "karşı oy gerekçeleri"nin de karar metninde yer alması gerekmektedir. Bu uygulama, alınan kararın "şeffaflığı"nı sağlamakta ve "yargısal denetime açıklık" açısından önem arz etmektedir. Bkz. Cemil Kaya, *İngiliz İdare Hukukunda Gerekçe Belirtme Yükümlülüğü İlkesi*, Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan (Ankara: Turhan Kitabevi, 2005), 218. Nitekim "Danıştay", oyçokluğuyla alınan bir "Rekabet Kurulu" kararında "karşı oy gerekçeleri"ne yer verilmemesini "şekil" yönünden "hukuka aykırı" bulmuştur. Her ne kadar şekil kurallarına aykırılık her zaman işlemin iptalini gerektirmese de, söz konusu eksiklik kararın esasını etkiliyorsa, işlem "hukuka aykırı" sayılır. Bu nedenle "karşı oy yazıları", çok üyeli kurulların kararlarında kararın "bütünlüğü"nü sağlamak açısından zorunlu bir unsur niteliğindedir. Danıştay 10. Daire, E. 2001/550, K. 2003/3963, T. 14.10.2003; aktaran: Karabulut, *İdarî*, 60; Kent, *Türk ve Alman*, 236.

kararlarında gerekçe ve hukuki dayanak bulunması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.¹⁰⁴⁹ Ekinci, benzer bir düzenlemenin EPK’da da yer alması gerektiğini savunur. Bu görüşe biz de katılmakta ve bu tür bir düzenlemenin idarî işlemlerin şeffaflığı ile yargı denetimine açıklığını artıracaklarını düşünmekteyiz.¹⁰⁵⁰ Buna karşın doktrinde, açık bir yasal zorunluluk bulunmasa dahi, “idarî işlemler”in yargı denetimine konu edilmesi hâlinde, “İdari Yargılama Usulü Kanunu”nun 20. maddesi uyarınca mahkemelerin, “idare”den işlem gerekçesini açıklamasını talep edebileceği görüşü ileri sürülmektedir.¹⁰⁵¹ Başpınar, gerekçeli karar zorunluluğunu insan haklarının korunmasını amaçlayan hukukun genel ilkeleri kapsamında değerlendirmekte ve bu ilkenin hukuk güvenliği esasına dayalı olarak normatif düzeyde korunması gerektiğini savunmaktadır.¹⁰⁵² Yazar’a göre, söz konusu ilke, hukuki öngörülebilirlik ve belirlilik ilkeleriyle birlikte hukuk düzeninin sürekliliğini ve istikrarını sağlamaya hizmet eder.¹⁰⁵³ İdarî işlemlerin gerekçeli olması ilkesi, idareyi işlem tesis ederken uyguladığı hukuki düzenlemeyi doğru şekilde yorumlamaya, somut ve anlamlı olgulara dayanmaya ve bu suretle işlem üzerinde

¹⁰⁴⁹ 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 52. maddesi, Rekabet Kurulu kararlarının hangi unsurları içermesi gerektiğini belirlemektedir. Bu düzenleme uyarınca Kurul kararlarının yalnızca sonuç bölümünden ibaret olmaması, kararın oluşum sürecine ilişkin tüm temel öğeleri içermesi zorunludur. Kararda Kurul üyeleri ile inceleme yapanların kimlik bilgileri, tarafların adı ve ayırt edici nitelikleri, ileri sürülen iddiaların ve değerlendirilen hukuki ekonomik konuların özeti, raportör görüşü, delillerin ve savunmaların değerlendirilmesi, kararın gerekçesi ve hukuki dayanağı ile sonuç açık şekilde yer almalıdır. *Özellikle maddenin (h) bendinde kararın dayandığı gerekçenin ve hukuki temelin açıkça gösterilmesi gerektiği belirtilmiş*, bu da kararların denetlenebilirliğini ve hukuki öngörülebilirliğini artırmıştır. Kararın taraflara yüklediği hak ve yükümlülüklerin ise hiçbir tereddüde yol açmayacak biçimde yazılması zorunludur. Bu hüküm Kurul kararlarının keyfilikten uzak, hesap verebilir ve yargısal denetime açık olmasını sağlamayı amaçlamakta, aynı zamanda idari işlemlerde gerekçelendirme yükümlülüğünün kurumsal bir örneğini oluşturmaktadır. Rekabet Kurumu, “4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun”, m. 54/h, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Mevzuat/4054-sayili-kanun> (Erişim: 1 Mayıs 2025).

¹⁰⁵⁰ Ekinci, 6446 Sayılı, 115.

¹⁰⁵¹ Erhan Tural, “Genel İdarî Usul Yasası İlkesi Olarak İdarî İşlemlerde Gerekçe Gösterme Yükümlülüğü”, *Adalet Dergisi*, 41 (2011), 48. “İdari Yargılama Usulü Kanunu”nun 20. maddesi, “idari yargı mercileri”nin davalara ilişkin dosya inceleme yetkilerini ve usullerini düzenlemektedir. Bu kapsamda “Danıştay” ile “idare”, “vergi” ve “bölge idare mahkemeleri”, önlerine gelen davalarda ihtiyaç duydukları “bilgi” ve “belgeleri” doğrudan araştırabilir. Mahkemeler gerekli gördüklerinde taraflardan veya ilgili kurumlardan belge ve bilgi talep edebilir ve bu talepler süresi içinde karşılanmak zorundadır. Haklı bir gerekçe bulunduğu takdirde bu süre yalnızca bir defa uzatılabilir. Taraflardan biri ara karar gereğini yerine getirmezse, bu durumun karar üzerindeki olası etkisi mahkeme tarafından önceden değerlendirilir ve gerekçesiyle birlikte belirtilir. Talep edilen belgeler “devletin güvenliği”, “yüksek menfaatleri” ya da “yabancı devletlerle ilişkili” ise, “Cumhurbaşkanı”, “ilgili bakan” veya “Cumhurbaşkanı yardımcısı” bu belgelerin paylaşılmasını gerekçe göstererek reddedebilir. Bu durumda, mahkeme verilmeyen bilgiye dayanarak savunma değerlendirmesi yapamaz. Dosyalar, öncelik sırası ve geliş tarihleri esas alınarak sonuçlandırılır. “Heyetle görülen davalar” veya “istinaf incelemeleri”nde bilgi ve belge taleplerine ilişkin ara kararlar, “başkan” veya “ilgili üye” tarafından verilebilir. Bu hükümler, hem “usul ekonomisini” sağlamayı hem de “yargılamanın etkinliği”ni ve “adilliği”ni güvence altına almayı amaçlamaktadır.

¹⁰⁵² Mehpare Çaptuğ, *İdari Usul Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi* (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2020), 234; Odyakmaz, Zehra, “Hazırlanmakta Olan İdarî Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1/2 (1999), 13.

¹⁰⁵³ Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 17; Erkut, *İptal Davalarının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, 75–76.

denetim yapılmasını mümkün kılmaya zorlamaktadır.¹⁰⁵⁴ Bu nedenle, gerekçede işlemin dayandığı maddi ve hukuki sebeplerin açıkça belirtilmesi gerekmektedir.¹⁰⁵⁵ Diğer yandan idarî işlemlerin bir türü olan idarî yaptırımlar bakımından da gerekçe hem uygulanan yaptırımın hukuk düzenine uygun olup olmadığının denetlenmesine imkân verir hem de yaptırıma muhatap olan kişinin söz konusu işleme karşı yargı yoluna başvurup başvurmama yönünde bir değerlendirme yapabilmesini sağlar.¹⁰⁵⁶ Çınarlı ve Azak'a göre, Danıştay'ın idari işlemlerin gerekçeli olması ilkesine ilişkin içtihatlarında uygulama birliği tam anlamıyla sağlanamamıştır. Bazı kararlarda gerekçe, işlemin hukuka uygunluk denetimi açısından zorunlu bir unsur olarak değerlendirilmekte ve gerekçesiz işlemler şekil yönünden sakat sayılmaktadır. Buna karşılık, bazı kararlarında ise işlemin gerekçesiz olması tek başına iptal sebebi olarak görülmemekte; işlemin esası dikkate alınarak değerlendirme yapılmaktadır. Bu doğrultuda, özellikle idarî yaptırım niteliği taşıyan işlemler bakımından gerekçenin asli bir şekil şartı olduğu Danıştay kararlarında sıklıkla kabul edilmekle birlikte, gerekçesizliğe rağmen işlemin geçerliliğini sürdürebileceğini ifade eden kararların da mevcut olduğu görülmektedir.¹⁰⁵⁷ Bu durum, gerekçe ilkesinin yargısal uygulamada zaman zaman farklı biçimlerde yorumlandığını ve içtihat düzeyinde istikrarın henüz tam anlamıyla sağlanamadığını göstermektedir.¹⁰⁵⁸ Danıştay, idarî işlemlerin bir gerekçeye ve sebebe dayanmasının, idare hukukunun temel ilkelerinden biri olduğunu ifade etmektedir. Bu yükümlülük, idarenin düzenleme ve işlem yaparken kanunu doğru biçimde yorumlamasını, somut olgulara dayalı kararlar almasını ve işlemin hukuka uygunluğunun denetlenmesini mümkün kılar. Gerekçe, yalnızca işlem üzerinde hukuki bir değerlendirme yapmayı kolaylaştırmakla kalmaz; aynı zamanda muhatapın işleme karşı hukuki yollara başvurup başvurmamaya karar vermesinde de belirleyici rol oynar. Ayrıca gerekçeli

¹⁰⁵⁴ Duran, Lütfi, “İdarî Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, *Amme İdaresi Dergisi* 31/2 (1998), 8. Yazar, kişinin hakkında verilen kararın nedenini bilmesinin, hukuka uygunluk değerlendirmesi açısından gerekli olduğunu belirtir. Bu sayede gereksiz dava açılmasının önlenebileceğini ifade eder. Bu gerekçeyle, “idarenin işlem gerekçesini karar metninde açıkça göstermesi” gerektiğini savunur.

¹⁰⁵⁵ Zühal Bereket, *Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay* (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996), 97–98.

¹⁰⁵⁶ Karabulut, *İdari*, 55-56; İdari makam, bir işlemi neden, nasıl ve hangi şartlarda yaptığını açıklamakla yükümlüdür. Gerekçe, işlemin dayandığı sebeplerin en azından bir kısmını ortaya koyar ve neden başka bir içerikte karar alınmadığını açıklar. Bu açıklamalar, işlemin muhatapının kararın doğru verildiğine inanmasına yardımcı olur. Aynı zamanda gerekçe, kişinin işlem karşısında nasıl davranacağını belirlemesine katkı sağlar. Bu yönüyle gerekçe, hem işlemin anlaşılır olmasını hem de denetim yapılabilmesini mümkün kılar. Ayrıntı için: Akyılmaz, “İdarî İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü”, *Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan*, 18.

¹⁰⁵⁷ Danıştay 6. Dairesi., E. 2003/4396, K. 2005/947, T. 18.2.2005; Yüksek Mahkeme idari yaptırımlarda gerekçe ilkesine ilişkin yerleşik yargı anlayışından farklı bir değerlendirme yapmıştır., işleminde gerekçe yer almasa bile, mahkemenin İYUK’un 20. maddesi uyarınca idareden bu gerekçeyi talep etmesi ve kararını bu açıklamalar doğrultusunda vermesi gerektiğini belirtmiştir. Nitekim kararda, 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında alt sınırın üzerinde idari para cezası uygulanmasına rağmen, işlemde bu tercihin gerekçesine yer verilmediği ifade edilmiş; bu durumda ilk derece mahkemesinin gerekçeyi idareden isteyerek inceleme yapmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

¹⁰⁵⁸ Serkan Çınarlı - Kerim Azak, “Disiplin Cezalarında Gerekçe İlkesi”, *Danıştay Dergisi* 153 (2021), 124.

işlem, idarenin saydamlığına katkı sağlar, bireyin savunma hakkını güçlendirir ve kamuya duyulan güveni artırarak hukuk devleti ilkesini somut biçimde hayata geçirir.¹⁰⁵⁹ Danıştay 10. Dairesi, Basın Kartı Komisyonu tarafından sarı basın kartı verilmemesine ilişkin işlemi *gerekçeli karar ilkesine* aykırı şekilde tesis edildiği gerekçesiyle iptal etmiştir.¹⁰⁶⁰ İdari Dava Daireleri Kurulu, ilgili karara yönelik temyiz başvurusunu incelerken, komisyon kararlarında gerekçe bulunması zorunluluğunu açıkça ifade etmese de, işlemi şekil unsuru yönünden değerlendirmiştir. Kurul, gerekçenin işlem için kurucu nitelikte olmaması, kararın sonucunu değiştirmemesi ve ilgilinin hukuki durumunu etkilememesi gerekçesiyle bu eksikliği tali şekil noksanı olarak nitelendirmiştir. Bu çerçevede, İDDK şekil yönünden iptal kararı veren Danıştay 10. Dairesi kararını hukuka uygun bulmayarak bozmuştur.¹⁰⁶¹

3.1.6.3. Cezaların Şahsiliği İlkesi

1982 Anayasası'nın “Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar” başlığını taşıyan 38. maddesi, *cezaların şahsiliği* ilkesine yer vermektedir. Bu ilkeye göre, ceza yalnızca suçu işleyen kişiye uygulanabilir.¹⁰⁶² Suçla ilgisi bulunmayan ancak failin yakını ya da akrabası olması nedeniyle cezalandırılması, anayasal güvence altındaki cezaların şahsiliği ilkesine açıkça aykırılık teşkil eder.¹⁰⁶³ İdarî yaptırımlar, taşıdıkları cezai nitelik nedeniyle cezaların şahsiliği ilkesine tâbidir. Bu doğrultuda idarî para cezasına muhatap olan kişinin vefatı durumunda söz konusu cezanın mirasçılara geçmesi mümkün değildir.¹⁰⁶⁴ Cezaların şahsiliği ilkesi, idarî yaptırımlar bakımından da geçerliliğini korur. Ancak bu ilkenin uygulanmasında, özellikle tüzel kişilerle ilgili olarak bazı farklılıklar dikkat çeker. Ceza hukukunda genel olarak tüzel kişiler suçtan sorumlu tutulmaz bu tür fiillerde cezai sorumluluk fiili gerçekleştiren yönetici veya yetkili gerçek kişiye aittir. Bununla birlikte, bazı özel kanunlarda, örneğin Sermaye Piyasası Kanunu'nda, tüzel kişilerin doğrudan idarî yaptırımlara tabi tutulabileceği açıkça belirtilmiştir.

¹⁰⁵⁹ Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/7834, K. 2015/934, T. 18.02.2015.

¹⁰⁶⁰ Danıştay 10. Dairesi., E. 1993/1403 K. 1994/5633 T. 10.11.1994.

¹⁰⁶¹ Danıştay İDDK, E. 2002/29, K. 2000/59, T. 17.04.2000.

¹⁰⁶² 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 20. maddesinde yer alan “*Ceza sorumluluğu şahsidir. Kimse başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulamaz*” hükmü, ceza hukukunda kişisel sorumluluğun esas alındığını açıkça ortaya koymaktadır. Bu düzenleme ile yalnızca suçu işleyen kişinin cezalandırılabileceği, üçüncü kişilerin fiil nedeniyle hukuki sorumluluk altına sokulamayacağı açıkça belirtilmiş ve böylece cezaların şahsiliği ilkesi, ceza sorumluluğunun temel dayanaklarından biri olarak normatif güvence altına alınmıştır. Bkz. Erdoğan, *İfade Özgürlüğünün İdari Yaptırımlarla Sınırlandırılması*, 61.

¹⁰⁶³ Hayrettin, Kurt, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13 (2014), 160; Özay, *İdari Yaptırımlar*, 29; Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK'ün*, 95.

¹⁰⁶⁴ İsmail Yeşil, *Ceza Hukuku Genel İlkelerinin İdarî Cezalara Uygulanabilirliği* (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2010), 138.

Bu durum, idarî yaptırımların cezai özellik taşımasına rağmen, ceza hukukundaki geleneksel şahsilik ilkesinden kısmen ayrıldığını göstermektedir.¹⁰⁶⁵

Anayasa Mahkemesi, ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesine dair değerlendirmesinde; bireyin yalnızca kendi fiilinden dolayı sorumlu tutulabileceğini ve başkasının eylemi sebebiyle cezalandırılmayacağını ifade etmiştir. Ayrıca bu evrensel ilkenin yalnızca ceza yargılamalarına değil, idarî nitelikli yaptırımlar bakımından da geçerli olduğu belirtilmiştir.¹⁰⁶⁶ *Anayasa Mahkemesi'nin* benzer nitelikte bir kararına göre yalnızca yöneticilerin cezalandırılması her zaman kamu düzenini korumak için yeterli olmayabilir. Çünkü tüzel kişiler, kararlarını yönetim organları aracılığıyla alır ve bu kararlar kolektif bir iradeyi yansıtır. Bu nedenle, yönetici eylemlerinin sonucu olarak tüzel kişinin de sorumlu tutulması cezaların şahsiliği ilkesine aykırı sayılmaz. Böylece, tüzel kişilere uygulanan idarî yaptırımların anayasal ilkelerle bağdaştığı kabul edilmektedir.¹⁰⁶⁷

Danıştay, temyiz incelemesi kapsamında ele aldığı bir davada, İmar Kanunu uyarınca verilen idarî yaptırımın, “cezaların şahsiliği” ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle ilk derece mahkemesi kararını oy çokluğuyla onamıştır. Kararda, idarî yaptırımların yalnızca hukuka aykırı fiili bizzat gerçekleştiren kişilere uygulanabileceği vurgulanmıştır. Uyuşmazlığın temelini, yaptırıma konu inşai faaliyetin davacı tarafından gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği oluşturmaktadır. İlk derece mahkemesi, davacının konutu satın almadan önce yapılan ruhsatsız yapı imalatından sorumlu tutulamayacağını; zira fiilin şahsen işlenmediği durumlarda yaptırım uygulanamayacağını belirtmiştir. Buna karşılık muhalefet şerhinde, davacının adli yargı sürecinde yapılaşmayı kendisinin gerçekleştirdiğini beyan ettiği, dolayısıyla idarî yaptırımın şahsilik ilkesine aykırı olmadığı savunulmuştur.¹⁰⁶⁸ İdarî yaptırımlarda cezaların şahsiliği ilkesi gereği, yalnızca eylemi gerçekleştiren kişinin sorumlu tutulması esastır. Ancak tüzel kişinin faaliyetleri kapsamında, onun adına hareket eden temsilcinin işlediği fiiller nedeniyle sadece temsilcinin cezalandırılması bu ilkeye aykırılık teşkil edebilir. Çünkü eylem temsilcinin şahsî iradesiyle değil temsil edilen adına gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle sorumluluğun tüzel kişiliğe yüklenmesi daha isabetli bir yaklaşım olacaktır. Aksi takdirde tüzel kişiler eylemlerini temsilciler aracılığıyla gerçekleştirdiklerinde cezai sorumluluktan kaçınabilir.¹⁰⁶⁹ Öte yandan hem temsilci hem de temsil edilen hakkında yaptırım uygulanmamasını fiilden dolayı çifte

¹⁰⁶⁵ Erdoğan, *İfade Özgürlüğünün İdari Yaptırımlarla Sınırlandırılması*, 61-62.

¹⁰⁶⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/105, K. 2012/38, T. 15.03.2012.

¹⁰⁶⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 1963/101, K. 1964/49, T. 16.06.1964.

¹⁰⁶⁸ Danıştay 6. Dairesi, E. 2021/8441, K. 2021/10451, T. 30.09.2021.

¹⁰⁶⁹ Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 85.

cezalandırma sonucunu doğurabilir.¹⁰⁷⁰ Bu bağlamda Danıştay 13.Dairesi; bir kararında, fiili işyeri çalışanının işlemiş olmasının cezaların şahsiliği ilkesine aykırılık oluşturduğunu ifade etmiştir.¹⁰⁷¹

3.1.6.4. Savunma Hakkı

1982 Anayasası'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkının bir parçası olan savunma hakkı, idarenin verdiği yaptırımlarda da gözetilmesi gereken temel bir ilkedir. Bu bağlamda, olayın muhatabına gerekli bilgi ve belgelerin sunulması ve kişinin söz konusu olaya dair açıklama ve savunmalarını iletebilmesine imkân tanınması, savunma hakkının vazgeçilmez bir gerekliliğidir.¹⁰⁷² İdare hukukunda savunma hakkı idari yaptırım uygulanmadan evvel, ilgili kişinin isnat edilen eylemi gerçekleştirmediğini ya da gerçekleştirmiş olsa dahi cezanın hafifletilmesini haklı kılacak bilgi, belge ve vakıalarla kendini savunma fırsatına sahip olmasını ifade eder.¹⁰⁷³ Özay, savunma hakkının temel bir hak olduğunu ve idari yaptırım sürecinin başlangıcından itibaren gözetilmesi gereken genel bir hukuk ilkesi niteliği taşıdığını belirtmektedir.¹⁰⁷⁴ Karabulut'a göre, idari yaptırımlara ilişkin savunma hakkı, yargı kararlarıyla yerleşmiş ve genel kabul gören bir hak niteliği kazanmıştır. İdari yaptırım uygulanmadan önce, kişilerin bilgilendirilmesi; kendilerine yöneltilen isnatlara dair yeterli bilgi ve belgelerin sağlanması ve buna bağlı olarak yazılı ya da sözlü şekilde savunma yapabilmeleri gerekmektedir.¹⁰⁷⁵ Erkut, savunma hakkına saygı ilkesini, hukuk güvenliği düşüncesinden kaynaklanan ve modern idare hukukunun temel yapı taşlarından biri olarak değerlendirmektedir. Bu ilkenin, yalnızca idarenin hukukla bağlılığını güvence altına almakla sınırlı kalmadığı; aynı zamanda bireyin temel haklarının korunması ve hukuk devleti ilkesinin somutlaştırılması bakımından yargı mercilerinin en etkili denetim araçlarından birini oluşturduğu ifade edilmektedir.¹⁰⁷⁶ Gözübüyük ve Tan'a göre, idari yaptırımın uygulanabilmesi için gerekli şartlardan biri ilgili kişi hakkında soruşturma yapılması ve savunmasının

¹⁰⁷⁰ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 123.

¹⁰⁷¹ Danıştay 13. Dairesi, E. 2007/10979, K. 2009/757, T. 19.01.2009.

¹⁰⁷² 1982 Anayasası'nın 36. maddesi, bireylerin yargı organları önünde meşru yöntemlerle dava açma, savunma yapma ve adil yargılanma hakkına sahip olduğunu ifade etmektedir.

¹⁰⁷³ Kurt, "*İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler*", 137; Savunma hakkının usulüne uygun şekilde verildiğinin kabul edilebilmesi için, savunma istem yazısının ilgili kişiye yürürlükteki mevzuata uygun biçimde tebliğ edilmiş olması gerekir. *Tebliğatin usule aykırı yapılması durumunda* ise, savunma alınmadan tesis edilen işlem, hem bilgilendirme yükümlülüğünün ihlali hem de savunma hakkının sınırlandırılması anlamına gelir. Bkz. Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 110.

¹⁰⁷⁴ Özay, *İdari Yaptırımlar*, 133.

¹⁰⁷⁵ Karabulut, *İdari*, 44.

¹⁰⁷⁶ Celal Erkut, *Hukuka Uygunluk Bloku* (İstanbul: Kavram Yayınevi, 1996), 76.

alınmasıdır.¹⁰⁷⁷ İdari otoriteler tarafından gerçekleştirilen para cezası uygulamalarında gerekli soruşturma süreci işletilmeden ve kişilere savunma hakkı tanınmaksızın karar verilmesi durumunda söz konusu işlemleryargı mercilerince iptali ile sonuçlanmaktadır.¹⁰⁷⁸ Chapus, Fransa'daki idari yaptırımlara ilişkin düzenlemelerde, yaptırıma muhatap olacak kişiye önceden bilgilendirme yapılmasının, görüşlerinin alınmasının ve savunma hakkının tanınmasının öngörüldüğünü belirtmektedir. Bu güvenceler sağlanmaksızın herhangi bir idari yaptırımın uygulanamayacağını ifade etmektedir.¹⁰⁷⁹ Savunma hakkının ilgililere hangi aşamada tanınması gerektiği konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Ancak kişilere yükümlülük getiren ya da hak kaybına neden olan işlemlerde bu hakkın tanınması gerektiği genel olarak kabul edilmektedir. Uygulamada ise savunma hakkının özellikle kamu görevlilerine yönelik disiplin cezalarında tanındığı, diğer idari yaptırımlar açısından ise bu uygulamadan sapmalar olduğu görülmektedir. Her ne kadar tüm idari yaptırımlarda bu hak tanınmasa da, cezai niteliği bulunan işlemler ile idari para cezaları bakımından ceza hukukundan kaynaklanan güvencelerin sağlanması gerektiği açıktır. Bu nedenle, mevzuatta açık bir düzenleme yer almasa da, savunma hakkı hukukun genel ilkesi olarak yargısal denetimde aranmalı ve uygulanmalıdır.¹⁰⁸⁰ Savunma ilkesiyle bağlantılı olarak üzerinde durulması gereken bir başka husus mevzuat hükümlerini ihlal ettikleri iddiasıyla savunmaları talep edilen tüzel kişilere sözlü savunma hakkı tanınmasının zorunlu olduğudur.¹⁰⁸¹ Rekabet hukuku alanında bu hak etkili şekilde kullanılmakta iken elektrik piyasasında şirketlere benzer bir imkan tanınmaması, doktrinde eleştiri konusu olmuştur.¹⁰⁸²

Anayasa Mahkemesi, savunma hakkını Anayasa'da yer alan temel haklardan biri olarak değerlendirmiştir. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 208. maddesinde geçen "Sulh ceza mahkemelerinde açılan davalara ait iddianameler sanığa tebliğ olunmaz" hükmü incelenmiş ve bu düzenlemenin savunma hakkını kısıtladığı sonucuna varılmıştır. Mahkeme, söz konusu

¹⁰⁷⁷ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku* - Cilt I, 652-654.

¹⁰⁷⁸ Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK'ün*, 95-96.

¹⁰⁷⁹ Chapus, *Droit Administratif Général*, Tome 1, 2001, 1174'ten aktaran Karabulut, *İdari*, 44.

¹⁰⁸⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 522; Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 85.

¹⁰⁸¹ Ekinci, *6446 Sayılı*, 115.

¹⁰⁸² İdari usule ilişkin dikkat çeken bir diğer sorun, gerek kanunlarda gerekse yönetmeliklerde *sözlü savunma hakkına* yer verilmemesidir. Oysa bu hakkın düzenlenmesi için mutlaka kanuni bir düzenleme gerekmez; yönetmelik yoluyla da sağlanabilir. Özellikle Rekabet Kurumu'nun yürüttüğü soruşturmalarda sözlü savunma hakkı etkin bir biçimde kullanılmakta ve savunma hakkının işlerliğini artırmaktadır. Enerji sektöründe de, her soruşturma için zorunlu olmamakla birlikte, kapsamı sınırlandırılarak bu hakkın tanınması yerinde olacaktır. Zira EPDK'nın yüksek tutarlı idari para cezaları ve lisans iptali gibi ağır yaptırımlar uyguladığı durumlarda, karar öncesinde sözlü savunma imkânı verilmesi hem usule uygunluk sağlar hem de hak kayıplarını önler. Bu bağlamda Rekabet Kurumu'nun uygulamaları yol gösterici bir örnek olarak değerlendirilmektedir. Ali Ulusoy, "EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları", *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, 11-15 Ocak 2010, 188.

kuralın Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vererek iptal etmiştir. Kararda, savunma hakkının yalnızca hukuk teorisinde değil yargı uygulamasında da temel bir değer taşıdığı belirtilmiştir. Ayrıca bu hakkın, hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma ilkesiyle yakından ilişkili olduğu ifade edilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesine de atıf yapılmış ve sanığın isnat edilen suçun nedenini ve hukuki niteliğini bilmeden kendini etkili şekilde savunamayacağı vurgulanmıştır. Bu nedenle iddianamenin sanığa anlaşılır biçimde ve zamanında bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁰⁸³

Danıştay kararlarında, savunma hakkı ilkesinin 1930'lu yıllarda dahi uygulandığına dikkat çekilmektedir.¹⁰⁸⁴ Özellikle dikkat çeken bir başka husus ise, o dönemde savunma hakkının Anayasa ve yasalarda açıkça düzenlenmemiş olmasına rağmen, Danıştay'ın kuruluşundan bir süre sonra verdiği kararlarda bireye savunma hakkı tanınmadan uygulanan yaptırımın hukuka aykırı bulunarak idari işlemin iptaline karar verilmiş olmasıdır.¹⁰⁸⁵ *Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu*, yürütülecek soruşturmalarda işlemin nedenlerinin ve hukuki temelini açık şekilde ortaya konulmasının, ilgili kişinin savunma hakkını tam anlamıyla kullanabilmesi açısından önem taşıdığını ifade etmektedir. Mevzuata göre soruşturma raporlarında; inceleme konusu, tespit edilen maddi olaylar, yapılan gözlemler, hukuki gerekçeler, denetim yapanın değerlendirmesi ve kanaati ile önerilen işlemler ve yaptırımlar ayrıntılı ve açık biçimde belirtilmeli, ulaşılan sonuçlara da yer verilmelidir.¹⁰⁸⁶ *Danıştay 13. Dairesi*, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından verilen bir idari para cezasının iptali istemiyle açılan davada; Kurul kararında, isnat edilen fiilin hangi düzenlemelere aykırılık oluşturduğuna ilişkin açıklamaya yer verilmemesi ve bu kararın ilgiliye tebliğinde de aynı eksikliğin devam etmesi ile savunma istem yazısında belirtilen hususlara uyulmamasını, savunma hakkının ihlali kapsamında değerlendirmiştir. Mahkeme, bu usule aykırılıkların bir bütün olarak, idari işlemin hukuka aykırı hale gelmesine neden olduğunu belirterek söz konusu cezaya dayanak idari işlemin iptaline karar vermiştir.¹⁰⁸⁷

¹⁰⁸³ Anayasa Mahkemesi, E. 1997/41, K. 1998/47, T. 14.7.1998.

¹⁰⁸⁴ Suna Türkoğlu, "İdari Yaptırımlar: Tasarı 39-42", *Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı Sempozyumu*, Türk Hukuk Enstitüsü, Özel Sayı (Mayıs 2004), 22; Tayfun Akgüner vd., "Hukuk Devleti, İdare Hukuku ve Danıştay", *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri* (Ankara: Danıştay Yayınları, 10-14 Mayıs 1993), 15.

¹⁰⁸⁵ Danıştay 8. Daire, E. 1965/933, K. 1966/44, T. 11.1.1966, Kamu hizmetinin düzenli işlemlerini sağlamakla yükümlü olan idarenin sözleşmeye aykırı davranışlarda bulunulduğunu tespit etmesi halinde ilgiliye ceza verebileceğini kabul etmektedir. Ancak davacının savunması alınmadan para cezası uygulanmasını, hukukun temel ilkeleriyle bağdaşmayan bir idari işlem olarak değerlendirmiştir.

¹⁰⁸⁶ Danıştay İDDK, E. 2003/883, K. 2005/2501, T. 20.10.2005.

¹⁰⁸⁷ Danıştay 13. Dairesi, E. 2010/1392, K. 2013/959, T. 09.04. 2013; Danıştay'ın aynı dairesi tarafından verilen benzer nitelikteki bir kararda, davacı şirkete 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında soruşturma açıldığı, ancak şirketin soruşturmaya ilişkin belgeleri talep etmesine rağmen bu talebin idare

3.1.6.5. Kanunilik İlkesi

Suç ve cezaların yalnızca kanuni düzenlemelerle öngörülmesi ve ilgili hükümlerin usulüne uygun olarak ilan edilip herkesin erişimine açık hale getirilmesini esas alan ilkeye “kanunilik ilkesi” denilmektedir.¹⁰⁸⁸ Kanunilik ilkesinin tarihsel gelişimi ilk olarak 1215 yılında İngiltere Kralı Topraksız John tarafından ilan edilen *Magna Charta Libertatum* belgesiyle başlamış ve bu süreç daha sonra *Büyük Haklar Bildirgesi* ile devam etmiştir. Bu belgeler, İngiltere’nin hukuk tarihinde yasallık ilkesinin temellerini atan ilk metinler arasında yer alır.¹⁰⁸⁹ *Anayasa’nın 38. maddesi*, suç ve cezaların yasallığı ilkesini anayasal güvence altına almaktadır. Bu kapsamda, kimse işlendiği tarihte yürürlükte olmayan bir kanuna dayanarak cezalandırılmaz ve kimseye suçu işlediği anda kanunda öngörülenden daha ağır bir ceza verilemez. Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri yalnızca kanunla düzenlenebilir; suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar hiç kimse suçlu sayılamaz.¹⁰⁹⁰

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’na göre, kanunda açıkça suç olarak tanımlanmayan bir fiil nedeniyle hiç kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Aynı şekilde, kanunda öngörülenler dışında herhangi bir ceza ya da güvenlik tedbirinin hükme bağlanması mümkün değildir. Bu çerçevede kanunilik ilkesi yalnızca ulusal hukuk sisteminde değil II. Dünya Savaşı sonrasında hukuk devleti anlayışının güçlenmesiyle birlikte pek çok liberal anayasanın da temel ilkeleri arasında yer almış; günümüz ceza hukuklarında ise evrensel bir güvence kuralı niteliği

tarafından reddedildiği belirtilmiştir. Mahkeme, 4054 sayılı Kanun’un 40, 41, 43 ve 44. maddeleri uyarınca yürütülen soruşturmalarda, tarafların ilk yazılı savunmalarını hazırlayabilmeleri için isnadın konusu ve hukuki niteliğine dair yeterli bilgilendirmenin yapılmasının zorunlu olduğuna hükmetmiştir. Kararda ayrıca, bu yükümlülüğün yerine getirilmediği durumlarda, savunma hakkı tanınmaksızın elde edilen verilerin hukuki değerlendirmeye esas alınamayacağı vurgulanmıştır. Danıştay 13. Dairesi, YD E. 2006/891, T. 24.5.2006; bu karara yapılan itiraz Danıştay İDDK’nın YD İtiraz No: 2006/891, T. 28.9.2006 tarihli kararı ile reddedilmiştir.

¹⁰⁸⁸ Bahri Öztürk - Mustafa Ruhan Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), 41’den aktaran Ekinci, *6446 Sayılı*, 106; Bir kişinin, işlendiği anda yürürlükte bulunan kanun tarafından suç olarak tanımlanmayan bir fiilden dolayı cezalandırılmaması, ceza hukukunda öngörülen en temel güvencelerden biridir. Ceza hukukunda kanunilik ilkesi, diğer hukuk alanlarına kıyasla daha sıkı ve katı biçimde uygulanır. Daha fazla ayrıntı için Bkz; Sulhi Dönmezer - Sahir Erman, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku* (İstanbul: Beta Yayınları, 1987), 17.

¹⁰⁸⁹ A. Can Tuncay, “Magna Carta (Büyük Ferman)”, *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10, 135–136 (2015), 8; Filiz Giray, *Maliye Tarihi* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2015), 53; Dağlı, *İdarî Para Cezaları ve İdarî Yargı Denetimi*, 28.

¹⁰⁹⁰ Anayasa Mahkemesi, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 38”, Erişim: 5 Mayıs 2025, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/#:~:text=MADDE%2038%2D%20Kimse%2C%20i%C5%9Flendi%C4%9Fi%20zaman,konusunda%20da%20yukar%C4%B1daki%20f%C4%B1kra%20uygulan%C4%B1r.> Ayrıca, bireyler kendilerini veya kanunda belirtilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya ya da bu yönde delil sunmaya zorlanamaz; kanuna aykırı şekilde elde edilen deliller yargılamada kullanılamaz. Ceza sorumluluğu kişiseldir, sözleşmeden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmemesi nedeniyle kimse hürriyetinden alıkonulamaz. Ölüm ve genel müsadere cezaları yasaktır; idare, kişi özgürlüğünü sınırlayıcı müeyyide uygulayamaz, ancak silahlı kuvvetlerin iç düzenine ilişkin olarak bu kurala kanunla istisna getirilebilir.

kazanmıştır.¹⁰⁹¹ İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza ihdas edilemez.¹⁰⁹² Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamayacağı gibi bu tür hükümler genişletici yorum yoluyla da uygulanamaz.¹⁰⁹³ Böylece, suçta ve cezada açıklık, öngörülebilirlik ve sınırlılık ilkeleri güvence altına alınmıştır.¹⁰⁹⁴ Suç ve cezaların yasallığı ilkesi, idarî yaptırımlar bağlamında da geçerliliğini korumakla birlikte, ceza hukukundaki kadar katı ve kesin sınırlarla şekillendirilmiş değildir. İdarî alanda bu ilkenin daha esnek uygulanmasının temel gerekçesi idarenin hem eylemi değerlendirme hem de yaptırımı belirleme konusunda geniş bir takdir yetkisine sahip olmasıdır.¹⁰⁹⁵ Bu durum, yasallık ilkesinin idarî yaptırımlar bakımından bağlayıcılığını azaltmamakla birlikte, ceza hukuku düzeyindeki mutlaklık ve sınırlılıktan ayrıldığını ortaya koymaktadır.¹⁰⁹⁶ *İdari yaptırımlarda* kanunilik ilkesinin nasıl uygulanacağına ilişkin olarak 5326 sayılı *Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde* belirleyici bir düzenleme yer almaktadır. Buna göre hangi fiillerin kabahat sayılacağı kanunda açıkça gösterilebileceği gibi kanunun çizdiği çerçeve içinde idarenin genel ve düzenleyici

¹⁰⁹¹ Kanunun 2. maddesi, ceza hukukunda kanunilik ilkesinin kapsamını açık şekilde ortaya koymaktadır; Zeki Hafızoğulları –Muharrem Özen, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (Ankara: US-A Yayıncılık, 2024), 21; Ekinci, 6446 Sayılı, 107.

¹⁰⁹² Kanunilik ilkesinin idarî yaptırımlar; bakımından uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, çalışmanın ikinci bölümünde, “EPDK’nın İşlevsel Yetkileri” başlığı altında, yargı kararları ve doktrin görüşleri ışığında ele alınmıştır. Konuya ilişkin ayrıntılı değerlendirme için bkz. dipnot 761 ve 762.

¹⁰⁹³ Özay’a göre, kanunilik ilkesi idare hukuku ve idarî yaptırımlar alanında, ceza hukukuna kıyasla çok daha geniş bir uygulama alanı ve öneme sahiptir. Bu ilke, genel anlamda “suç ve cezanın yasallığı” şeklinde ifade edilir. Buna göre, cezalar ve yaptırımlar yalnızca kanunla düzenlenebilir; kanunilik olmadan ceza verilemez. Bu kuralın doğal sonucu olarak, analogi yani benzetme yoluyla ceza uygulanması mümkün değildir. Bu durum, idarî yaptırımlar bakımından en temel hukuki tartışmalardan birini oluşturmaktadır. Özay, *İdari Yaptırımlar*, 31-32;

¹⁰⁹⁴ Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 97; Roma Hukuku’ndaki On İki Levha Kanunları ile Hammurabi Kanunları’nda suç ve cezalara ilişkin yasallık ilkesine dair izlere rastlamak mümkün olmakla birlikte, bu düzenlemeler günümüzdeki anlamıyla yasallık ilkesini tam olarak yansıtmamaktadır. Bu metinlerde yer alan kurallar, yalnızca yasallık ilkesine benzer nitelikte kabul edilebilir. Özellikle Roma Hukuku’nda kıyas ve benzetme yöntemlerinin uygulanabilir olması, bu dönemde yasallık ilkesinin tam anlamıyla şekillenmediğini ortaya koymaktadır. Daha fazla bilgi için bkz. Özay, *İdari Yaptırımlar*, 74–75.

¹⁰⁹⁵ Pandemi sürecinde; maske takma zorunluluğuna aykırı davranan kişiler hakkında, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun 282. maddesi uyarınca idarî para cezası uygulanmıştır. Anılan maddede, kanunda öngörülen yasak ve zorunluluklara aykırı hareket edenlere idarî para cezası verileceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda söz konusu fiili işleyen kişilere uygulanan para cezaları Yargıtay tarafından hukuka uygun bulunmuş; karar gerekçesinde yasallık ve belirlilik ilkeleri yönünden herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemiştir. Ancak karara eklenen karşı oy, dikkat çekici bir yorum içermektedir. Karşı oyda, söz konusu kanunun 1930 tarihli olması nedeniyle o dönemde maske takma zorunluluğuna ilişkin açık bir düzenlemenin bulunmamasının doğal olduğu; buna karşılık, “kanundaki yasaklara ve zorunluluklara” ibaresinin, somut bir müdahale aracı olarak yalnızca yasal düzenlemelerle belirginleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda, her somut olayda gerçekleştirilen idarenin yaptırım niteliğindeki işlemine ilişkin olarak, bu işlemin idarî yaptırım mı, idarî tedbir mi ya da idarî para cezası mı olduğu hususunun yargı organlarının irdelenmesi; ayrıca, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyıp taşımadığına göre değerlendirme ölçütlerinin açık şekilde belirlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Yargıtay 19. Ceza Dairesi, E. 2021/627, K. 2021/465, T. 25.01.2021.

¹⁰⁹⁶ Doğan Soyaslan, *Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi* (Ankara: Kazancı Yayınları, 1990), 145; Karabulut, *İdarî*, 129.

işlemleriyle de belirlenebilir.¹⁰⁹⁷ Ancak kabahat nedeniyle uygulanacak yaptırımların türü, süresi ve miktarı sadece kanunla belirlenebilir.¹⁰⁹⁸

Kamu hizmetlerinin kapsamı ile toplumsal ihtiyaçlar zamanla değişiklik gösterdiğinden, idareye belirli ölçüde takdir yetkisi tanınması kaçınılmazdır.¹⁰⁹⁹ Her ne kadar yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idarenin tüm faaliyet alanlarını ayrıntılı biçimde belirlemesi ve uygulamayı sadece bağlı yetki çerçevesinde sınırlaması teorik olarak mümkün görünse de bu yaklaşımın uygulamada hayata geçirilmesi oldukça güçtür. Özellikle elektrik, doğalgaz ve petrol gibi farklı sektörleri kapsayan enerji piyasasında, piyasa aktörlerinin mevzuata aykırı eylemlerini önceden öngörmek ve bu eylemlere özgü yaptırımları kanun düzeyinde düzenlemek pratikte mümkün değildir. Bu nedenle, enerji piyasasına ilişkin düzenlemelerde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na belirli konularda takdir yetkisi verilmesi, hem hukuki hem de idari açıdan gerekli ve yerinde bir uygulamadır.¹¹⁰⁰ Öğretide savunulan ve bu çalışmada da benimsenen görüşe göre, idare, yasal dayanağa sahip olmak kaydıyla idarî yaptırım gerektiren fiilleri belirleyebilir ve bu doğrultuda düzenleyici işlemlerle kanunun çerçeve hükümlerini somutlaştırabilir. Kanun Maddesi bu yetkinin dayanaklarından biri olup idareye tanınan takdir yetkisinin hukuki sınırlar içinde kullanılmasını güvence altına almaktadır.¹¹⁰¹ Ayrıca bu yetki, idarenin değişen toplumsal ihtiyaçlara ve hızlı dönüşen düzenleme alanlarına uyum sağlamasını kolaylaştırmakta; özellikle enerji, çevre ve kamu düzeni gibi dinamik alanlarda idarî düzenlemelerin hem etkinliğini hem de uygulanabilirliğini

¹⁰⁹⁷ Ekinci, 6446 Sayılı, 110; Benzer bir görüşe Yılmaz da katılmakta ve ceza hukukunda idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdas edilemeyeceği, ceza öngörülemediği, değiştirilemeyeceği veya ortadan kaldırılamayacağını ifade etmektedir. Ancak kabahatler açısından, hangi fiillerin kabahat sayılacağına kanunla açıkça belirlenmesinin yanında, kanunun çizdiği kapsam ve şartlara uygun biçimde idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle bu çerçevenin içeriği doldurulabilir. Zekeriya Yılmaz, *Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005), 370.

¹⁰⁹⁸ Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK'ün*, 99.

¹⁰⁹⁹ Erdener Yurtcan, *Kabahatler Kanunu ve Yorumu* (İstanbul, 2005), 4–5; Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, 133; daha fazla bilgi için bkz. Ekinci, 6446 Sayılı, 109.

¹¹⁰⁰ Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 333.

¹¹⁰¹ Maddenin ilk fıkrası; kabahat oluşturan fiillerin doğrudan kanunla tanımlanabileceğini öngörmekte ancak kanunun belirlediği çerçevede bu fiillerin kapsamının idarenin düzenleyici işlemleriyle tamamlanabileceğini kabul etmektedir. Bu hüküm, idareye sınırlı alanda düzenleme yapma yetkisi tanımakta ve idari yaptırımların değişen toplumsal ve sektörel ihtiyaçlara uyum sağlayabilmesine olanak sunmaktadır. İkinci fıkrası ise kabahat karşılığında uygulanacak yaptırımların türü, süresi ve miktarının yalnızca kanunla belirlenebileceğini açıkça ifade ederek, bu alanda idarenin takdir yetkisini sınırlamakta ve temel haklara doğrudan etki eden yaptırım unsurlarının sadece yasama organı tarafından düzenlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Böylece düzenleme, idareye belirli bir takdir alanı tanırken bu yetkinin sınırlarını da anayasal güvence altına almaktadır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, m. 4, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5326&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (Erişim: 22.04.2025).

artırmaktadır.¹¹⁰² Kanunîlik ilkesinin ceza hukuku ile kabahatler hukukundaki uygulanış biçimleri birbirinden ayrılmaktadır. Ceza hukukunda, suçlar ve bunlara bağlanan cezalar yalnızca kanunla öngörülebilir ve bu hükümlerin içeriği yalnızca kanunla belirlenebilir. Oysa Kabahatler Kanunu, bu ilkeyi mutlak biçimde benimsememekte ve hangi fiillerin kabahat sayılacağını doğrudan kanunla belirlenmesinin yanı sıra, kanunun çizdiği kapsam ve koşullar doğrultusunda idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de bu alana içerik kazandırılabilceğini kabul etmektedir.¹¹⁰³ Kanun metninde yer alan “*kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği*” ifadesi, Kanun’un 1. maddesinde yer alan ilkelere gönderme yapmaktadır.¹¹⁰⁴ Bu maddede toplum düzeni, genel ahlak, genel sağlık, çevre ve ekonomik düzenin korunması gibi amaçlar çerçeveyi oluşturmaktadır.¹¹⁰⁵

Anayasa Mahkemesi; idarî suçlarla adlî suçlar arasındaki temel farkın korunan hukuki yarar ile bu yararın ihlali sonucunda ortaya çıkan hukuki sonuçların farklılığından kaynaklandığı belirtmiştir. Kararda bazı durumlarda idarî para cezalarının miktar açısından adlî para cezalarını aşabildiği kabul edilse de genellikle adlî suçlar için daha ağır yaptırımlar öngörüldüğü ve hürriyeti bağlayıcı cezaların esas olarak adlî suçlar bakımından uygulandığı ifade edilmiştir. İdarî suçlarda ihlal edilen değerin kanun koyucu tarafından daha az öneme sahip sayıldığı ve bu nedenle yaptırımın idarî makamlarca idarî usuller izlenerek uygulandığına işaret edilmiştir. Bu değerlendirmeler doğrultusunda Anayasa’nın 38. maddesindeki ilkelerin idarî suçlara adlî suçlardakiyle aynı düzey ve kapsamda uygulanmasının uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca ekonomik ve teknik yaşamın hızlı değişen yapısı ile yasama faaliyetlerinin görece yavaş ilerlemesi birlikte değerlendirildiğinde kanunîlik ilkesinin idarî yaptırımlar bakımından daha esnek biçimde yorumlanması gerektiği kanaatine varılmıştır.¹¹⁰⁶

Danıştay, TEİAŞ tarafından bir elektrik dağıtım şirketine kesilen idarî para cezasını, açık bir yasal dayanağa sahip olmaması gerekçesiyle hukuka aykırı bularak iptal etmiştir. Kararda, söz konusu fiilin kanunda açık biçimde tanımlanmadığı ve idarenin bu fiile ilişkin düzenleyici

¹¹⁰² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 211; Şükrü Karatepe, “İdarenin Takdir Yetkisi”, *Türk İdare Dergisi*, 392 (1991), 72; Ali Akyıldız, “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl* (Ankara: Danıştay Yayınları, 2019), 57–133, 59; Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 334.

¹¹⁰³ Ekinci, *6446 Sayılı*, 108-109; Danıştay, regülatif idarî yaptırımlar açısından yasallık ilkesinin her durumda yalnızca kanunla düzenleme yapılmasını zorunlu kılmadığını belirtmektedir. Bazı durumlarda, üst kurulların yönetmelik yoluyla da düzenleme yapabileceğini kabul etmektedir. Danıştay 13. Dairesi, E:2014/2458, K:2017/2511, T. 05.10.2017; Danıştay 13. Dairesi, E. 2008/12824, K. 2012/1351, T. 30.05.2012.

¹¹⁰⁴ 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 1. maddesine göre, bu kanun *toplum düzeni, genel ahlak, genel sağlık, çevre ve ekonomik düzenin* korunması amacıyla kabahatlere ilişkin genel ilkeleri belirlemektedir.

¹¹⁰⁵ D. Çiğdem Sever, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi* (Ankara: Turhan Kitapevi, 2021), 256.

¹¹⁰⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2016/182, K. 2017/111, T. 14.06.2017.

işlem yapma yetkisinin de kanundan kaynaklanmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, uygulanan cezanın yalnızca şirketin tarafı olmadığı bir bildirim metnine dayanmasının, söz konusu düzenlemenin bağlayıcılığını ortadan kaldırdığı ifade edilmiştir. Bu nedenlerle, cezanın 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda yer alan kanunîlik ilkesine aykırı olduğu sonucuna varılmış ve işlem iptal edilmiştir.¹¹⁰⁷ İdare, idarî yaptırım ya da para cezası verirken mutlaka açık bir kanun hükmüne dayanmalıdır. Uygulamada bu zorunluluk zaman zaman göz ardı edilmekte ve işlemlerde yeterli yasal dayanak gösterilmemektedir. Özellikle temel haklara müdahale içeren cezalarda hukuki dayanağın açık şekilde belirtilmesi gerekir. Aksi takdirde işlem *kanunî idare ilkesine* aykırı sayılır.¹¹⁰⁸

Yasal bir dayanağı bulunmayan idarî işlemler, *Danıştay uygulamalarında* kanunî idare ilkesine aykırı sayılmakta ve bu nedenle hukuka uygun kabul edilmemektedir. *Yüksek Mahkeme*, bu konuda verdiği bir kararda idarenin yalnızca kanunla açıkça tanımlanmış yetkileri kullanabileceğini belirtmiş; ayrıca, tesis edilen işlemin hangi kanun maddesine dayandığının açıkça gösterilmesinin zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Bu zorunluluk, hem Anayasa'nın öngördüğü hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak hem de yargısal denetimin sağlıklı şekilde yürütülmesi bakımından önem arz etmektedir. Nitekim, herhangi bir açık yasa hükmüne dayanmadan tesis edilen bir işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmış ve ilk derece mahkemesinin işlemi iptal eden kararı Danıştay tarafından onanmıştır.¹¹⁰⁹

3.1.6.6. Ölçülülük İlkesi

Ölçülülük ilkesi, 3 Ekim 2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonucunda, özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ek protokoller temel alınarak, 1982 Anayasası'nın başta 25. maddesi olmak üzere çeşitli hükümleriyle birlikte Anayasa'nın 13. maddesine açık şekilde eklenmiştir.¹¹¹⁰ İdare hukukunda ölçülülük ilkesi idarenin işlem ve eylemlerinde kullandığı aracın ulaşılmak istenen meşru amaçla orantılı olması gerektiğini ifade

¹¹⁰⁷ Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/1308, K. 2013/2196, aktaran: Ekinci, 6446 Sayılı, 110.

¹¹⁰⁸ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması*, 56; Dağlı, *İdarî Para Cezaları ve İdarî Yargı Denetimi*, 51; Ekinci, 6446 Sayılı, 112.

¹¹⁰⁹ Danıştay 14. Dairesi, E. 2011/16621, K. 2012/6548, T. 03.10.2012.

¹¹¹⁰ Jülide Gül Erdem, "Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62/4 (2013), 971-1006, 982; 1982 Anayasası'nın "Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması" başlıklı 13. maddesi, 4709 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle yapılan değişiklik sonucu güncellenmiştir. Buna göre temel hak ve özgürlükler, yalnızca Anayasa'da öngörülen sebeplerle ve kanunla sınırlandırılabilir; bu sınırlamalar, hakların özüne dokunmamalı ve Anayasa'nın lafzı ile ruhuna, demokratik toplum düzeni ile laik cumhuriyet ilkelerine ve *ölçülülük ilkesine* aykırı olmamalıdır.

eder.¹¹¹¹ Bu ilkeye göre idare, kamu yararını gözeterek hareket etmeli ve uyguladığı yaptırım ihlalin niteliğiyle dengeli olmalıdır. Müdahale, sadece gerekli olduğunda ve en hafif şekilde gerçekleştirilmelidir. Böylece bireyin hak ve özgürlükleri mümkün olan en az düzeyde sınırlandırılır. Aksi hâlde yapılan işlem hukuka aykırı sayılır ve iptal edilmesi gerekir.¹¹¹² Ölçülülük, esasen hukuk devleti ilkesinin bir yansıması niteliğindedir.¹¹¹³ Pek çok ülkede ölçülülük ilkesi önce idare hukukunda ortaya çıkıp zamanla anayasa hukukuna taşınmışken, Türkiye’de bu ilke öncelikle anayasa yargısında uygulanmaya başlanmış ve daha sonra idare hukukunda kabul görmüştür.¹¹¹⁴

Ölçülülük ilkesi hem idare hukuku hem anayasa yargısı literatüründe farklı biçimlerde tanımlanmıştır ancak bu tanımlar öz itibarıyla benzer bir içeriğe sahiptir. Aralarındaki farklılıklar, genellikle ilkenin unsurlarına yönelik doktrinsel yaklaşımlardan kaynaklanır.¹¹¹⁵ *Günday*; bir temel hak ya da özgürlüğün yalnızca ulaşılmak istenen meşru amaç bakımından zorunlu olduğu ölçüde sınırlandırabileceğini ve bu sınırlandırmanın gereğinden fazla olamayacağını ifade eder.¹¹¹⁶ *Onar*, ölçülülük ilkesini, hedeflenen sonuca daha hafif bir araçla ulaşmak mümkünse daha ağır önlemlerin uygulanamayacağı biçiminde açıklamaktadır.¹¹¹⁷ *Özbudun*, ölçülülük ilkesini; bir hakkın ya da özgürlüğün sınırlandırılmasında kullanılan aracın amaca ulaşmaya elverişli, zorunlu ve araçla amaç arasında makul bir orantı bulunacak şekilde seçilmesi gerektiği ilkesine dayandırmaktadır.¹¹¹⁸ *Ekinci’ye göre*; kabahatin barındırdığı haksızlık düzeyi ile buna karşılık öngörülen yaptırımın birbirine denk düşmesi ölçülülük ilkesi kapsamında değerlendirilir. Bu nedenle söz konusu ilke literatürde sıklıkla “orantılılık ilkesi” olarak da anılmaktadır.¹¹¹⁹ Ölçülülük, ihlal edilen hukuk kuralına karşılık uygulanacak yaptırımın orantılı olmasını gerektirir. Bu bağlamda ilke; *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç temel unsurdan oluşur. İlk olarak, *elverişlilik* yaptırımın amaca ulaşmaya uygun

¹¹¹¹ Guibal, “De La Proportionnalite”, *AJDA*, 1978, 479; Rowe, Nicola, “Judicial Review Lecture 7 of 16”, MYT: 27.11.1998, <http://www.stud.unigoettingen.de/nrowe/law/271198>; Lockydon, “Administrative Law-Europeanisation and Proportionality”; Akt Erdem, “Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri”, 985.

¹¹¹² Yücel Oğurlu, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2002), 24; Karabulut, *İdarî*, 175-176;

¹¹¹³ Hakan Hakeri, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (Ankara: Adalet Yayınevi, 16’ncı baskı, 2013), 30.

¹¹¹⁴ Erdem, “Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri”, 980.

¹¹¹⁵ Ali Ceylan, *Teori ve Uygulamada Ölçülülük İlkesi* (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2008), 20.

¹¹¹⁶ Günday, *İdare Hukuku*, 264.

¹¹¹⁷ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 1510.

¹¹¹⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 105.

¹¹¹⁹ Ekinci, *6446 Sayılı*, 112

olmasını ifade ederken¹¹²⁰; *gereklilik*, aynı sonucun daha hafif bir tedbirle sağlanamaması durumunu belirtir.¹¹²¹ Ayrıca *orantılılık*, müdahale ile ulaşılmak istenen yarar arasında makul bir denge kurulmasını öngörür.¹¹²² Bu nedenle idare, yaptırım uygularken olayın koşullarını göz önünde bulundurmalı ve temel haklara en az müdahaleyle yetinmelidir.¹¹²³ Ölçülülük ilkesi, Türk idare hukukunda gerek teoride gerekse uygulamada uzun süre yeterince tartışılmamış ve idari yargı kararlarında sınırlı biçimde yer bulmuştur.¹¹²⁴ Ancak son yıllarda bu ilkeye yargısal süreçlerde daha fazla başvurulacağı öngörülmektedir.¹¹²⁵ *Danıştay 10. Dairesi*, ölçülülük ilkesine ilişkin bir kararında, idareye bir yıla kadar yayın durdurma cezası verme konusunda tanınan takdir yetkisinin mutlak olmadığını belirtmiş; bu yetkinin, yasaklanan fiilin ağırlığıyla orantılı biçimde kullanılması gerektiğini vurgulayarak idarenin takdir yetkisini yargısal denetime tabi tutmuştur.¹¹²⁶

¹¹²⁰ *Elverişlilik İlkesi*, alınan tedbirin ulaşılmak istenen amaca uygun olmasını ifade eder ve bu uygunluk, yargısal denetimin temel inceleme alanlarından biridir. Bu ilkeyi istikrarlı biçimde uygulayan Alman Anayasa Mahkemesi, anayasaya uygunluk denetimi kapsamında bir düzenlemede öngörülen tedbirin hedefe katkı sunup sunmadığını değerlendirmekte; aracın amacı tamamen gerçekleştirmesi yerine, ona kısmen hizmet etmesini de yeterli görmektedir. Bu çerçevede, idare de yasanın uygulanmasında yalnızca yasanın amacına ulaşmada elverişli araçlara başvurmakla yükümlüdür. Kullanılan yöntem ya da aracın elverişliliği ise nesnel ölçütlere göre değerlendirilmeli; eğer söz konusu tedbir, yasal amacı desteklemiyor, tersine işliyor ya da hedefe ulaşmayı imkânsız kılıyorsa, elverişli kabul edilmemelidir. Singh, Mahendra P., *German Administrative Law in Common Law Perspective* (Heidelberg: Springer, 2001), 163; Fazıl Sağlam, *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü* (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını), 114; Yüksel Metin, *Ölçülülük İlkesi: Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002), 125, aktaran: Erdem, “Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri”, 986.

¹¹²¹ *Gereklilik İlkesi*, ulaşılmak istenen amaca ancak ilgili sınırlama ile erişilebilmesi durumunda bu sınırlamanın meşru sayılacağını; başka bir deyişle, aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşmak mümkünse ağır bir sınırlamanın tercih edilemeyeceğini ifade eder, Konuya ilişkin daha ayrıntılı değerlendirme için bkz. Yücel Oğurlu, “İlk Örneklerinden Günümüze Danıştay’ın Ölçülülük İlkesine Yaklaşımı”, *Danıştay 135. Yıl Sempozyumu*, 2003, 137; Anayasa Mahkemesi, E. 2016/13, K. 2016/127, T. 22.06. 2016.

¹¹²² *Orantılılık İlkesi*, temel bir hakka getirilen sınırlama ile bu sınırlamanın gerçekleştirmeyi amaçladığı hedef arasında makul bir dengenin sağlanması gerektiğini ifade eder. Anayasa Mahkemesi, E. 2014/176, K. 2015/53, T. 27.05.2015.

¹¹²³ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 669; Başpınar, *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün*, 98-99.

¹¹²⁴ Erdem, “Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri”, 992; Azrak; Avrupa’da, özellikle Almanya’da, takdir yetkisinin kullanımı ve yargısal denetimi bakımından en yaygın başvuru alan ölçüt, tüm unsurlarıyla uygulanan ölçülülük ilkesi olduğunu ifade etmektedir. Ali Ülkü Azrak, “İdari Yargı Kararlarında Anayasaya Uygunluk Sorunu”, *Anayasa Yargısı*, 9 (1993), 331.

¹¹²⁵ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin takdir yetkisinin kullanımına ilişkin tavsiye kararında, idarenin bu yetkisini kullanırken işlemin amacı ile bireyin hak ve özgürlükleri ya da çıkarları üzerinde oluşabilecek olumsuz etkiler arasında adil bir denge kurmasının gerekli olduğu belirtilmektedir. Orantılılık ilkesine uyulmasının temel bir ilke olduğu vurgulanmakta; bu bağlamda idarenin, bireylere kamu yararı adına aşırı yükümlülükler yüklemesine izin verilmeyeceği ifade edilmektedir. Ayrıca, idari mercilerin, alınacak kararın amaca hizmet etmesine rağmen birey açısından orantısız bir zarara neden olacaksa bu tür kararlardan kaçınmaları gerektiği özellikle belirtilmiştir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, *Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities*, [https://search.coE.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a43919%22\]}](https://search.coE.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a43919%22]}), (Erişim: 9 Mayıs 2025); Konuya ilişkin daha ayrıntılı bilgi ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin ilgili tavsiye kararına yönelik değerlendirmeler için bkz. aktaran: Erdem, “Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri”, 992.

¹¹²⁶ Danıştay 10. Dairesi, E. 2001/4603, K. 2002/1358, T. 06.05.2002.

3.1.6.7. Lehe Kanun Uygulaması

Anayasa'nın 38. maddesi ve Türk Ceza Kanunu'nun 7. maddesi, kural olarak suç tarihinde yürürlükte olan kanunun esas alınacağını belirtir.¹¹²⁷ Ancak, TCK'nın 7. maddesinin ikinci fıkrasında suç tarihinde yürürlükte olan kanun ile sonradan çıkan kanun arasında farklılık varsa fail lehine olan hükmün uygulanacağı düzenlenmiştir.¹¹²⁸ Bu durum, “*lehe kanunun geriye yürümesi*” ilkesi olarak tanımlanır.¹¹²⁹ Söz konusu ilke genel hukuk ilkeleri arasında da yer alır.¹¹³⁰ Bu kural, ceza adaletinin sağlanması ve bireyin hukuki güvenliğinin korunması açısından anayasal bir teminattır.¹¹³¹ Lehe kanun ilkesinin uygulanma biçimine ilişkin genel ve kapsamlı bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.¹¹³² Ceza hukuku açısından bu husus, *Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun*'un 9. maddesiyle belirli ölçüde açıklığa kavuşturulmuştur. Bununla birlikte, bazı hâllerde yasa koyucu, hazırladığı mevzuata özel hükümler ekleyerek söz konusu ilkenin nasıl uygulanacağı konusunda açık bir

¹¹²⁷ Suç ve cezalara ilişkin esaslar; Anayasa'nın 38. maddesi uyarınca, bir fiil işlendiği tarihte yürürlükte olan kanun tarafından suç sayılmıyorsa, bu fiilden dolayı kimseye ceza verilemez. Aynı şekilde, işlenen suç için o tarihte öngörülenden daha ağır bir ceza da uygulanamaz. Bu ilkeler, suç ve cezalarda zamanaşımı ile mahkûmiyetin doğurduğu sonuçlar açısından da geçerlidir. Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri yalnızca kanunla belirlenebilir. Ayrıca, mahkeme kararıyla suçluluğu kesinleşmeden kimse suçlu sayılamaz. Bununla birlikte, hiçbir kişi, kendisini veya kanunda açıkça belirtilen yakınlarını suçlayacak şekilde ifade vermeye ya da delil sunmaya zorlanamaz.

¹¹²⁸ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 26 Eylül 2004 tarihinde kabul edilmiş ve 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun uyarınca, bir fiil işlendiği tarihte yürürlükteki mevzuata göre suç teşkil etmiyorsa, o fiil nedeniyle kişiye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Aynı şekilde, fiil sonradan yürürlüğe giren bir kanunla suç olmaktan çıkarılmışsa da ceza ve güvenlik tedbirine hükmedilemez. Böyle bir durumda daha önce verilen hükmün infazı durur ve tüm hukuki sonuçları kendiliğinden ortadan kalkar. Öte yandan, önceki ve sonraki kanunlar arasında farklılık varsa, failin lehine olan düzenleme esas alınır ve bu hüküm doğrultusunda infaz gerçekleştirilir.

¹¹²⁹ Kanun koyucu bir fiil işlendiği sırada yürürlükteki mevzuata göre suç sayılıyorken sonradan yapılan bir düzenleme ile bu fiil suç olmaktan çıkarılmışsa bu değişikliğin geçmişe uygulanabileceğini kabul eder. Ayrıca eylemin suç niteliği korunuyorsa ve eski kanun ile yeni kanun arasında fark varsa fail için daha hafif olan hükmün esas alınması gerektiğini belirtir. Bu iki durum lehe kanun ilkesinin uygulanabileceği başlıca örneklerdendir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Özbek vd., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 125.

¹¹³⁰ *Ceza kanuna* göre; bir fiil, işlendiği tarihten sonra yürürlüğe giren bir düzenleme ile suç olmaktan çıkarılmışsa ve henüz kovuşturmayla başlanmamışsa, soruşturma aşamasından öteye geçilmez. Kovuşturma devam ediyorsa derhal sona erdirilir. Fiile ilişkin bir mahkûmiyet kararı verilmişse bu hüküm artık uygulanmaz. Ceza infaz ediliyorsa infaza son verilir ve mahkûmiyetin doğurduğu tüm hukuki sonuçlar kendiliğinden ortadan kalkar. Bununla birlikte, fiilin işlendiği tarihte yürürlükte olan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanun arasında farklılık varsa, fail lehine olan düzenleme uygulanır. Lehe olan hüküm sonradan yürürlüğe girmişse geriye yürür; lehe hüküm eski kanunda yer alıyorsa ileriye yürür. Ancak her iki kanun da fail aleyhine hükümler içeriyorsa, bunlar uygulanamaz. Hafizoğulları - Özen, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 30-31.

¹¹³¹ Cemil Kaya, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 38/2 (Haziran 2005), 61-87, 70; Fatma Ebru Gündüz, “İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 32 (Ekim 2017), 33-60, 40.

¹¹³² Ulusoy'a göre, idari yaptırımlarda lehe hükmün belirlenmesi süreci, her somut olayın koşullarına göre subjektif biçimde değil, evrensel geçerliliği olan nesnel ölçütler esas alınarak yürütülmelidir. Bu çerçevede, uygulanacak hükmün tespiti, kişisel değerlendirmelerden bağımsız olarak objektif kriterlere dayandırılmalıdır. Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 83.

yönlendirme de yapabilmektedir.¹¹³³ Kabahatler Kanunu’nun “*zaman bakımından uygulama*” başlıklı 5. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, Türk Ceza Kanunu’nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümleri kabahatler açısından da geçerlidir. Ancak, kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımların yerine getirilmesinde, derhâl uygulama ilkesi esas alınır. Bu çerçevede, yaptırım kararları verildiği andaki mevzuat hükümleri doğrultusunda infaz edilir.¹¹³⁴ Lehe kanun ilkesi, kural olarak yeni kanun veya değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki fiillere uygulanır. Ancak bu ilke, soruşturma başlatılmış, kovuşturma aşamasına geçilmiş ya da ceza infaz edilmekte olan durumlarda da geçerlidir.¹¹³⁵ Bu bağlamda, yürürlüğe giren yeni kanun geçmişe etkili biçimde uygulanır ve önceden işlenen fiiller bakımından da hüküm doğurur.¹¹³⁶ *Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu*, idari yaptırımların hangi mevzuat hükümlerine göre değerlendirileceği konusunda yaptığı yorumda, suç ve cezada kanunilik ilkesi kapsamında *Anayasa Mahkemesi’nin* ilgili kararına atıfta bulunmuştur.¹¹³⁷ Anayasa’nın 38. maddesinde adli ve idari cezalar arasında ayırım yapılmadığı açıkça belirtilmiştir. Bu doğrultuda, idari işlemlerin yargısal denetimi kural olarak işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte olan mevzuata göre yapılmalıdır. Aynı yaklaşım idari yaptırımlar için de geçerlidir. Ancak, Anayasa Mahkemesi’nin değerlendirmesi dikkate alındığında, henüz kesinleşmemiş ya da infazı süren idari yaptırımlar açısından fail lehine olan düzenlemelerin uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu çerçevede, eğer fiilin işlendiği tarihte geçerli olan mevzuat ile daha sonra yürürlüğe giren düzenleme arasında bir farklılık varsa, bireyin lehine olan hükmün esas alınması gerekir. Bununla birlikte, lehe hükmün uygulanması amacıyla

¹¹³³ Dağlı, *İdarî Para Cezaları ve İdarî Yargı Denetimi*, 81; 5252 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun’un 9. maddesi, lehe hükmün uygulanmasına ilişkin usulü düzenlemektedir. Buna göre, 1 Haziran 2005’ten önce kesinleşmiş hükümler hakkında lehe olan yeni düzenleme açıkça uygulanabilecekse, duruşma yapılmaksızın karar verilebilir. Aynı şekilde, Yargıtay’ın lehe hüküm uygulanması gerektiği gerekçesiyle bozarak gönderdiği dosyalarda da bu usul geçerlidir. Lehe hükmün tespiti, önceki ve sonraki kanunların tüm hükümleri olaya ayrı ayrı uygulanarak ve sonuçları karşılaştırılarak yapılır. Ayrıca, sonradan yürürlüğe giren lehe kanunun uygulanmasına yönelik yargılamalarda, dava zamanaşımı süresi dikkate alınmaz.

¹¹³⁴ Ekinci, *6446 Sayılı*, 92; *Zaman bakımından uygulanacak kurallar* açısından 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun ilgili hükümleri kabahatler için de geçerlidir. Ancak, kabahatlere karşılık olarak verilen idarî yaptırımların infazı söz konusu olduğunda, derhâl uygulama ilkesi esas alınır. Bu doğrultuda, idarî yaptırım kararları yürürlükteki mevzuata göre yerine getirilir. Ayrıca, kabahat sayılan fiil, failin icraî ya da ihmali davranışı gerçekleştirdiği anda oluşmuş kabul edilir. Fiilin neticesinin ne zaman meydana geldiği bu değerlendirmede dikkate alınmaz.

¹¹³⁵ Çağlayan ve Doğan’a göre, bir kabahatin yaptırımla sonuçlanabilmesi için süreç dört temel aşamadan oluşur. Bu aşamalar; kabahatin gerçekleşmesi, idari soruşturmanın yürütülmesi, yaptırım kararının alınması ve bu kararın infaz edilmesidir. Doğan – Çağlayan, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine”, 569.

¹¹³⁶ Mustafa Özen, *Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), 123; Şahap Kaymak, *İdarî Yaptırımlarda Lehe Kanun İlkesi* (Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2021), 67-68.

¹¹³⁷ Anayasa Mahkemesi. E. 2010/28, K. 2011/139, T.20.10.2011.

verilen bir iptal kararı, kişiye ait eylemin başka bir idari yaptırım kapsamına girmesi durumunda, bu yaptırımın uygulanmasına engel teşkil etmez.¹¹³⁸

Danıştay, idari yaptırım uygulanmasının dayanağını oluşturan yasal hükmün yürürlükten kaldırılması veya failin lehine bir düzenleme yapılması hâlinde, ortaya çıkan yeni hukuki durumun dikkate alınması gerektiğini açıkça belirtmiştir. Kararda, idari yaptırımın hukuka uygunluğunun yalnızca işlem tarihinde geçerli mevzuata göre değil, daha sonra yürürlüğe giren ve fail lehine olan normlara göre de değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Özellikle *zamanaşımı hükümlerine* ilişkin olarak, bu hükümlerin yalnızca infaz sürecine ilişkin sonuç doğurmakla kalmayıp, ceza verme ve uygulama yetkisini tamamen ortadan kaldırdığı ifade edilmiştir. Bu nedenle, zamanaşımı sürelerinin maddi ceza hukukuna ilişkin olduğu ve dolayısıyla lehe kanun ilkesinin uygulanması bakımından mutlaka dikkate alınması gerektiği sonucuna varılmıştır.¹¹³⁹ Kişilerin bağlı oldukları kuralları önceden bilmelerini gerektirir. *Danıştay'a göre*; öylece bireyler nasıl davranmaları gerektiğini önceden kestirebilir ve kanunlar geriye yalnızca yürürlüğe girdikten sonraki olaylara uygulanır.¹¹⁴⁰ Bu kural hem ceza hem de idare hukuku için geçerlidir. İdari yaptırımlar da yalnızca ileriye dönük olarak uygulanır. Ancak, yeni kanun kişinin *lehine* ise geçmişe de uygulanabilir.¹¹⁴¹ *Ulusoy'a göre* idari yaptırımların kesinleşmesi ile infazı arasında yapılan mevzuat değişiklikleri lehe kanun ilkesi kapsamında değerlendirilmelidir. Eğer yeni düzenleme bireyin lehineyse infaz aşamasında bu düzenleme esas alınır. Aksi durumda yani değişiklik kişinin aleyhine sonuç doğuruyorsa eski hükümler uygulanır. Bu yaklaşım hem hukuki güvenliği hem de adil yargılanma hakkını korur. Ulusoy; idari yaptırımlar açısından lehe kanun ilkesinin uygulanabilir olduğunu savunur. Yeni bir düzenleme mevcut durumu daha hafif bir yaptırıma

¹¹³⁸ Danıştay İDDK, E. 2022/55, K. 2022/1801, T. 18.05.2022.

¹¹³⁹ Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/3408, K. 2015/241, T. 29.01.2015.

¹¹⁴⁰ Danıştay 13. Dairesi, BTK İdari Yaptırımlar Yönetmeliği'nin 46/A maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve ihlalin yıllara yayılması durumunda, yaptırımın tespit yılına göre uygulanmasını öngören düzenlemeyi değerlendirmiştir. Bu hüküm, kesintisiz bir fiilin işlenme zamanını tespit tarihi olarak kabul etmektedir. Oysa mütemadi suçlarda, fiil temadinin sona erdiği anda tamamlanmış sayılır ve zamanaşımı da bu andan itibaren başlar. Bu nedenle, mütemadi kabahatlerde uygulanacak yaptırım, fiilin sona erdiği tarihte geçerli olan kurallara göre belirlenmelidir. Açılan iptal davasında, tespit tarihine göre yaptırım uygulanmasının, Kabahatler Kanunu'nun atfı yaptığı Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulama ilkesine aykırı olduğu vurgulanmıştır. Aksi hâlde, 2013-2015 yılları arasında işlenen bir kabahate, yalnızca denetim 2019'da yapıldı diye, 2018'de yürürlüğe giren yönetmeliğin uygulanması söz konusu olacaktır. Bu nedenle, ilgili fıkranın yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. Danıştay 13. Dairesi, E. 2019/2641, K. 2021/1466, T. 21.04.2021, aktaran: Kaymak, *İdari Yaptırımlarda Lehe Kanun İlkesi*, 77-78.

¹¹⁴¹ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 670-671; *Lehe hükmün geçmişe yürütmesi*" ilkesi, ceza kanunlarında yer alan geçmişe yürütme yasağının, fail lehine bir istisnası olarak kabul edilir. *Kabahatler Kanunu'nun 5. maddesi, zaman bakımından* uygulanacak kuralları açısından Türk Ceza Kanunu'na atfı yapmaktadır. Bu nedenle, idari yaptırımlarda fiilden sonra kanun değişmişse, fail lehine olan hüküm belirlenmeli ve bu hüküm uygulanmalıdır. Bkz. Gündüz, "İdarî Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması", 40.

bağlıyorsa bu durum infaz sırasında dikkate alınmalıdır. Böylece hukuk devleti ilkesi pekiştirilmiş olur.¹¹⁴²

Anayasa Mahkemesi, bireysel başvuru kapsamında önüne gelen bir uyuşmazlıkta Kabahatler Kanunu'nda yer alan derhal uygulama ilkesine atıfta bulunmuştur.¹¹⁴³ Kararda, söz konusu kuralın idari yaptırım kararlarının infaz sürecine ilişkin olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede Mahkeme, infaz aşamasında dahi olsa, kabahate ilişkin fiilin unsurlarında veya yaptırım miktarında lehe bir kanun değişikliği gerçekleşmişse, bunun Anayasa'nın 38. maddesinde güvence altına alınan "kanunilik ilkesi" gereği dikkate alınması gerektiğini ifade etmiştir. Ayrıca, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 7/2. maddesinde düzenlenen "lehe kanunun geçmişe yürütmesi" ilkesinin, bu tür durumlarda uygulanması zorunlu olduğuna karar vermiştir.¹¹⁴⁴ İdari yaptırımların uygulanmasında, *Danıştay 13. Dairesi*, failin lehine olan düzenlemelerin dikkate alınması gerektiğini açıkça ifade etmiştir. Bu çerçevede, eğer uygulanan cezanın dayandığı norm yürürlükten kaldırılmış ya da daha hafif bir düzenleme yürürlüğe girmişse, infaz aşamasında yeni hukuki durumun esas alınması gerekir. Aynı değerlendirme zamanaşımı hükümleri açısından da geçerlidir. Zira zamanaşımı, yalnızca usulî bir kurum olarak değil, cezanın uygulanabilirliğini doğrudan etkileyen maddi ceza hukuku unsuru olarak kabul edilir. Bu nedenle, lehe olan zamanaşımı düzenlemeleri de ceza veya idari yaptırımların infazında göz önünde bulundurulmalıdır. Bu yaklaşım, ceza hukukunda belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerini koruyarak, suç ve cezaların daha adil biçimde değerlendirilmesine olanak sağlar. Nihayetinde, lehe hükümlerin uygulanması hem bireysel hakların korunmasına hem de adil yargılama hakkının somut biçimde teminine katkı sunar.¹¹⁴⁵

Danıştay, bir akaryakıt istasyonunda fiyat ilan panosunda ürün fiyatlarının yer almaması nedeniyle verilen idarî para cezasını incelemiştir. Söz konusu ceza, Petrol Piyasası Kanunu'nun 19. maddesinin yedinci fıkrasına dayanmaktadır. Yargılama sürecinde, Kanun'un 20.

¹¹⁴² Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 70; *Öğretide genel olarak kabul edilen görüşe göre lehe kanun ilkesi*; suçun işlendiği zaman ile cezanın hukuken kesinleştiği tarih arasında gerçekleşen mevzuat değişikliklerinin fail lehine olup olmadığını dikkate alır. Eğer değişiklik sanık lehine bir sonuç doğuruyorsa, bu durumda yeni düzenleme uygulanır. Ancak düzenleme aleyhe hükümler içeriyorsa, suçun işlendiği tarihte yürürlükte olan önceki hükümlerin esas alınması gerekir. Bu yaklaşım, hem adil yargılama hakkını hem de hukukun öngörülebilirliği ve belirliliği ilkesini güvence altına alır. Suçun işlendiği an ile hükmün kesinleştiği tarih arasında yürürlüğe giren yeni düzenlemelerin sanık lehine uygulanması, cezaların adil ve ölçülü şekilde infaz edilmesini sağlar. Bu nedenle lehe kanun ilkesi, ceza hukukunun temel güvencelerinden biri olarak değerlendirilir. Konuyla ilgili daha kapsamlı açıklamalar için bkz. Altındağ, *Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*, 29.

¹¹⁴³ Anayasa Mahkemesi. B. No: 2012/731, Karar Tarihi: 15.10.2014. *Resmî Gazete*, 17.12.2014, Sayı: 29208. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141217-9.pdf>, (Erişim: 9.05.2025).

¹¹⁴⁴ Gündüz, "İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması", 47.

¹¹⁴⁵ Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/3408, K. 2015/241, T.29.01.2015.

maddesinin eski ve yeni halleri birlikte değerlendirilmiştir. Mahkeme, düzeltilmesi mümkün fiillerde para cezası verilmeden önce ihtar yapılmasının zorunlu olduğuna ve bu değişikliğin ilgili kişi lehine olduğuna karar vermiştir. Önceki düzenlemede doğrudan ceza uygulanabilirken, yapılan değişiklikle ihtar süreci zorunlu hâle gelmiştir. Ayrıca ihtarın yalnızca bir usul işlemi olmadığı, yaptırımın niteliğini etkileyen esaslı bir unsur olduğu vurgulanmıştır. Karşı oy görüşünde ise ihtarın daha önce de soruşturma sürecine ilişkin bir usul kuralı olduğu, fiil ceza gerektiriyorsa ihbar ve soruşturma sonrası yaptırım uygulanabileceği, aynı fiile daha önce ceza verildiyse tekrar ihtar yapılmasının mümkün olmayacağı belirtilmiştir. Bu gerekçeyle değişikliğin lehe bir düzenleme sayılmayacağı savunulmuştur.¹¹⁴⁶

Benzer bir uyuşmazlıkta, *Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu*, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'na aykırı faaliyette bulunduğu gerekçesiyle bir şirkete idarî para cezası vermiştir. Ancak cezanın dayanağı olan kanun hükmü, yaptırım kararının ardından yapılan yasal değişiklikle revize edilmiş ve ceza miktarı azaltılmıştır. Bunun üzerine, ilgili şirket para cezasının iptali talebiyle dava açmış fakat Danıştay 13. Daire iptal talebini ret ile sonuçlandırmıştır.¹¹⁴⁷ Fakat yapılan itiraz üzerine *Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu*, kanun değişikliğinin davacı lehine olduğunu ve lehe hükümlerin idarî yaptırımlara da uygulanması gerektiğini ifade etmiştir. Bununla birlikte Kurul, idarî işlemlerin hukuka uygunluğunun, işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte olan düzenlemelere göre değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.¹¹⁴⁸

Başka bir kararında, *Danıştay 13. Dairesi*, lehe kanun ilkesinin uygulanabilmesi için eski ve yeni düzenlemelerin karşılaştırılmasının zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Mahkemeye göre, idarî para cezası verilirken her iki düzenlemede yer alan alt ve üst sınırlar dikkate alınmalı, bunlar arasında ilgili kişi açısından daha hafif olan hüküm esas alınmalıdır. Çünkü yaptırım miktarının daha düşük olduğu bir düzenleme, fail lehine sonuç doğurur.¹¹⁴⁹ İdari yaptırım kararının hukuken kesinleşmesi ile infaz sürecinin tamamlanması arasında gerçekleşen mevzuat

¹¹⁴⁶ Danıştay 13. Dairesi, E. 2020/1601, K. 2020/1615, T. 29.06.2020; 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 20. maddesine göre, lisans sahibi kişiler, kanun hükümlerine, bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklere, Kurumun yazılı talimatlarına veya lisans şartlarına aykırı hareket ettiklerinde Kurum tarafından ön araştırma veya soruşturma başlatılır. Aynı zamanda, ilgililere aykırılıkların on beş gün içinde giderilmesi gerektiği bildirilir. Aksi hâlde, faaliyetin geçici olarak durdurulabileceği veya lisansın doğrudan iptal edilebileceği yönünde ihbarda bulunulur. Bu süre sonunda aykırılıklar devam ederse Kurum, piyasadaki faaliyeti otuz günden az ve yüzseksen günden fazla olmamak üzere geçici olarak durdurur. Geçici durdurma süresince, yalnızca tehlikeli durumların, kötüniyetli fiillerin veya ürün kaynaklı zararın önlenmesine ve durdurma sebebinin ortadan kaldırılmasına yönelik işlemler yapılabilir. Lisans iptali ise yapılacak soruşturma sonucuna göre karara bağlanır.

¹¹⁴⁷ Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/3148, K. 2019/4500, T. 19.12.2019.

¹¹⁴⁸ Danıştay İDDK, E. 2019/2641, T. 14.10.2019.

¹¹⁴⁹ Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/1760, K. 2019/3025, T. 11.10.2019

değişikliklerinde, lehe kanun ilkesinin uygulanması gerekmektedir.¹¹⁵⁰ Nitekim tahsilat aşamasına geçilmiş ve ödeme emri düzenlenmiş idari para cezalarında, sonradan yapılan mevzuat değişiklikleri sonucunda ceza miktarında azalma meydana gelmişse, bu durum yargılama sürecinde dikkate alınmaktadır. *Danıştay'ın yerleşik içtihadına göre*, mahkemeler bu gibi durumlarda doğrudan işlemin iptaline karar vermemekte; bunun yerine, ilgili vergi dairesinin fail lehine yapılan yeni düzenlemeyi göz önünde bulundurarak tahsilat işlemini güncellenmiş ceza miktarı üzerinden gerçekleştirmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu doğrultuda, davanın reddine karar verilmekle birlikte gerekçede idareye yönelik lehe düzenlemeye uygun şekilde işlem tesis edilmesi gerektiği yönünde açıklamalara yer verilmektedir. Böylece hem işlemin tesis anındaki hukuka uygunluk korunmakta hem de sonradan doğan lehe hukuki durum yargısal denetim sürecinde gözetilmektedir.¹¹⁵¹

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, bu kapsamda, ihlalin tespit edildiği tarihte yürürlükte olan hükümlere göre idari para cezası verilmesinin hukuka uygun olduğunu belirtmekle birlikte, işlemin tesisinden veya cezanın tahsilinden sonra yürürlüğe giren ve failin lehine sonuç doğuran düzenlemelerin de dikkate alınmasının zorunlu olduğuna karar vermiştir. Ancak Kurul, yalnızca lehe düzenleme doğrultusunda ceza miktarının yeniden belirlenip tahsil edilmesinin, işlemin dayanağı olan önceki düzenlemenin hukuka aykırı hâle geldiği anlamına gelmeyeceğini; dolayısıyla bu gerekçeyle ceza kararının iptal edilemeyeceğini ifade etmiştir.¹¹⁵²

3.2. Elektrik Piyasası Kanunu'na Göre Dağıtım Şirketlerine Uygulanan İdari Yaptırımların Hukuki Dayanakları ve Türleri

Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilere uygulanacak idarî yaptırımların hukuki dayanağını Elektrik Piyasası Kanunu oluşturmaktadır.¹¹⁵³ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, getirdiği kabahat türleri ve idari yaptırım düzenlemeleri bakımından, genel olarak mülga 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na benzer bir yapı ortaya koymuştur.¹¹⁵⁴ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), enerji piyasasının düzenli ve şeffaf işlemlerini sağlamak amacıyla sahip olduğu denetim yetkisini idari yaptırımlar uygulamak suretiyle hayata

¹¹⁵⁰ Altındağ, *Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*, 30-31; Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 70.

¹¹⁵¹ Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/3148, K. 2019/4500, T. 19.12.2019.

¹¹⁵² Danıştay İDDK, E. 2008/3014, K. 2009/828, T. 05.03.2009.

¹¹⁵³ Ekinci, *6446 Sayılı*, 51.

¹¹⁵⁴ Ekinci, *6446 Sayılı*, 54.

geçirmektedir.¹¹⁵⁵ Bu kapsamda, piyasa yükümlülüklerini yerine getirmeyen şirketlere hangi tür yaptırımların uygulanacağı ve bu yaptırımların hangi usule göre gerçekleştirileceği anılan Kanun'un "*Yaptırımlar ve Yaptırımların Uygulanmasında Usul*" başlıklı 16. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.¹¹⁵⁶ Elektrik dağıtım hizmetini yürüten ve işletme hakkı devri yoluyla lisans alan şirketlerin bütüncül bir yaklaşımla değerlendirilmesi ve bu şirketlerin ilgili mevzuata uygun hareket etmelerinin sağlanabilmesi için hukuka aykırı fiil ve işlemlerin yaptırıma bağlanması zorunludur.¹¹⁵⁷ Bu durumun temelinde, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun öngördüğü piyasa düzeninin etkili ve sürdürülebilir şekilde işleminin; denetimler sonucunda tespit edilen aykırılıkların giderilmesine ve benzer ihlallerin tekrarının önlenmesine bağlı olması yatmaktadır.¹¹⁵⁸ İdari yaptırımlar, idarenin görevlerini hızlı ve etkili şekilde yerine getirmesi için gerekli araçlardır.¹¹⁵⁹ Bu nedenle, EPDK'nın kanunla belirlenen görevlerini eksiksiz ve etkin şekilde yerine getirebilmesi, yaptırım yetkisine sahip olmasını zorunlu kılmaktadır.¹¹⁶⁰ Nitekim bu yetkinin doğal bir sonucu olarak, denetim süreçleri sonucunda hazırlanan raporlar hakkında karar verme yetkisi doğrudan Enerji Piyasası

¹¹⁵⁵ Palas Dağlı, idari yaptırımların öğretide farklı biçimlerde sınıflandırıldığına dikkat çekmektedir. Yazar, bu bağlamda çeşitli ayrımlara işaret ederek literatürdeki yaklaşım çeşitliliğini vurgular. Ulusoy, idari yaptırımların değerlendirilmesinde öncelikle "idari cezalar" ile "idari tedbirler" arasında bir ayrım yapar; ardından, idari cezaları kendi içinde regülatif cezalar, kabahat cezaları ve disiplin cezaları olmak üzere üçlü bir kategoriye ayırır Ulusoy, *İdari Yaptırım*, 11; Buna karşılık Tan, daha sade bir sınıflandırma benimseyerek idari yaptırımları iki temel grupta toplar: idari para cezaları ve diğer idari yaptırımlar. Daha ayrıntılı bilgi için: Dağlı, "Türk Hukukunda LPG Piyasası Faaliyetlerinin Kapsamı", 1094.

¹¹⁵⁶ Elektrik Piyasası Kanunu, Kanun No. 6446, Kabul Tarihi: 14.03.2013, m. 16, Kurul, bilgi verilmemesi veya yanıltıcı, eksik ya da yanlış bilgi sunulması hâlinde yükümlülüğün yerine getirilmesi amacıyla ilgili şirkete süre tanır; bu sürenin sonunda aykırılık devam ederse *idari para cezası uygulanır*. Kanun, ikincil mevzuat, lisans şartları ve Kurul kararlarına aykırılıklar da yaptırıma konu edilmekte; düzeltilmesi mümkün olmayan ihlaller doğrudan cezalandırılmaktadır. Gerçek dışı belge ibrazı veya lisans koşullarındaki değişikliklerin bildirilmemesi durumunda sekiz yüz bin Türk Lirası tutarında para cezası uygulanmakta, ihlalin giderilmemesi hâlinde ise *lisans iptal* edilmektedir. İştirak yasağının ihlalinde dokuz yüz bin, lisans dışı faaliyet hâlinde ise bir milyon Türk Lirası ceza öngörülmektedir. Lisansın verilmesine esas koşulların sonradan ortadan kalkması veya *başlangıçta mevcut olmaması* da iptal gerekçesi sayılmaktadır. Aynı fiilin tekrarı durumunda uygulanacak ceza artırılabilir; ancak bu artış, şirketin *önceki yıl gayrisafi gelirinin yüzde onunu aşamaz*. Bu sınır geçildiğinde lisansın iptali gündeme gelir. Hizmetin kalitesini veya sürekliliğini bozacak ölçüde mevzuata aykırı hareket eden dağıtım ve tedarik şirketlerine yönelik olarak *yönetim kurulu üyelerinin görevden alınması*, geçici tedbir uygulanması veya yeni lisans verilmesi gibi yaptırımlar öngörülmüştür. Organize sanayi bölgelerinde faaliyet gösteren şirketler açısından bu tür ihlaller doğrudan lisans iptaliyle sonuçlanmaktadır. Kurul, bu işlemleri yürütürken kamu kurumlarıyla iş birliği yapabileceği gibi özel kişi ve kuruluşlardan hizmet temin edebilir. Kurul tarafından atanan yönetim kurulu üyeleri aleyhine açılan davalarda husumet Kuruma yöneltilir; mahkeme kusur tespiti yaparsa, ilgili kişilere rücu edilir. Ayrıca, genel aydınlatma yükümlülüğüne aykırılık hâlinde, her eksiklik için beş yüz Türk Lirası idari para cezası uygulanır ve bu cezalar tarifelere maliyet unsuru olarak yansıtılamaz.

¹¹⁵⁷ İdari yaptırımların uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. bu çalışmanın Üçüncü Bölüm, 3.1."Genel Olarak İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Hukuki Niteliği"

¹¹⁵⁸ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 17.

¹¹⁵⁹ Günday, *İdare Hukuku*, 232.

¹¹⁶⁰ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 174.

Düzenleme Kurulu'na aittir ve bu durum ilgili yasal düzenlemelerde açıkça hüküm altına alınmıştır.¹¹⁶¹

3.2.1. Yaptırım Türleri

Elektrik Piyasası Kanunu, elektrik dağıtım şirketlerine yönelik uygulanabilecek yaptırımları açık bir şekilde düzenlemiştir. Bu kapsamda, öncelikle *idari para cezaları* uygulanabileceği gibi şirketin faaliyetlerine son verilmesini teminen *lisansın iptali* veya *geri alınması* da söz konusu olabilmektedir.¹¹⁶² İdari para cezası, lisans iptali, yasaklılık ve lisansın geri alınması; *tüm lisans sahiplerine uygulanabilen idari yaptırımlardır*. Yönetim kurulu üyelerine el çektirme ve yerlerine atama yapılması ise *yalnızca dağıtım lisansı sahipleri ile görevli tedarik* şirketleri için öngörülmüştür. Yerine getirilmeyen hizmet ve yatırımların bedelinin, önce dağıtım şirketinin diğer faaliyet gelirlerinden; bu yeterli olmazsa ortakların temettü gelirlerinden ve son olarak nama yazılı hissedarların malvarlıklarından karşılanması, *yalnızca dağıtım lisansı sahiplerine* özgü bir yaptırımdır.¹¹⁶³

3.2.1.1. İdari Para Cezası¹¹⁶⁴

İdari para cezası, yasada yasaklanan fiillerin gerçekleşmesi durumunda herhangi bir mahkeme kararına gerek duyulmaksızın yalnızca idari işlemlerle yetkili idare tarafından

¹¹⁶¹ Denetim raporları sonucunda uygulanacak yaptırım ve işlemler Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından karara bağlanır. Elektrik dağıtım şirketlerinin denetimi temel olarak Bakanlık tarafından yürütülmekte olup, Bakanlık bu yetkisini Kurum da dâhil olmak üzere konuya ilişkin uzmanlığa sahip kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte kullanabilir veya bu kurumlara kısmen ya da tamamen devredebilir. Yetki devri halinde, denetimi gerçekleştiren kurumun yapacağı tüm giderler Bakanlık bütçesinden karşılanır. Bakanlık tarafından hazırlanan veya karara bağlanan denetim raporları Kuruma bildirilir ve Kurum bu raporlar doğrultusunda gerekli işlemleri Kurul aracılığıyla sonuçlandırır. *Elektrik Piyasası Kanunu, m. 15.*

¹¹⁶² Elektrik piyasasında faaliyet gösteren şirketler bazı yükümlülükleri ihlal ettiklerinde *idari para cezası* ile karşılaşabilir. Bu cezanın sebepleri arasında, *bilgi ve belge vermekten kaçınmak, denetimi engellemek, mevzuata, lisans şartlarına veya Kurul kararlarına aykırı hareket etmek* yer alır. Ayrıca, *lisansın verilme şartlarının ortadan kalkması, yasaklı şirket ilişkileri kurulması, lisans dışı faaliyet yapılması ve genel aydınlatmada armatür ya da direk eksiklerinin giderilmemesi* de cezayı gerektirir.

¹¹⁶³ Şirket yönetimine doğrudan müdahale edilmesi mümkündür. Bu kapsamda, yönetim kurulu üyelerinin görevden alınması ve yerlerine atama yapılması öngörülmüştür. Dağıtım şirketinin yerine getirmediği hizmet ve yatırımların maliyeti önce şirketin diğer faaliyetlerinden karşılanır. Bu yeterli olmazsa ortakların temettü gelirlerine, son olarak da nama yazılı hissedarların malvarlıklarına başvurulur. Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 173.

¹¹⁶⁴ Bu başlık altında, elektrik piyasasında uygulanan *idari para cezası* ile bu cezaya neden olan başlıca eylemler ayrıntılı olarak incelenecektir. Bu çerçevede, *bilgi ve belgeye erişimin engellenmesi, yerinde inceleme yapılmasına izin verilmemesi, ilgili mevzuata, lisans hükümlerine veya Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararlarına aykırı davranılması, lisans verilmesine esas şartların ortadan kalkması, iştirak ilişkisi yasağının ihlali, lisans kapsamı dışında faaliyet yürütülmesi ve genel aydınlatma hizmetine ilişkin armatür ile direk eksikliklerinin giderilmemesi* gibi fiiller idari para cezasına konu olan temel ihlaller arasında yer almaktadır.

belirlenen para miktarının ilgili kişiden tahsil edilmesidir.¹¹⁶⁵ Regülasyon görevini yürüten idari otoriteler görev alanları doğrultusunda hem düzenleyici hem de icrai kararlar alabilir. Ayrıca görüş sunabilir, sektörün yapısını şekillendirebilir, bilgi talep edebilir, araştırma ve soruşturma yürütebilir, yargı süreçlerini başlatabilir, özel kişilere yönelik emir ve talimat verebilir, uyuşmazlıkların çözümüne katkı sunabilir. Bununla birlikte, kamuoyunu bilgilendirme ve yönlendirme amacıyla rapor, bildiri veya uyarılarla açıklamalarda bulunabilir, basın ve medya yoluyla kamu tepkisini harekete geçirebilir ve denetim sonucunda gerekli gördüğü hâllerde doğrudan yaptırım uygulayabilir.¹¹⁶⁶ Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, özellikle ekonomik alan başta olmak üzere, devletin belirli sektörlerdeki düzenleme görevini etkin biçimde yerine getirmesini sağlayan kurumsal yapılardır.¹¹⁶⁷ Bu kurumlar, kamu yararını esas alarak kapsamlı değerlendirmeler sonucunda kararlar alır ve bu kararları uygulamaya koyarlar. Aynı zamanda teknik, mali veya siyasi nitelikteki kamu ve özel müdahalelere karşı bağımsız hareket ederler. Temel amaçları, hem temel hak ve özgürlükleri hem de ekonomik düzeni korumaktır. Bu bağlamda, doğabilecek risk ve zararları önleme ve gerektiğinde yaptırıma bağlama yetkisine sahiptirler. Hukuki yapıları gereği, idari teşkilat içinde yer alsalar da yürütme organına karşı organik ve işlevsel açıdan bağımsızdırlar. Ayrıca, yalnızca danışma niteliğinde olmayan bu otoriteler düzenleyici işlemler yapma ve bireysel nitelikte bağlayıcı kararlar alma yetkisine sahiptir. Bu yönüyle, modern idari yapı içinde hem düzenleme hem de uygulama gücünü bir arada barındıran idari otoriteler olarak faaliyet gösterirler.¹¹⁶⁸ *Anayasa Mahkemesi*, verdiği bir kararda, kamu düzeninin korunması ya da ilgili alanın düzenlenmesi amacıyla, özel bir sektöre ilişkin faaliyetlerde bulunan ve kanunla yetkilendirilmiş idari makamlar tarafından uygulanan yaptırımların “*regülatif ceza*” kapsamında değerlendirilebileceğini belirtmiştir. Aynı kararda Mahkeme, bir idari otorite olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından, düzenleyici veya özel kolluk yetkisi çerçevesinde kesilen *idari para cezalarının* da bu türden cezalar arasında yer aldığını ifade

¹¹⁶⁵ Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, 103; İdari para cezasına ilişkin tanımlar, çalışmanın “İdari Yaptırımların Türleri” başlıklı bölümünde *sayfa 205 ve devamında Anayasa Mahkemesi ile Danıştay kararları ışığında ayrıntılı olarak incelenmiştir*. Bu nedenle, bu bölümde yalnızca elektrik dağıtım şirketlerine ilişkin uygulamalar ele alınacaktır.

¹¹⁶⁶ Emine Burcu Sinoplu, *Sermaye Piyasası Kurulu’nun Uyguladığı İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi* (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009), 29.

¹¹⁶⁷ Ulusoy’a göre; Bir idari cezanın regülatif ceza sayılabilmesi için mutlaka düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından verilmiş olması şart değildir. Belirli bir alanda regülasyon faaliyeti yürüten ya da özel bir kolluk yetkisi kullanan, örneğin ekonomi kolluğu gibi, klasik idari yapı içinde yer alan idari makamlar tarafından verilen cezalar da, eğer belirli bir ağırlık taşıyorsa ve hafif nitelikte değilse, regülatif ceza kapsamında değerlendirilebilir. Bunun nedeni, regülatif cezaların muhatapları üzerinde ciddi etki ve sonuçlar doğurmasıdır. Örneğin, imar mevzuatına aykırılıklar nedeniyle uygulanan para cezaları da bu kapsama girer ve regülatif ceza niteliği taşır. Ali Ulusoy, *İdari Yaptırımlar* (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2013), 12.

¹¹⁶⁸ Atay, *İdare Hukuku*, 318; Altındağ, “Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar”, 15-16.

etmiştir.¹¹⁶⁹ *Danıştay*, idari para cezalarına ilişkin bir kararında, regülatif cezaların; belirli sektörlerde kamu düzenini sağlamak ya da ilgili alanları düzenlemek amacıyla, kanunla yetkilendirilmiş idari makamlar tarafından uygulanan yaptırımlar olduğunu belirtmiştir. Aynı şekilde, düzenleyici kurumlar tarafından verilen idari para cezalarının da bu kapsama girdiği ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, düzenleyici kurumlarca alınan yaptırım kararlarının; yetkili oldukları piyasalarda kamu düzenini korumak ve söz konusu piyasaların adil, etkin ve dengeli şekilde işlemlerini sağlamak amacıyla uygulandığı görülmektedir.¹¹⁷⁰ Bu tür idari yaptırımlar, doktrinde “*regülatif cezalar*” olarak tanımlanmaktadır.¹¹⁷¹

İdari Para Cezasına Sebep Olan Eylemler; Gerek mülga 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nda gerekse yürürlükteki 6446 sayılı Kanun’un 16. maddesinde, idari para cezasına yol açabilecek fiiller sınırlı sayma yöntemiyle belirlenmiştir.¹¹⁷² Mevcut düzenlemeye göre; *bilgi ve belgelere erişimin engellenmesi, yerinde inceleme yapılmasına izin verilmemesi, ilgili mevzuata, lisans hükümlerine veya Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararlarına aykırı davranılması, lisans verilmesine esas teşkil eden koşulların ortadan kalkması, iştirak yasağının ihlali, lisans kapsamı dışında faaliyet yürütülmesi ve genel aydınlatma hizmetine ilişkin armatür ile direk eksikliklerinin giderilmemesi gibi eylemler*, idari para cezası yaptırımı kapsamında değerlendirilmektedir.¹¹⁷³,

Bilgi ve Belgeye Erişimin Engellenmesi veya Yerinde İnceleme İmkânının Kısıtlanması;

İdari otoritelerin, kanunla kendilerine tevdi edilen düzenleme, izleme, denetim ve yaptırım uygulama gibi temel görevlerini etkin şekilde yerine getirebilmeleri, ihtiyaç duydukları bilgi ve belgelere herhangi bir kısıtlama veya engelle karşılaşmaksızın ulaşabilmelerine bağlıdır.¹¹⁷⁴ Bu nedenle, idarenin görev alanına giren konularda geniş bilgiye erişimin sağlanması, kamu gücünün etkili ve hukuka uygun kullanımının temel bir gereğidir.¹¹⁷⁵

¹¹⁶⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2015/109, K. 2016/28, T. 07.04.2016.

¹¹⁷⁰ Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/2283, K. 2017/359, T. 14.02.2017; Bilal Ayaz, *Türk Petrol Piyasası Düzeninde Kabahatler ve Yaptırımları* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 4; Gökhan Özkan, *Düzenleyici Reformların Türkiye Enerji Piyasası Üzerindeki Ekonomik Etkileri: Sayısal Analiz* (Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2016), 34.

¹¹⁷¹ Regülatif nitelikteki cezalara ilişkin ayrıntılı açıklamalar ile konuya dair yargı kararlarının değerlendirilmesi için bkz. bu çalışmanın Üçüncü Bölüm, 3.1.6. “İdarî Yaptırımların Ceza Hukukunun Temel İlkeleriyle Olan Bağlantısı”

¹¹⁷² Kent, Kanun’da açıkça sayılan fiiller dışında herhangi bir yaptırım uygulanmaması gerektiğini ifade etmektedir. Kent, *Türk ve Alman*, 236.

¹¹⁷³ Türkiye Cumhuriyeti, *Elektrik Piyasası Kanunu* (Kabul: 14.3.2013, Kanun No: 6446), RG, 30.3.2013, sayı: 28603, m. 16, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6446&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim: 14 Mayıs 2025).

¹¹⁷⁴ Kent, *Türk ve Alman*, 236.

¹¹⁷⁵ Oğuzkan Güzel, *Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi* (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2007), 50.

2001 yılında kabul edilen 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 6446 sayılı yeni Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte yeniden adlandırılarak “*Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*” ismini almıştır.¹¹⁷⁶ Bu Kanun'un 5. maddesinin (t) bendi uyarınca, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), kendisine tevdi edilen görevleri ifa ederken, görev alanına giren konularda gerekli gördüğü tüm bilgi ve belgeleri kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişilerden talep edebilme ve ayrıca bu bilgileri yerinde inceleme yetkisini haizdir.¹¹⁷⁷ Elektrik piyasası faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin lisans düzenlemeleri, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu çerçevede lisans, söz konusu Kanun hükümleri doğrultusunda belirli piyasa faaliyetlerini gerçekleştirme yetkisi tanıyan ve tüzel kişilere verilen idari nitelikte bir izin belgesidir. Kanun'un 11. maddesinin onuncu fıkrasında yer alan özel düzenlemeler saklı kalmak üzere, lisanslara ilişkin esaslar Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenmektedir. Lisans sahibi tüzel kişiler ise, Kurumun denetim görevini etkin şekilde yerine getirebilmesi amacıyla; *tesislerini ve mali kayıtlarını denetime hazır tutmak, talep edilmesi hâlinde bu kayıtları Kuruma sunmak ve ayrıca EPDK'nın işlevlerini sürdürebilmesi için ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri eksiksiz, doğru ve zamanında temin etmekle yükümlüdür.*¹¹⁷⁸

Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği uyarınca, denetime tabi tutulan şirketler ile alt yüklenicileri, denetim sürecinin etkin yürütülebilmesi amacıyla gerekli tüm bilgi, belge ve kayıtları eksiksiz ve zamanında sunmakla yükümlüdür. Bu kapsamda, denetim heyetine uygun çalışma ortamı sağlanmalı, talep edilen teknik donanım ve yardımcı personel temin edilmelidir. Ayrıca, yazılım ve veri tabanına erişim imkânı sunulmalı; çevrimiçi izleme talepleri doğrultusunda sistem erişimi kesintisiz biçimde sağlanmalıdır. Denetim personelinin bilgi talepleri yazılı veya sözlü olarak karşılanmalı, düzenlenen tutanaklar imzalanmalı ve varsa şirket görüşleri eklenmelidir. Yetkili personelle görüşme imkânı gecikmeksizin temin edilmelidir. Bakanlık veya yetkilendirilmiş kamu kurumları tarafından istenen belgeler ve elektronik veriler belirlenen süre ve formatta iletilmeli; sistemlerin anlık izlenmesine olanak sağlayacak veri akışı da sürekli olarak temin edilmelidir. Ayrıca, şirketin uhdesinde bulunan alt yüklenici sözleşmeleri, hak ediş belgeleri ve faturalar gibi evraklar talep üzerine ibraz

¹¹⁷⁶ Ekinci, 6446 Sayılı, 55.

¹¹⁷⁷ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 175. 4628 sayılı *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, m. 5/t.

¹¹⁷⁸ Elektrik Piyasası Kanunu, Kanun No. 6446, Kabul Tarihi: 14/03/2013, m. 5/2(d), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6446&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim: 14.05.2025).

edilmelidir. Gizlilik, ticari sır ya da teknik yetersizlik gibi gerekçeler ileri sürülerek bilgi veya belge temininden ya da elektronik sistemlere erişimden kaçınılamaz.¹¹⁷⁹ 14 Mart 2013 tarihli ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 508. maddesine dayanılarak hazırlanan bu Yönetmeliğin amacı; dağıtım lisansı sahibi şirketlerin, ilgili mevzuat ve lisans hükümleri çerçevesinde yürüttükleri faaliyetlerin izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.¹¹⁸⁰ Yönetmelik kapsamı, söz konusu denetimin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından doğrudan ya da yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilmesi; denetim konularının tespiti; denetim heyeti ve personelinin görev ve yetkileri; denetime tabi şirketlerin hak ve yükümlülükleri ile denetim yetkisi verilen şirketlerin nitelikleri, yetkilendirilme şartları ve sorumluluklarını düzenlemektedir.¹¹⁸¹

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), bilgi talep etme ve yerinde inceleme yapma yetkisini kullandığında; talep edilen bilgilerin eksik, yanlış veya yanıltıcı şekilde sunulması, hiç verilmemesi ya da inceleme faaliyetlerine engel olunması hâlinde uygulanacak idari yaptırımlar, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 16/a maddesi kapsamında düzenlenmiştir.¹¹⁸² Yükümlülüklerini yerine getirmeyen elektrik dağıtım şirketlerine idari para cezası uygulanmaktadır. Bu doğrultuda, bilgi veya belge sunmaktan kaçınan ya da yerinde incelemeye izin vermeyen kişilere, eksik veya yanlış bilgilerin düzeltilmesi ya da inceleme imkânının sağlanması amacıyla on beş gün süreli yazılı ihtar yapılır.¹¹⁸³ Verilen süre içerisinde gereklilikler yerine getirilmezse, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), yetkisi çerçevesinde ilgili kişi veya kuruluşlara idari para cezası uygular. Söz konusu yaptırım, hukuka aykırı eylemlerin önlenmesini ve düzenleyici denetimin etkinliğini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu süreç, EPDK’nın düzenleyici ve denetleyici yetkisinin bir tezahürü olup, aynı zamanda

¹¹⁷⁹ *Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği*, RG 12 Ocak 2020, Sayı: 31006, m. 9, <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=24127&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeli&mevzuatTertip=5> (Erişim: 14.05.2025).

¹¹⁸⁰ Denetim Yönetmeliğin 1. maddesi uyarınca, bu Yönetmeliğin amacı; dağıtım lisansı sahibi tüzel kişilerin faaliyetlerinin, yürürlükteki mevzuat ve lisans şartlarına uygunluğunu sağlamak amacıyla izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

¹¹⁸¹ Denetim Yönetmeliğinin 2. maddesi; dağıtım lisansı sahibi şirketlerin denetiminin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından doğrudan ya da yetkilendirilmiş kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmesi, denetim konularının belirlenmesi, denetim heyeti ve personelinin görevleri ile denetime tabi şirketlerin ve yetkili denetim şirketlerinin hak, yükümlülük ve niteliklerine ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır.

¹¹⁸² İkinci, 6446 Sayılı, 56.

¹¹⁸³ Kurul, idari para cezası ya da lisans iptali gibi yaptırımlara başvurmadan önce, hukuka aykırılık oluşturan eylemlerle ilgili olarak ilgili tarafı yazılı *ihtar yoluyla uyarır*. Bu ihtar süresi, ihlalin niteliğine göre değişiklik gösterebilir. Kent, *Türk ve Alman*, 237.

piyasada şeffaflık ve istikrarın korunmasına katkı sunan bir denetim mekanizması işlevi görür.¹¹⁸⁴

Mevzuata, Lisans Hükümlerine veya Kurul Kararlarına Aykırılık;

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) ve ilgili ikincil mevzuat, elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin hukuka uygun hareket etmelerini temin etmek amacıyla kapsamlı yükümlülükler ve denetim mekanizmaları öngörmektedir.¹¹⁸⁵ Kanun, piyasa aktörlerine çeşitli sorumluluklar yüklemekte; bu yükümlülüklerle aykırı davranılması hâlinde uygulanacak idari yaptırımları açıkça düzenlemektedir. Denetim ve soruşturma süreçleri ise çoğunlukla rutin kontrollerin yanı sıra, ihbar ve şikâyet mekanizmaları yoluyla başlatılmaktadır. Aykırılık tespit edilmesi durumunda, ilgili tüzel kişiye söz konusu ihlali gidermesi veya tekrarlamaması için 30 gün süreli yazılı bir ihtar gönderilmektedir.¹¹⁸⁶ *Ekinci*, 6446 sayılı Kanun'un 16. maddesinin doktrinde eleştiriye açık olduğunu belirtmektedir. Ona göre, mevzuata aykırı her türlü fiilin bu kadar geniş bir ifadeyle aynı yaptırıma tabi tutulması, maddenin uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Her ne kadar idari nitelikte bir yaptırım söz konusu olsa da, bu tür cezalarda genel ceza hukuku ve ceza muhakemesi hukukunun temel ilkelerinin gözetilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu bağlamda, söz konusu hükümde hukuki anlamda tanımlanmış bir kabahatin bulunup bulunmadığı dahi tartışmalıdır.¹¹⁸⁷ *Ulusoy'a* göre, regülatif nitelikteki idari yaptırımlarda hukuki çerçevenin kanunla geniş biçimde belirlenmesi bir sorun teşkil etmemektedir. Nitekim, bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkilerinin kanunla ayrıntılı olarak düzenlenmiş olması, aynı zamanda bu kurumların uygulayacağı kabahatlerin genel sınırlarını da ortaya koymaktadır.¹¹⁸⁸ *Danıştay*, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'ndan doğan bir uyuşmazlıkta, Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "ilgili diğer mevzuat" ifadesinin açık biçimde tanımlanmamış olmasına rağmen, 4628 sayılı Kanun'un 5/B maddesinin (h) bendi ile dağıtım lisanslarının genel hükümlerinde yer alan 2/a maddesini esas alarak değerlendirmede bulunmuştur. Bu kapsamda, petrol piyasasına yönelik düzenlemeler içeren Kurul kararlarının, söz konusu "ilgili diğer mevzuat" kapsamında değerlendirilmesi

¹¹⁸⁴ Bilgi ve belgeye erişimin engellenmesi ya da yerinde inceleme imkânının kısıtlanması; durumunda uygulanacak yaptırımlar ile bu yaptırımların uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinin (a) fıkrasında açıkça düzenlenmiştir. Bu hüküm, idari yaptırımların hukuki dayanağını oluşturmakta ve uygulama sürecine ilişkin çerçeveyi belirlemektedir.

¹¹⁸⁵ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 179.

¹¹⁸⁶ *Madde 16-1/b*: Bu Kanun, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine, Kurul kararlarına ve talimatlara aykırı hareket edildiğinin saptanması hâlinde, aykırılığın niteliğine göre aykırılığın otuz gün içinde giderilmesi veya tekrarlanmaması ihtar edilir ve yapılan yazılı ihtarla rağmen aykırı durumlarını devam ettiren veya tekrar edenlere beş yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir.

¹¹⁸⁷ *Ekinci*, 6446 Sayılı, 66; Aslan, vd. *Enerji Hukuku (Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon)*, 430.

¹¹⁸⁸ *Ulusoy*, *İdari Yaptırımlar*, 86-87.

gerektiği sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla, piyasada faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişilerin bu Kurul kararlarına aykırı eylemleri, 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinin (3) numaralı alt bendi uyarınca idari para cezasıyla yaptırıma tabi tutulabilecektir.¹¹⁸⁹

Hukuka aykırı bir fiilin sonradan giderilmesinin artık mümkün olmadığı durumlarda, bir başka ifadeyle, ilgili tüzel kişiye ihtar gönderilse bile aykırılığın ortadan kaldırılamayacağı açık ise, bu hâlde idari yaptırım uygulanmadan önce ihtar gönderilip gönderilmeyeceği sorusunun yanıtı, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinin (c) fıkrasında düzenlenmiştir.¹¹⁹⁰ Öğretide, sonradan düzeltilmesi mümkün olmayan ve bu nedenle ihtar yapılmasına gerek bulunmayan aykırılık hâllerinin yalnızca "Kanun, ikincil mevzuat ve lisans hükümlerine" aykırılıkla sınırlandırılmış olmasına dikkat çekilmektedir. Diğer bir deyişle, Kurul kararları ile talimatlara aykırı davranışlar bu hüküm kapsamına alınmamıştır. Bu nedenle, Kurul kararları veya talimatlara yönelik aykırılıklar niteliği gereği düzeltilemez nitelikte olsa dahi idari yaptırım uygulanmadan önce yazılı ihtar gönderilmesi zorunlu kabul edilmektedir.¹¹⁹¹

Lisans Verilmesine Esas Şartların Yokluğu;

Lisans başvurusunda ya da lisansın yürürlükte olduğu dönemde, lisans verilmesine esas teşkil eden koşullara dair gerçeğe aykırı belgelerin ibrazı, yanıltıcı bilgi sunulması yahut lisans şartlarında meydana gelen değişikliklerin Kuruma bildirilmemesi hâlinde, ilgili tüzel kişiliğe sekiz yüz bin Türk Lirası tutarında idari para cezası uygulanmaktadır. Ayrıca, söz konusu gerçeğe aykırı belge veya bilginin düzeltilmesinin hukuken mümkün olmaması veya otuz günlük süre içerisinde Kurum tarafından yapılan yazılı bildirimle rağmen *eksikliğin giderilmemesi* durumunda ihlalin devamı hâlinde ilgili lisansın iptali söz konusu olabilmektedir.¹¹⁹² 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, lisans başvurusunda gerçeğe aykırı belge sunulması veya yanıltıcı bilgi verilmesi durumunda idari para cezası öngörmektedir. Buna karşılık, mülga 4628 sayılı Kanun'un 11/1-d maddesinde aynı fiil için doğrudan lisans iptali yaptırımı düzenlenmişti.¹¹⁹³ Yeni düzenleme, hukuk güvenliği ve uygulanabilirlik

¹¹⁸⁹ Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/1213, K. 2014/2380, T. 11.06.2014.

¹¹⁹⁰ Kanuna göre, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine aykırı bir fiil işlendiğinde ve bu aykırılık, niteliği gereği sonradan düzeltilemeyecek bir duruma yol açıyorsa, ihtar süreci beklenmeden doğrudan beş yüz bin Türk Lirası idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

¹¹⁹¹ İkinci, 6446 Sayılı, 67; Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 180.

¹¹⁹² 6446 sayılı Kanun (madde 16/1.fıkra, ç bendi) "Yaptırımlar ve yaptırımların uygulanmasında usul"

¹¹⁹³ (mülga); m. 11 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No. 4628, Kabul Tarihi: 20.2.2001, Resmî Gazete: 3.3.2001/24335, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4628.pdf> (Erişim: 15.05.2025). Kanunun başlığı, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 30. maddesi uyarınca

bakımından daha uygun görünmektedir; zira henüz verilmemiş bir lisansın iptal edilmesi hukuken mümkün değildir. Bu çerçevede, para cezası yaptırımı, hem ihlalin tespiti halinde uygulanabilir olması hem de başvuru sürecinde caydırıcılık sağlaması açısından daha isabetlidir. Öte yandan, ilgili maddenin devamında yer alan düzenlemeyle, yanıltıcı bilgi veya gerçeğe aykırı belge sunma fiilinin düzeltilmesinin mümkün olmaması ya da otuz gün içinde yapılan yazılı ihtarla rağmen düzeltilmemesi halinde lisansın iptal edileceği belirtilmiştir. Ancak bu hüküm, aynı fiil için hem para cezası hem de lisans iptali gibi farklı yaptırımların hangi koşullarda ve ne şekilde uygulanacağı konusunda açık ve net bir çerçeve sunmamaktadır. Dolayısıyla, uygulamada belirsizliklerin önüne geçilmesi amacıyla, ya ihtar ve para cezası mekanizmaları kaldırılarak doğrudan tek yaptırıma gidilmeli ya da ihtar sonrası aykırılığın devam etmesi halinde hangi yaptırımın devreye gireceği açıkça düzenlenmelidir.¹¹⁹⁴

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 30. maddesi (f) fıkrası uyarınca lisansın yürürlükte olduğu dönemde lisans verilmesine dayanak teşkil eden şartların sonradan ortadan kalktığının ya da başlangıçta hiç mevcut olmadığının belirlenmesi durumunda, söz konusu lisans idare tarafından iptal edilir.¹¹⁹⁵ Bu hüküm, kamu yararının ve elektrik piyasasında hukuki düzenin korunmasını sağlamak amacıyla idareye açık bir takdir yetkisi tanımaktadır.¹¹⁹⁶ Elektrik piyasasında faaliyette bulunmak isteyen tüzel kişiler, lisans alabilmek amacıyla, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği ekinde belirtilen belgeler ile bu Yönetmelik uyarınca yayımlanan “*Lisans Başvurusunda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi*”nde yer alan belgeleri Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna (EPDK) sunmakla yükümlüdür. Söz konusu belgeler; *başvuru sahibinin sermaye yapısını, ortaklık ilişkilerini ve şirketi temsile ile ilzama yetkili kişilere ilişkin yetkileri* tevsik eden içerikte olup, başvurunun hukuki dayanağını ve güvenilirliğini ortaya koymayı amaçlamaktadır.¹¹⁹⁷ Çınar’a göre, 6446 sayılı Kanun’un (ç) bendi kapsamındaki fiiller kabahat niteliği taşıırken, (f) bendi kapsamında bu nitelik söz konusu değildir. Çünkü (ç) bendinde yer alan hukuka aykırılıklar, başvuruda bulunan ya da lisanslı şirketin kusuruna dayanmakta; buna karşın (f) bendinde kusur unsuru bulunmamaktadır. Bu nedenle, (f) bendindeki “lisans iptali” ifadesi yerine “lisansın geri alınması” veya “iptali”

“Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir (RG, 30 Mart 2013, Sayı: 28603).

¹¹⁹⁴ Ekinci, 6446 Sayılı, 72.

¹¹⁹⁵ Kent, *Türk ve Alman*, 236.

¹¹⁹⁶ Ruhsat veya lisansın geri alınmasına yönelik işlemler, doğrudan bir idari ceza niteliği taşımamakla birlikte, yaptırıma maruz kalan kişiler açısından olumsuz sonuçlar doğurmaları ve dolaylı olarak mevzuat ihlaline dayanması sebebiyle, idari yaptırım kapsamında değerlendirilmekte; bu tür işlemler, idari iznin geri alınması şeklinde ortaya çıkan yaptırım türleri arasında kabul edilmektedir. Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 179.

¹¹⁹⁷ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 181.

işlemleri idari nitelikte değerlendirilmelidir. Öte yandan, (ç) bendinin ilk ve ikinci cümleleri arasında tutarlılık bulunmamakta; bu durum, kabahatler hukukunun temel ilkelerinden “belirlilik” ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.¹¹⁹⁸ Ayrıca (ç) bendinde tüzel kişiye düzeltme imkânı tanınırken, (f) bendinde böyle bir olanak öngörülmemiştir. Bu çelişkiler dikkate alındığında, özellikle (ç) bendinde açık ve net bir düzenleme yapılması zorunludur.¹¹⁹⁹ *Ekinci*, benzer bir tartışmayı EPK’nın 16. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (g) bendi dâhil olmak üzere üç bent üzerinden yürütmektedir. Ona göre 16/1-ç, 16/1-f ve 16/1-g bentlerinde benzer ifadeler yer almakta fakat yaptırımlar farklı şekilde düzenlenmektedir. Aynı fiilin bu üç bentten herhangi birine aykırılık teşkil etmesi mümkündür. Örneğin, lisans şartlarından birinin yürürlük sırasında ortadan kalkmasına rağmen bu duruma ilişkin gerçek dışı belge sunulması hâlinde hangi fıkranın uygulanacağı belirsizdir. Zira EPK m. 16/1-f, lisansın dayanağını oluşturan şartların sonradan ortadan kalkması hâlinde iptal yaptırımını; 16/1-g ise kanuna karşı hile veya gerçeğe aykırı beyan durumunda aynı sonucu öngörmektedir. Dolayısıyla tek bir fiil hem 16/1-ç hem 16/1-f hem de 16/1-g kapsamında değerlendirilebilir. Ancak bu durumda uygulanacak yaptırımın idari para cezası mı yoksa lisans iptali mi olacağı açık değildir. Bu belirsizlik, kanunilik ve belirlilik ilkeleri yönünden sorun teşkil ettiğinden ilgili hükümlerin yasa değişikliğiyle net ve tutarlı hale getirilmesi gereklidir.¹²⁰⁰

İştirak İlişkisi Yasağına Aykırılık;

Elektrik Piyasası Kanununda *iştirak kavramı*; kamu iktisadi teşebbüsleri hariç olmak üzere; bir tüzel kişinin, piyasada faaliyet gösteren başka bir tüzel kişiyi doğrudan ya da dolaylı şekilde, tek başına veya diğer gerçek ya da tüzel kişilerle birlikte kontrol etmesi durumunu ifade eder.¹²⁰¹ Aynı şekilde, bir tüzel kişinin, doğrudan ya da dolaylı olarak, yine tek başına veya

¹¹⁹⁸ Anayasa’nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti ilkesinin temel unsurlarından biri *belirlilik ilkesidir*. Bu ilke, normların hem bireyler hem de idare açısından açık, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını; ayrıca keyfi uygulamalara karşı hukuki güvence içermesini gerektirir. Belirlilik, hukuki güvenlikle doğrudan bağlantılıdır. Buna göre birey, hangi eylem ya da durumun hangi hukuki sonuca yol açacağını ve idarenin hangi yetkileri bu kapsamda kullanabileceğini önceden öngörebilmelidir. Bu sayede birey, yasal yükümlülüklerini bilinçli şekilde yerine getirebilir ve davranışlarını hukuk düzenine uygun biçimde şekillendirebilir. Hukuk güvenliği ise, normların öngörülebilir olmasını, bireyin devlete güven duymasını ve devletin bu güveni zedeleyecek uygulamalardan kaçınmasını zorunlu kılar (Anayasa Mahkemesi, E. 2009/51, K. 2010/73, T. 20.05.2010; Anayasa Mahkemesi, E. 2009/21, K. 2011/16, T. 13.01.2011; Anayasa Mahkemesi, E. 2010/69, K. 2011/116, T. 07.07.2011; Anayasa Mahkemesi, E. 2011/18, K. 2012/53, T. 11.04.2012.)

¹¹⁹⁹ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 181-182.

¹²⁰⁰ *Ekinci*, 6446 Sayılı, , 72-73; Elektrik Piyasası Kanunu’nun 16. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (g) bendine göre bu Kanun kapsamında yapılan her türlü talep ve işlemde kanuna karşı hile yapılması veya gerçeğe aykırı beyanda bulunulmasının tespiti hâlinde, ilgili tüzel kişinin lisansı iptal edilir.

¹²⁰¹ İştirak kavramının geçtiği düzenleme, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (ö) bendinde yer almaktadır.

birlikte hareket ettiği kişi ya da kuruluşlar tarafından kontrol edilmesi ve bu kişilerin piyasada faaliyet yürütmesi hâlinde de iştirak ilişkisi söz konusu olur. Bu kapsamda, kontrol ilişkisi bulunan şirketler veya taraflar arasındaki doğrudan ya da dolaylı tüm bağlantılar iştirak kapsamında değerlendirilir.¹²⁰² Bu kapsamda, öncelikle idare tarafından *ihtar sürecinin* işletilmesi gerekmektedir. İhtarın yazılı şekilde yapılması ve ilgili kişiye otuz günlük bir süre tanınması zorunludur. Belirtilen usule aykırı olarak gerçekleştirilen ihtarlar hukuken geçersiz sayılacak bu durum, idarî yargı mercilerince iptal kararı verilmesine neden olabilecektir.¹²⁰³ İlgili mevzuatın izin verdiği sınırların dışında bir iştirak ilişkisinin mevcut olması hâlinde, şirketin yazılı olarak ihtar edilmesi ve bu ilişkiyi mevzuata uygun hâle getirmesi istenir. Ancak, yapılan ihtara rağmen söz konusu aykırılığın giderilmemesi durumunda, kanun kapsamında idari para cezası uygulanması öngörülmüştür.¹²⁰⁴

Lisans Kapsamı Dışında Faaliyet Göstermek;

Lisans, elektrik piyasasında faaliyet yürütmek isteyen tüzel kişilere 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu çerçevesinde verilen ve bu faaliyetlerin hukuki dayanağını oluşturan yetkilendirme belgesidir.¹²⁰⁵ *Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesi*, dağıtım faaliyetlerinin lisansla yürütülmesine ilişkin esasları belirlemektedir.¹²⁰⁶ Bu maddeye göre dağıtım faaliyetleri yalnızca ilgili şirkete verilen lisans kapsamında ve o lisansın geçerli olduğu bölgeyle sınırlı olarak yürütülür.¹²⁰⁷ Dağıtım şirketi sayaçların okunması, bakımı ve işletilmesi hizmetlerini yerine getirmekle yükümlüdür. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişiler bir dağıtım şirketine, dağıtım şirketi de piyasada faaliyet gösteren bu tür tüzel kişilere doğrudan ortak olamaz. Ayrıca dağıtım şirketi, esas faaliyeti dışında başka bir ticari işlem gerçekleştiremez. Ancak verimlilik artışı sağlayacak nitelikteki bazı piyasa dışı faaliyetler Kurum tarafından çıkarılan yönetmelik

¹²⁰² 14 Mart 2013 tarihli ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak hazırlanan *Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği*'nin 4. maddesinin birinci fıkrasının (ş) bendinde tanımlanmıştır. Buna göre, kamu iktisadi teşebbüsleri hariç olmak üzere; doğrudan ya da dolaylı olarak, tek başına veya başka bir ya da birden fazla şirket ya da gerçek kişiyle birlikte, piyasada faaliyet gösteren bir tüzel kişiyi kontrol eden şirketler veya yine doğrudan ya da dolaylı şekilde, başka gerçek veya tüzel kişiler tarafından kontrol edilen ve piyasada faaliyette bulunan tüzel kişiler ile bunlar arasındaki her türlü doğrudan ya da dolaylı kontrol ilişkisi, iştirak kapsamında değerlendirilir. Bu ilişki ağı, piyasa dinamikleri içinde denetim gücü ve hâkimiyet etkisine dayalı olarak oluşur.

¹²⁰³ Ekinci, *6446 Sayılı*, 73.

¹²⁰⁴ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 183.

¹²⁰⁵ Kent, *Türk ve Alman*, 106; EPK (Elektrik Piyasası Kanunu), m. 3/t.

¹²⁰⁶ Elektrik enerjisi piyasasında lisansa tabi faaliyetler ile lisans kavramı, lisansın hukuki niteliği, lisans alma zorunluluğu ve lisans sahibinin elektrik dağıtım lisansı kapsamındaki yetki ve sorumlulukları, çalışmanın birinci bölümünde ayrıntılı olarak incelendiği için bu bölümde yeniden ele alınmayacaktır.

¹²⁰⁷ 6446 sayılı Kanun'un 5. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca, bu Kanun kapsamındaki istisnalar hariç olmak üzere, elektrik piyasasında faaliyette bulunmak isteyen tüzel kişilerin, her bir faaliyet türü için ve faaliyetin birden fazla tesiste yürütülmesi durumunda her tesis için ayrı ayrı lisans alması zorunludur.

çerçevesinde istisna kapsamında değerlendirilebilir. Genel aydınlatma amacıyla ya da dağıtım sisteminin teknik ve teknik olmayan kayıplarını karşılamak üzere yapılan enerji alımları ile bu kapsamda satın alınan fazla elektriğin satışı da bu istisnaya dahildir. Bunun yanında dağıtım şirketi lisans kapsamındaki bölgedeki sistemi rekabet ilkesine uygun biçimde işletmek, gerekli yenileme ve kapasite yatırımlarını yapmak ve mevcut ya da bağlanacak tüm kullanıcılar için eşit hizmet sunmakla yükümlüdür. Ayrıca ilgili yönetmeliklerde belirlenen yan hizmetleri sağlamak da şirketin sorumluluğundadır.¹²⁰⁸ Piyasada, lisans kapsamı dışında faaliyet yürütüldüğünün tespiti hâlinde, ilgili tüzel kişiye söz konusu faaliyetin veya hukuka aykırı eylemin on beş gün içinde durdurulması yönünde yazılı ihtar yapılır. Bu ihtara rağmen aykırılığın giderilmemesi durumunda, sorumlular hakkında bir milyon Türk Lirası tutarında idari para cezası uygulanır¹²⁰⁹ *Lisans sınırları dışında faaliyet yürütmek ile lisanssız olarak faaliyette bulunmak, hukuken farklı iki durumdur. İlkinde, tüzel kişi geçerli bir lisansa sahip olmakla birlikte, bu lisansın yetki alanını aşarak faaliyet göstermektedir. İkinci durumda ise, tüzel kişi herhangi bir lisans olmaksızın elektrik piyasasında yetkisiz şekilde faaliyet yürütmektedir.*¹²¹⁰

Danıştay 13. Dairesi, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu kapsamında görülen bir uyuşmazlıkta, bayilik lisansı sahibi davacı şirketin yalnızca son kullanıcılara akaryakıt satışı yapma yetkisine sahip olmasına rağmen, başka bayilik lisansı bulunan firmalara da satış gerçekleştirdiğinin sabit olduğunu değerlendirmiştir. Mahkeme, bu eylemin lisans sınırlarının ihlali anlamına geldiğini, ancak lisanssız bir faaliyet olarak nitelendirilemeyeceğini ifade etmiştir. Bu bağlamda, uygulanması gereken yaptırımın, 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinin (2) numaralı alt bendi ile aynı maddenin dördüncü fıkrası uyarınca idari para cezası olduğu belirtilmiştir. Buna karşın, idare tarafından söz konusu ceza, anılan maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendi esas alınarak ve dördüncü fıkra

¹²⁰⁸ Elektrik piyasasında faaliyette bulunmak isteyen tüzel kişiler, *Yönetmelikte* belirtilen istisnalar dışında, faaliyete başlamadan önce her bir faaliyet türü ve faaliyetin birden fazla tesiste yürütülmesi durumunda her tesis için ayrı *lisans* almakla yükümlüdür, *Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği*, RG, 3 Ağustos 2002, Sayı: 24836, m. 5/1 (Değişik: RG, 19 Kasım 2022, Sayı: 32018).

¹²⁰⁹ Elektrik Piyasası Kanunu, m. 16/1-e; Kanunda, “lisans kapsamı dışında faaliyette bulunma” ile “lisans hükümlerine aykırılık” fiilleri ayrı yaptırım başlıkları altında düzenlenmiştir. Zira 19. maddenin (b) ve (c) bentleri lisans hükümlerine aykırılık hâllerine (e) bendi ise lisans kapsamı dışındaki faaliyetlere yönelik yaptırımları içermektedir. Ancak bu ayırım, uygulamada belirsizlik doğurmaktadır. Çünkü lisans kapsamını aşan bir faaliyet, esasen lisans hükümlerine aykırılık anlamına gelmektedir. Nitekim lisans belgelerinde faaliyet alanı açıkça tanımlanmakta olup bu alanın dışına çıkılması, doğrudan lisans koşullarının ihlali sonucunu doğurur. Bu nedenle, hangi ihlalin hangi yaptırım maddesi kapsamında değerlendirileceği hususunda tereddüt oluşmaktadır. Mevzuattaki bu yorum farklılıklarının önüne geçilebilmesi için ilgili kanun hükmünde açıklık sağlayacak bir değişikliğe gidilmesi gerektiği düşünülmektedir. Konuya ilişkin daha ayrıntılı değerlendirme için bkz. Ekinci, 6446 Sayılı, 74.

¹²¹⁰ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 184

hükmü dikkate alınmaksızın 739.666 Türk Lirası olarak uygulanmıştır. Danıştay, bu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı kanaatine varmış ve Kurul kararının ilgili kısmı ile bu karara karşı açılan davayı reddeden ilk derece mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmadığı yönünde hüküm kurmuştur.¹²¹¹

Genel Aydınlatma Kapsamında Armatür ve Direkt Eksikliklerinin Giderilmemesi;

7061 sayılı Kanun ile 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesine eklenen sekizinci fıkra, dağıtım şirketlerinin genel aydınlatma hizmetine ilişkin sorumluluklarını düzenlemektedir.¹²¹² Buna göre, dış denetimlerle tespit edilen eksiklikler, dağıtım şirketlerince belirlenen sürede giderilmelidir. Aksi hâlde, her eksik direkt veya armatür için idari para cezası uygulanır. Bu cezaların amacı, hizmet kalitesini artırmak ve kamu yararını korumaktır. Cezalar bir ay içinde ödenmeli ve tarifelere maliyet olarak yansıtılamaz. Böylece mali sorumluluk doğrudan ilgili şirkete yüklenir ve tüketicilere yansıtılması önlenir. Genel aydınlatma, kamu güvenliği açısından kritik olduğundan, şirketlerin bu yükümlülüğü dikkatle yerine getirmesi gerekir. Söz konusu düzenleme, denetim sürecinde şeffaflığı sağlamayı ve enerji piyasasında adil hizmet sunumunu temin etmeyi hedeflemektedir.¹²¹³

3.2.1.2. Lisans İptali

Lisans iptali, elektrik piyasasında faaliyette bulunan ve geçerli bir lisansa sahip tüzel kişinin bu lisansının Kurul kararıyla ileriye dönük ve süresiz olarak sona erdirilmesini ifade eder.¹²¹⁴ Lisans iptaline yol açabilecek eylemler, Elektrik Piyasası Kanunu'nda hem genel olarak hem de bazı lisans türlerine özgü şekilde düzenlenmiştir. Genel gerekçeler arasında, lisans başvurusu sırasında veya lisansın yürürlükte olduğu dönemde lisans verilmesi için aranan şartlara ilişkin olarak gerçeğe aykırı belge sunulması ya da lisansın verilmesini etkileyebilecek nitelikteki değişikliklerin Kurula bildirilmemesi durumlarında idari para cezası uygulanacağı öngörülmektedir. Ayrıca, bu belgelerin veya bilgilerin düzeltilmesinin mümkün olmaması ya da Kurul tarafından verilen otuz günlük süre içinde aykırılığın giderilmemesi hâlinde, ilgili tüzel kişinin lisansı Kurul kararıyla iptal edilecektir.¹²¹⁵ Elektrik Piyasası Kanunu'nda

¹²¹¹ Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/3551, K. 2015/976, T. 11.3.2015.

¹²¹² 6446 sayılı Kanun'un 16. maddesinin sekizinci fıkrası uyarınca, genel aydınlatma kapsamında tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için dağıtım şirketlerine süre verilir; süresi içinde giderilmeyen her bir eksiklik için Kurul tarafından idari para cezası uygulanır.

¹²¹³ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 185.

¹²¹⁴ İkinci, 6446 Sayılı, 75.

¹²¹⁵ Öztekin, *Elektrik Piyasasında Lisanslar*, 71-72.

düzenlenen yaptırımlar arasında en ağır sonuç doğuran yaptırım lisans iptalidir. Bu yaptırım yalnızca mevcut lisansın geçersiz hâle gelmesine neden olmakla kalmaz; aynı zamanda ileride yapılacak lisans başvurularının reddine yol açabilir ve bazı gerçek ya da tüzel kişilerin elektrik piyasasında yeniden faaliyette bulunmalarını engelleyebilecek ileriye dönük etkiler yaratabilir.¹²¹⁶ Özellikle *dağıtım lisansına ilişkin iptaller*, yalnızca lisans sahibini değil, hizmet alan tüketicileri de doğrudan etkiler.¹²¹⁷ Sözleşme, imzalandığı tarihten itibaren, şirketin sahip olduğu dağıtım lisansının süresi sona erene kadar geçerlidir. Ancak, dağıtım lisansının süresinin dolması ya da süresinden önce herhangi bir nedenle iptal edilmesi durumunda, sözleşme herhangi bir ihbar veya ihtara gerek olmaksızın kendiliğinden sona erer.¹²¹⁸ *Dağıtım lisansı* sahibi bir tüzel kişi, lisans süresi dolmadan önce lisansını sona erdirmek istediğinde, aynı faaliyeti yürütecek yeni bir tüzel kişiye lisans verilmeye kadar mevcut lisans geçerliliğini sürdürür. Bu kural, görevli tedarik şirketleri için de geçerlidir.¹²¹⁹ Söz konusu düzenleme dağıtım faaliyetinin kamu hizmeti niteliği göz önünde bulundurularak, diğer lisans türlerinden farklı bir şekilde oluşturulmuştur. Nitekim, bir üretim lisansının sona erdirilmesinde benzer bir devam yükümlülüğü bulunmamaktadır.¹²²⁰ *Dağıtım faaliyetlerine özgü bu hüküm*, kamu hizmeti ilkesini yansıtanın ötesinde, dağıtımın bölgesel tekel niteliği nedeniyle hizmetin aksaması durumunda ortaya çıkabilecek yüksek maliyetlerin önüne geçilmesini amaçlayan zorunlu bir tedbir olarak değerlendirilmektedir.¹²²¹ 23 Aralık 2015 tarihli ve 29571 sayılı Resmî

¹²¹⁶ Gönen, *Türkiye’de Elektrik*, 263; Öztekin, *Elektrik Piyasasında Lisanslar*, 71; Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 185;

¹²¹⁷ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 16. maddesinin üçüncü fıkrası, *dağıtım lisansı* sahibi tüzel kişilere yönelik ağır mevzuat ihlalleri durumunda uygulanabilecek idari yaptırımları hüküm altına almaktadır. Dağıtım faaliyetlerinin Kurum tarafından belirlenen ilkelere aykırı yürütülmesi, hizmetin niteliği veya kalitesinin kabul edilemeyecek düzeyde bozulması, mevzuat ihlallerinin alışkanlık hâline gelmesi ya da şirketin mali açıdan acze düşmesi veya düşme riskinin Kurul kararıyla tespit edilmesi hâlinde, lisans iptali dâhil olmak üzere bir dizi yaptırım uygulanabilir. Bu yaptırımlar arasında, yönetim kurulu üyelerinin görevden alınarak yerlerine Kurulca atama yapılması; yerine getirilmeyen yatırım ve hizmetlerin bedelinin öncelikle şirketin diğer faaliyet gelirlerinden, yeterli olmaması hâlinde ortakların temettülerinden ve son olarak nama yazılı pay sahiplerinin malvarlıklarından karşılanması; dağıtım sistemini devralacak yeni bir tüzel kişinin belirlenmesi ve gerekli yükümlülükleri yerine getirmesi koşuluyla bu kişiye lisans verilmesi ile tüketici mağduriyetinin önlenmesi amacıyla geçici tedbirlerin alınması sayılabilir.

¹²¹⁸ İHD Sözleşmesi’nin 4.1. maddesi, sözleşmenin süresine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Konuya dair ayrıntılı değerlendirme için bkz. Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 185.

¹²¹⁹ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği m. 26/4; hükmü gereği Elektrik dağıtım lisansı sahibi bir tüzel kişi, lisans süresi dolmadan önce lisansını sona erdirmek isterse, aynı faaliyetleri üstlenecek yeni bir tüzel kişiye lisans verilmeye kadar *mevcut lisans geçerliliğini korur*. Benzer şekilde, görevli tedarik şirketi de lisans süresi sona ermeden önce lisansını sonlandırmak istediğinde, ilgili faaliyeti yürütecek başka bir tüzel kişi Kurul tarafından belirlenene kadar lisans yürürlükte kalmaya devam eder.

¹²²⁰ Ergün, *Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti*, 92.

¹²²¹ *Lisansın sona ermesi*, lisans iptalinden hukukun farklıdır ve yaptırım niteliği taşımaz. Zira lisans süresinin dolmasıyla birlikte, herhangi bir idari işlem olmaksızın lisans kendiliğinden sona erer. Bu durumda Kurul tarafından alınan karar, yeni bir hukuki durum yaratmaz; mevcut hukuki sonucu tespit eder. Buna karşılık, lisansın iptali ancak iptal koşullarının oluşup oluşmadığının Kurul tarafından değerlendirilmesi sonucunda mümkündür. Daha ayrıntılı değerlendirme için bkz. Öztekin, *Elektrik Piyasasında Lisanslar*, 69.

Gazete’de yayımlanan değişiklikle güncellenen *Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 27. maddesi*, lisans iptaline ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu maddeye göre, lisans sahibi tüzel kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı hareket etmesi hâlinde, fiilin niteliğine bağlı olarak 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 16. maddesinde öngörülen idari yaptırımlar uygulanır.¹²²² *Ulusoy’a göre*, regülatif nitelikteki lisans iptali yaptırımının amacı yalnızca mevzuata aykırılığı sona erdirmek ve ortaya çıkan ya da çıkması muhtemel olumsuz sonuçları önlemekle sınırlı değildir. Aynı zamanda, ihlalde bulunanı cezalandırmak, caydırmak ve disipline etmek gibi unsurlar da bu yaptırımın temel işlevleri arasında yer almaktadır.¹²²³

Lisans İptali Sebep Olan Eylemler;

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde, lisans iptaline neden olabilecek fiiller belirli başlıklar altında düzenlenmiştir.¹²²⁴

Lisans Verilmesi İçin Gerekli Şartların Yokluğu;

Lisans başvurusu sırasında ya da lisansın yürürlükte olduğu dönemde lisans verilmesi için gerekli koşullara ilişkin olarak gerçeğe aykırı belge sunulması, yanıltıcı bilgi verilmesi ya da lisans koşullarındaki değişikliklerin Kurula bildirilmemesi hâlinde, ilgili tüzel kişiye idari para cezası uygulanır. Söz konusu belge, bilgi veya değişikliğin düzeltilmesinin mümkün olmaması ya da Kurul tarafından yapılan yazılı ihtarla rağmen otuz gün içinde aykırılığın giderilmemesi durumunda ise *ilgili lisans Kurul kararıyla iptal edilir*.¹²²⁵ Lisansın verilmesine temel teşkil eden şartların lisans süresi içinde ortadan kalktığına ya da başlangıçta hiç mevcut olmadığına tespit edilmesi hâlinde, ilgili tüzel kişinin lisansı Kurul tarafından iptal edilir.¹²²⁶ Öğretide

¹²²² *Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 3. maddesi uyarınca, lisansı iptal edilen bir tüzel kişinin; yüzde on veya daha fazla paya sahip ortakları, lisans iptalinden önceki bir yıl içinde görevden ayrılmış olsalar dahi yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile limited şirketlerde görevli müdürleri, lisans iptal tarihinden itibaren üç yıl süreyle, mevcut önlisansları kapsamındaki üretim lisansı başvuruları hariç olmak üzere, önlisans veya lisans başvurusunda bulunamaz, yeni önlisans veya lisans alamaz, bu tür başvuru yapan şirketlerde doğrudan ya da dolaylı pay sahibi olamaz ve yönetim kurullarında görev üstlenemez. Ayrıca, önlisans veya lisans başvurusunda bulunan bir tüzel kişinin ortakları ya da yönetim organı üyelerinin bu yasak kapsamına girmesi hâlinde, söz konusu aykırılığın giderilmesi için doksan günlük süre tanınır. Bu sürede aykırılığın giderilmemesi durumunda başvuru, Kurul kararıyla reddedilir.*

¹²²³ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 144.

¹²²⁴ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 16. maddesi, *yaptırımlar ve bunların uygulanma usulüne* ilişkin esasları düzenlemektedir; Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, 14 Mart 2013 tarihli ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na istinaden hazırlanmıştır (m. 3/1). *Yönetmeliğin 27. maddesinde*, lisans sahibi tüzel kişilerin mevzuat hükümlerine aykırı hareket etmeleri durumunda uygulanacak yaptırımlara yer verilmiştir. Bu kapsamda, aykırılığın niteliğine göre 6446 sayılı Kanun’un 16. maddesinde öngörülen *idari yaptırımların* uygulanacağı belirtilmektedir. Söz konusu düzenleme, 23 Aralık 2015 tarihli ve 29571 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikle güncellenmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), “*Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği*”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-6727/elektrik-piyasasi-lisans-yonetmeliği> (Erişim: 18 Mayıs 2025).

¹²²⁵ m.16/1-ç.

¹²²⁶ 16. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında.

isabetle belirtildiği üzere, 6446 sayılı Kanun'un 16. maddesinin “f”, “ç” ve “g” bentleri arasında benzerlik bulunmaktadır.¹²²⁷ Bu benzerlik, lisansa esas şartlara aykırılık hâlinde hangi bendin uygulanacağı konusunda uygulamada tereddüt yaratmaktadır. Dolayısıyla, hükümlerin sınırlarının netleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır.¹²²⁸

Kanuna Karşı Hile veya Gerçek Aykırı Beyanda Bulunma;

Kanuna karşı hile, emredici bir hükmün öngördüğü amacı dolanmak suretiyle, kanunun diğer hükümleri kullanılarak yasaklanan sonuca ulaşılmasıdır. Başka bir ifadeyle, kanunun doğrudan yasakladığı bir duruma, açıkça yasaklanmamış yollar aracılığıyla varılması anlamına gelir.¹²²⁹ 6446 sayılı kanun kapsamında yapılan başvuru ve işlemlerde *gerçeğe aykırı beyanda bulunulduğunun ya da kanunun amacını dolanmak suretiyle hileye başvurulduğunun* tespiti hâlinde ilgili tüzel kişinin lisansı Kurul kararıyla iptal edilir.¹²³¹ Çınar'a göre, “kanuna karşı hile” ve “gerçek dışı beyan” fiilleri, lisans iptali gibi ağır yaptırımları gerektirebilir. Nitekim bu fiiller, *Elektrik Piyasası Kanunu* kapsamında açıkça yaptırıma bağlanmıştır. Ancak, 16. maddenin (ç) bendinde ihtar mekanizması öngörülmesine rağmen, benzer mahiyetteki ihlalleri düzenleyen (g) bendinde bu mekanizmanın yer almaması, izahı güç bir farklılık ortaya koymaktadır. Bu durum, doğrudan lisans iptali yaptırımına başvurulmasının ölçülülük ilkesine uygunluğu bakımından tartışmalara yol açmaktadır.¹²³² Ekinci, 4628 sayılı mülga Kanun'da yer almayan “kanuna karşı hile” ve “gerçeğe aykırı beyan” fiillerinin, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile açıkça yaptırıma bağlanmasını, piyasanın çok aktörlü, teknik ve dinamik yapısının bir sonucu olarak değerlendirmektedir. Kanun koyucu bu yolla yalnızca öngörülebilen ihlalleri değil, aynı zamanda düzenleyici çerçevenin hukuki boşluklar aracılığıyla dolanması riskini de önlemeyi amaçlamıştır. Her ne kadar “kanuna karşı hile”ye ilişkin hükmün yoruma açık olması ve hukuki belirlilik ilkesiyle tam uyum göstermemesi eleştirilse de, Ekinci'ye göre bu hüküm,

¹²²⁷ 6446 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine ilişkin açıklamalara, “Kanuna Karşı Hile veya Gerçeğe Aykırı Beyanda Bulunma” başlığı altında, yer verilmiştir.

¹²²⁸ Ekinci, 6446 Sayılı, 75; Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 185-186.

¹²²⁹ Kemal Oğuzman, *Medeni Hukuk Dersleri* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994), 147

¹²³⁰ Kanuna karşı hile, hukukun açıkça yasakladığı bir sonucun, doğrudan değil ama dolaylı yollarla, kanunun izin verdiği diğer hükümler aracılığıyla elde edilmeye çalışılmasıdır. Bu yolla, yasaklanan bir durumun hukuka uygun bir görünüm kazandırılması amaçlanmaktadır. “*Hukukta Kanuna Karşı Hile Nedir?*”, *Hukuk Medeniyeti*, <https://www.hukukmedeniyeti.org/kanuna-karsi-hile/nedir/> (Erişim: 18 Mayıs 2025)

¹²³¹ m.16/1-g; Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin “*Yaptırımlar ve lisans iptali*” başlığını taşıyan 27. maddesinin dördüncü fıkrası (RG, 22.10.2016, Sayı: 29865) uyarınca, üçüncü fıkarda belirtilen durumlar haricinde lisans iptaliyle ilgili olarak 6446 sayılı Kanun'un 16. maddesi hükümleri uygulanır. Bu hüküm, lisans iptaline dair genel esasların Kanun ile belirlendiğini ve Yönetmelik hükümlerinin bu çerçevede tamamlayıcı nitelik taşıdığını göstermektedir.

¹²³² Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 186;

EPDK tarafından hukuk devleti ilkesi, ölçülülük ve hakkaniyet çerçevesinde uygulandığında, kamu yararını koruyan etkili bir yaptırım aracına dönüşebilir.¹²³³

Lisans Sahibinin Gayrisafi Gelirinin Yüzde Onuna Ulaşan İdari Para Yaptırımı Uygulanması;

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinin birinci fıkrasında yer alan para cezasını gerektiren fiiller bakımından, Kurul, her fiilin özelliğini dikkate alarak ihtar süresini farklı şekilde belirleyebilir.¹²³⁴ İlgili para cezası uygulandıktan sonra, cezaya konu fiilin belirtilen ihtar süresi içerisinde ortadan kaldırılmaması veya tekrar edilmesi durumunda, ceza her seferinde bir önceki cezanın iki katı oranında artırılarak uygulanır. Ancak para cezasının verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde aynı fiilin yeniden işlenmemesi hâlinde, önceki ceza tutarları mükerrerlikte dikkate alınmaz. Buna karşılık, aynı fiilin iki yıl içinde yeniden gerçekleştirilmesi durumunda uygulanacak artırımlı cezanın tutarı, ilgili tüzel kişinin bir önceki mali yıla ait bilançosunda yer alan gayrisafi gelirinin yüzde onunu aşamaz. Söz konusu sınırın aşılması hâlinde ise Kurul, lisans iptali dahil olmak üzere daha ağır idari yaptırımları uygulama yetkisine sahiptir.¹²³⁵ Enerji sektörünün yüksek sermaye yoğunluğu ve büyük ölçekli yatırımlara dayalı yapısı dikkate alındığında, idari para cezaları da uygulama düzeyi itibarıyla lisans iptali kadar ciddi ve etkili sonuçlar doğurabilecek yaptırımlar arasında yer almaktadır. Bu nedenle, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, idari yaptırımı gerektiren fiillerin tespiti hâlinde, doğrudan cezai yaptırıma başvurulmasından önce, ilgili tüzel kişinin uyarılması ve aykırılığın giderilmesine imkân tanıyan bir ihtar mekanizması öngörmüştür. Bu düzenleme ile amaçlanan, ilgili şirketin ihtar da belirtilen hususlara uygun hareket ederek mevzuata aykırılığı ortadan kaldırması ve bu suretle yaptırıma muhatap olmaktan kaçınmasıdır. Her ne kadar ihtar kararı, esasen ileride tesis edilecek icrai işlemlere hazırlık mahiyetinde görülse de, hukuki niteliği itibarıyla kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olarak değerlendirilmekte, bu nedenle

¹²³³ Ekinci, 6446 Sayılı, 76

¹²³⁴ Danıştay, Kurulun idari para cezasına konu fiiller bakımından, her bir fiilin niteliğini göz önünde bulundurarak ihtar süresini farklı biçimlerde belirleyebileceğine hükmederek bu konuda Kurulun takdir yetkisini kabul etmiştir. Dağıtım lisansı sahibi bir şirketin, TEİAŞ ile iletim sistemi bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarını süresi içinde imzalamamasına ilişkin olarak verilen idari para cezasını değerlendirmiş; söz konusu mevzuata aykırılığın giderilmesi amacıyla Kurul tarafından 180 günlük bir ihtar süresi öngörülmesini hukuka uygun bulmuştur (*Bu karar, Kurulun fiilin niteliğine göre esnek ihtar süresi belirleme yetkisinin uygulamadaki bir örneğini oluşturmaktadır*). Danıştay 13. Daire, E. 2012/1981, K. 2018/4489, T. 27/12/2018.

¹²³⁵ Elektrik Piyasası Kanunu, 6446 sayılı Kanun, m. 16/2; Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 54-55; İlgili tüzel kişi hakkında uygulanacak artırımlı idari para cezasının üst sınırı, söz konusu kişinin bir önceki mali yıla ait bilançosunda yer alan gayrisafi gelirinin yüzde onunu aşamaz. Bu oran, uygulanabilecek en yüksek ceza miktarını belirlemekte olup, yalnızca bu sınırı ulaşılması yaptırım açısından yeterli değildir; sınırlamanın aşılması hâlinde Kurulun lisans iptaline ilişkin takdir yetkisi gündeme gelir. Dolayısıyla, yüzde onluk eşik, hem para cezasının ölçülülüğü hem de olası lisans iptali yaptırımı açısından belirleyici bir eşiği ifade etmektedir. Ekinci, 6446 Sayılı, 77-78; Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 188.

iptal davasına konu olabilmektedir.¹²³⁶ *Danıştay 13. Dairesi*, 4628 sayılı (*mülga*) Kanun'un 11. maddesi uyarınca uygulanan bir ihtarın dava konusu edilmesi üzerine, EPDK'nın söz konusu işlemin kesin ve yürütülebilir nitelikte olmadığı yönündeki itirazını reddetmiş; ihtarın tek başına dava edilebilir bir işlem olduğuna hükmederek davanın esasına girilmesine karar vermiştir. Bu karar, ihtar işlemlerinin hukuki sonuç doğuran ve yargı denetimine açık işlemler arasında değerlendirilebileceğini ortaya koymaktadır.¹²³⁷

3.2.1.3. Yönetim Kuruluna Üye Atama ve Diğer Mali Yaptırımlar

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun getirdiği önemli yeniliklerden biri *dağıtım şirketlerine* uygulanabilecek idari yaptırımları açık biçimde düzenlemesidir. Kanunun 16. maddesinin üçüncü fıkrasında, yaptırıma konu olabilecek fiiller sınırlı şekilde sayılmış; bu fiillere karşılık uygulanacak yaptırımlar ise, ağırlık derecesine göre kademeli biçimde düzenlenmiştir.¹²³⁸ Dağıtım lisansı sahibi bir şirketin, *mevzuatta belirlenen usul ve esaslara aykırı şekilde hareket etmesi, dağıtım faaliyetlerini ciddi biçimde aksatması, hizmetin niteliğini veya kalitesini kabul edilemeyecek düzeyde düşürmesi, mevzuata aykırılıkları alışkanlık hâline getirmesi ya da mali açıdan zor duruma düşmesi* hâlinde, Kurul tarafından çeşitli idari yaptırımlar uygulanabilir. Bu kapsamda, *şirketin yönetim kurulu üyeleri kısmen veya tamamen görevden alınabilir ve yerlerine atama yapılabilir*. Şirketin yerine getirmediği yatırım ve hizmetlerin mali karşılıkları, öncelikle şirketin diğer gelirlerinden, yeterli olmaması durumunda ortakların temettü gelirlerinden ve son olarak nama yazılı hissedarların *kişisel malvarlıklarından tahsil edilir*. Ayrıca, dağıtım sistemini devralacak yeni tüzel kişinin belirlenmesine yönelik işlemler başlatılabilir; yükümlülüklerini yerine getiren bu tüzel kişiye yeni lisans verilir. Yeni lisans verilinceye kadar, tüketicilerin korunması ve hizmetin kesintisiz devamı için geçici idari önlemler alınması da mümkündür.¹²³⁹ Bu hüküm, özellikle kamu hizmeti niteliği taşıyan elektrik dağıtım faaliyetinde, kamu yararını ve piyasa düzenini korumaya yönelik *özel bir yaptırım mekanizması* ortaya koymaktadır.

¹²³⁶ Ulusoy, "EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları", 186; Öztekin, *Elektrik Piyasasında Lisanslar*, 73.

¹²³⁷ Danıştay 13. Dairesi, E. 2007/10139, K. 2009/7034, T. 23.06. 2009.

¹²³⁸ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 187-188.

¹²³⁹ Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) m. 16/3; İkinci, *6446 Sayılı*, 86-87.

3.2.1.4. Yasaklılık

Lisansı iptal edilen bir tüzel kişi ile bu tüzel kişilikte doğrudan veya dolaylı olarak yüzde on ve üzerinde pay sahibi olan ortaklar; ayrıca, lisansın iptalinden önceki bir yıl içinde görevden ayrılmış olsalar dahi, yönetim kurulu başkanları ve üyeleri, lisans iptal tarihini izleyen üç yıl boyunca, yeni bir lisans alamaz, lisans başvurusunda bulunamaz, herhangi bir lisans başvurusu yapan tüzel kişilikte doğrudan veya dolaylı olarak pay sahibi olamaz ve bu tür tüzel kişiliklerin yönetim organlarında görev üstlenemez.¹²⁴⁰

3.3. Hukuk Devleti Perspektifinden Enerji Piyasasında İdarî Yaptırımların Yargısal Denetimi: Elektrik Dağıtım Şirketleri Örneği

Hukuk devleti, bireylerin haklarının hukuki güvence altında olduğu ve devletin işlem ve eylemlerinin yasal çerçevede gerçekleştiği bir sistemdir. Devlet organları yasalarla bağlıdır; bu durum hem keyfiliği önler hem de hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlar. Yargı denetimi, birey haklarını koruyan temel bir mekanizma olup, hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez unsurudur. Yasaların yalnızca varlığı değil, etkin şekilde uygulanması da adaletin ve toplumsal güvenin teminatıdır.¹²⁴¹ *Özay'a göre*, idarenin yargısal denetime tabi tutulması, özellikle iptal davaları çerçevesinde, hukuk devleti ilkesinin yalnızca bir unsuru olmanın ötesine geçerek onunla özdeşleşen bir yapı kazandığını göstermektedir. Bu bağlamda, hukuk devleti ancak idari işlem ve eylemlerin bağımsız yargı mercileri tarafından denetlenmesiyle gerçek anlamını bulur. Dolayısıyla, idare hukukunun varlığı ve işlevselliği de ancak etkili bir yargısal denetim sistemiyle mümkündür.¹²⁴² *Yargı denetimi*, idarenin karar ve işlemlerini hukuka uygunluk açısından inceleyerek bireylerin haklarını korur ve kamu gücünün kötüye kullanılmasını önler.¹²⁴³ *Anayasa'nın 125. maddesi*, idarenin tüm işlemlerine karşı yargı yolunu açık tutar ve hukuka uygunluğu güvence altına alır.¹²⁴⁴ İdarenin hukuka uygun hareket edip etmediğinin

¹²⁴⁰ Elektrik Piyasası Kanunu (EPK), Madde 5/8; Samuray, *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi*, 56.

¹²⁴¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 113.

¹²⁴² Özay, *Gümsığında Yönetim*, 17.

¹²⁴³ Çağlayan'a göre, *yargısal denetim*, idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamada en etkili mekanizmadır. Bu denetim, bireyleri keyfi ve hukuka aykırı idari işlemlerden koruyarak hukuk devleti ilkesinin temel dayanaklarından birini oluşturur. İdari işlem ve eylemlerin yargı denetimine açık olması, bireylerin hak ve özgürlüklerinin güvencesidir. Ayrıca yargısal denetim, idarenin hesap verebilirliğini ve şeffaflığını güçlendirerek kamu yönetiminde hukuka bağlılık ve güven ortamını pekiştirir. Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, 66.

¹²⁴⁴ Ekinci, 6446 Sayılı, 116; Sinoplu, *Sermaye Piyasası Kurulu'nun Uyguladığı İdari Yaptırımlar*, 100; 1982 Anayasasına göre idari makamların gerçekleştirdiği tüm işlem ve eylemlere karşı yargı yolunun açık olduğunu hükme bağlayarak, *hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkelerinin güvencesi* niteliğindedir. Bu düzenleme, bireylerin idarenin işlemlerine karşı yargısal koruma talep edebilmesini temin ederken, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların tarafların iradesine bağlı olarak ulusal

denetimi idare dışından bir usul ile yargı aracılığıyla sağlanabilir.¹²⁴⁵ *Ekinci*, idari işlemlerin çoğunlukla önceki bir işlemin devamı ya da başka bir işlemin hazırlık aşaması olduğunu belirtmektedir. Bu yapı, idari faaliyetlerin birbirine bağlı bir bütünlük içinde işlediğini ve *zincirleme bir sürece dayandığını* ortaya koymaktadır. Zincirin herhangi bir halkasında meydana gelecek hukuka aykırılık, idari sürecin tamamını olumsuz etkileyebilecektir. Bu nedenle, idarenin işlem tesis ederken hukuka uygun davranmasını sağlamak bakımından yargısal denetim hayati bir işlev görmektedir. Ancak bu denetimin, idarenin işleyişine zarar vermeyecek şekilde ve orantılılık ilkesi çerçevesinde kullanılması gerekir.¹²⁴⁶ Atay’ a göre yargı yolu, idarenin işlem ve eylemlerine karşı bireylerin başvurabileceği, aynı zamanda kamu yararının korunmasına da hizmet eden temel güvencelerden biridir.¹²⁴⁷ Bu hak, *Anayasa’nın 36. maddesinde* yer alan “*adil yargılanma hakkı*” ile güvence altına alınmış, herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanarak iddia ve savunma hakkını yargı mercileri önünde kullanabilmesi sağlanmıştır.¹²⁴⁸ Ayrıca *Anayasa’nın 40. maddesi uyarınca*,¹²⁴⁹ idare, işlemlerinde bireylerin hangi *kanun yollarına* başvurabileceğini ve süresini açıkça belirtmekle yükümlüdür.¹²⁵⁰ *Anayasa Mahkemesi*, hukuk devleti ilkesinin temel unsurunu, idarenin hukuk kurallarına bağlı şekilde hareket etme yükümlülüğü olarak görmektedir. Bu yükümlülük, idari işlem ve eylemlerin yargı denetimine açık olmasıyla somutlaşmakta ve kamu gücünün keyfi değil, hukuki sınırlar içinde kullanılmasını güvence altına almaktadır.¹²⁵¹ *Anayasa Mahkemesi* benzer bir kararında bu yapının aynı zamanda demokrasinin vazgeçilmez koşullarından biri

veya uluslararası tahkim yoluyla çözülebileceğini de ifade etmektedir. Ancak milletlerarası tahkime başvurulabilmesi, uyuşmazlığın yabancılık unsuru içermesi koşuluna bağlanmıştır. Bu anayasal hüküm, özellikle kamu hizmetinin özel sektör eliyle yürütüldüğü enerji piyasası gibi sektörlerde, idare ile özel kişiler arasında doğabilecek ihtilafların sadece yargı organlarında değil, belirli şartlar altında alternatif uyuşmazlık çözüm yollarıyla da giderilebileceğine işaret etmekte ve yabancı yatırımcı açısından hukuki güvencenin çerçevesini belirlemektedir.

¹²⁴⁵ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 314; İdarenin, *kendisi dışında* ve tarafsız yargı mercileri tarafından denetlenmesi, hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez bir unsurudur (Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Gürsel Özkan, *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi* (Ankara: Saydam Matbaacılık, 1995), 29.

¹²⁴⁶ Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 242.

¹²⁴⁷ Atay, *İdare Hukuku*, 94.

¹²⁴⁸ Anayasa m. 36 Herkes, meşru vasıta ve yollardan yararlanarak yargı mercileri önünde davacı veya davalı sıfatıyla iddia ve savunma hakkını kullanma ve adil yargılanma hakkına sahiptir. *Hiçbir mahkeme*, görev ve yetkisi kapsamındaki bir davaya bakmaktan kaçınamaz.

¹²⁴⁹ Anayasa’nın 40. maddesi, hakları ihlal edilen bireylerin yetkili makamlara başvurma hakkını güvence altına alır. Devlet, yaptığı işlemlerde kişilere *hangi yargı yollarına ve mercilere, hangi sürede başvuracaklarını açıkça bildirmek zorundadır*. Resmî görevlilerin haksız işlem ve eylemleriyle zarar gören bireylerin zararları devlet tarafından karşılanır. Devlet, bu zararı sorumlu görevliye rücu edebilir. Bu madde, bireylerin hak arama özgürlüğünü ve hukuk güvenliğini sağlamayı amaçlar.

¹²⁵⁰ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, *AİD*, 15/3 (1983), 225; Kurt, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, 146; Sibels İnceoğlu, *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı* (İstanbul: Beta Yayınları, 2002), 106; Karabulut, *İdari*, 71.

¹²⁵¹ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/40, K. 1991/33, T. 1.10.1991.

olduğunu vurgulamaktadır.¹²⁵² *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*’nin 6. ve 13. maddeleri de bu korumayı uluslararası düzeyde pekiştirerek, *etkili başvuru ve adil yargılanma* güvencelerini zorunlu kılmaktadır.¹²⁵³ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6. maddesinde güvence altına alınan *adil yargılanma hakkının* yalnızca özel hukuk uyuşmazlıklarıyla sınırlı olmadığı, kamu hukuku kaynaklı ihtilaflarda da uygulanabilir olduğu Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarıyla ortaya konulmuştur. Bu doğrultuda, idarî cezalar ile idarî para cezaları her ne kadar doğrudan “medenî hak ve yükümlülükler” kapsamında değerlendirilmemekteyse de, bu tür yaptırımların suç isnadı niteliği taşıması veya cezalandırma amacı gütmesi hâlinde, ilgili uyuşmazlıklar da adil yargılanma hakkının kapsamına dâhil olacak ve Sözleşme’nin korumasından yararlanacaktır.¹²⁵⁴ *Danıştay 13. Dairesi*’nin kararını¹²⁵⁵ yorumlayan Dağlı, idari yaptırımların yargısal denetiminde ceza hukukuna özgü temel güvencelerin göz ardı edilemeyeceğini açık biçimde ortaya koyan Kararda, idari makamların bir işlemi “idarî tedbir” olarak nitelendirmesi, bu işleme ceza hukuku güvencelerinin uygulanmasını engellemektedir. Yargı organı, işlemin şekli tanımından ziyade, fiilen taşıdığı niteliği esas alarak değerlendirme yapmalı ve işlemin cezalandırıcı özellik taşıdığı sonucuna varıldığında, ilgili kişinin ceza yargılamasına özgü güvencelerden yararlanmasını sağlamalıdır. Özellikle işlemin geçmişe etkili olarak uygulanması, hukuki güvenlik ilkesini ihlal eder ve hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmaz. Bu karar, yargının idari işlemleri biçimsel sınıflandırmaya bağlı kalmaksızın, içerik ve etkilerine göre değerlendirerek denetlemesi gerektiğini vurgulamakta; bu sayede, bireylerin yargısal korunma hakkının daha etkin biçimde güvence altına alınmasına katkı sunmaktadır.¹²⁵⁶

Kent’e göre, enerji piyasasını düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan EPDK’nın işlem ve eylemlerinin yargı denetimine açık olması, hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez bir sonucudur. Bu yolla, hem Kurumun hukuka uygun hareket etmesi sağlanmakta hem de sektörde faaliyet gösteren özel hukuk kişileri keyfi uygulamalara karşı korunmaktadır. Bununla birlikte, yargı denetiminin kapsamı, yalnızca EPDK’nın işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu incelemekle sınırlı olmalı; idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıran ya da idari işlemin yerine

¹²⁵² Anayasa Mahkemesi, E. 1996/72, K. 1997/51, T. 15.5.1997.

¹²⁵³ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, md. 6/1: “Herkes, gerek medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili nizalar, gerek cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamalar konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde hakkaniyete uygun ve açık olarak görülmesini isteme hakkına sahiptir.”

¹²⁵⁴ Metin Günday, *İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2022) 149.

¹²⁵⁵ Danıştay 13. Dairesi, E. 2020/84, K. 2020/3021, T. 04.11.2020.

¹²⁵⁶ Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 119.

geçen nitelikte kararlar verilmemelidir.¹²⁵⁷ EPDK gibi düzenleyici kurumlar da bu denetime tabidir ve enerji piyasasındaki yetkileri yargı denetimine açıktır. Bu sayede idarenin hukuka uygun hareket etmesi ve bireylerin haklarının korunması sağlanır.¹²⁵⁸ *Ulusoy'a* göre, idari yaptırımlar, kamu gücünün bireyler üzerinde doğrudan etkili olan işlemleri arasında yer almakta olup, bunların hukuka uygunluğunun denetlenmesi hukuk güvenliğinin sağlanması açısından elzemdir. Bu denetim süreci, bireylerin hak ve özgürlüklerini korurken, aynı zamanda idarenin keyfi uygulamalarına karşı etkin bir koruma işlevi görür. İdari yaptırımların yargısal denetime tabi tutulması, hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesine katkı sağlar. Bu mekanizma, bireylerin adalete erişim beklentilerini karşılayarak toplumsal güvenin inşasına yardımcı olur ve insan haklarının korunmasını destekler. Ayrıca, idarenin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırarak kamu yönetiminde hukuka bağlılığı güçlendirir. Bu yönüyle idari yaptırımların hukuki denetimi, bireysel hakların korunması ve idarenin yasallık sınırları içinde hareket etmesi bakımından vazgeçilmez bir unsurdur.¹²⁵⁹ İdari yaptırımlar, ceza yaptırımları kadar ağır olmamakla birlikte, bireylerin ekonomik ve toplumsal yaşamlarında önemli etkiler doğurabilir. Bu nedenle bireyler, bu tür yaptırımlara karşı hukuki koruma arayışına girer. Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, özellikle ağır sonuçlar doğurabilecek yaptırımlar karşısında etkili ve erişilebilir başvuru yollarının açık olması zorunludur. Bu bağlamda Kabahatler Kanunu, farklı kanunlarla uyumlu bir şekilde çalışarak hem adaletin tesisi hem de hukuki güvenliğin sağlanmasına katkıda bulunmayı amaçlar.¹²⁶⁰

Kanunun 27. maddesi, idarî para cezalarına karşı kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren on beş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceğini öngörmektedir.¹²⁶¹ Kabahatler Kanunu, idarî yaptırımlar açısından *genel nitelikte* bir düzenleme olduğundan, EPDK tarafından uygulanan idarî yaptırımlar bakımından da uygulanabilir olduğu ileri sürülebilir.¹²⁶² *Ancak Kanun'un 3. maddesi*, bu hükümlerin yalnızca başka bir kanunda aksine

¹²⁵⁷ Kent, *Türk ve Alman*, 202.

¹²⁵⁸ Ekinci, *6446 Sayılı*, 116.

¹²⁵⁹ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 187.

¹²⁶⁰ Altındağ, “*Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*”, 129.

¹²⁶¹ Kabahatler Kanununa göre; idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine dair idarî yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliğ ya da tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvuru yapılabilir. Bu sürede başvurulmadığı takdirde yaptırım kararı kesinleşmiş sayılır. Bu düzenleme, idarî yaptırımlara karşı başvuru yolunu belirleyerek hukukî güvenliğin sağlanmasına hizmet etmektedir.

¹²⁶² Serdar Yılmaz, “İdari Yargının Görev Alanının Daraltılmasına Yönelik Yeni Bir Girişim Olarak İnsan Zararları Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevlerine İlişkin Kanun Teklifi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Barosu Dergisi*, 3(2015) 118; Dağlı, *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, 127.

bir düzenleme bulunmaması durumunda geçerli olacağını belirtmektedir.¹²⁶³ Bu doğrultuda, özel kanunlarda yer alan başvuru yollarına ilişkin hükümler öncelikli olarak uygulanmalı; Kabahatler Kanunu yalnızca hukuki boşluk bulunan hâllerde devreye girmelidir. EPDK'nın idarî yaptırımlarına karşı izlenecek başvuru yolları, enerji mevzuatında yer alan özel düzenlemelere göre belirlenmelidir.¹²⁶⁴ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından verilen idarî yaptırımlara karşı yetkili idare mahkemelerinde dava açılabileceğini öngörmektedir. Aynı zamanda, Kurul kararlarına ilişkin açılan davaların mahkemelerce *öncelikli işler arasında* değerlendirilmesi gerektiğini düzenlemektedir.¹²⁶⁵ 2012 yılında yürürlüğe giren 6352 sayılı *Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun* ile EPDK'nın idarî yaptırım kararlarına karşı başvuru usulü yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklik öncesinde, EPDK tarafından verilen yaptırımlara karşı *doğrudan Danıştay*'da dava açılabilmekteydi.¹²⁶⁶ Yapılan düzenlemeyle birlikte, yetkili idare mahkemeleri ilk derece yargı mercii olarak belirlenmiş ve söz konusu davalar öncelikli işler kapsamına alınmıştır.¹²⁶⁷ Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, EPDK'nın yalnızca tüm ülke genelinde uygulanacak nitelikteki düzenleyici işlemlerine karşı *doğrudan Danıştay*'da dava açılabilmekte; buna karşın idarî yaptırım kararlarına yönelik itirazlar genel dava açma süresi olan 60 gün içinde *yetkili idare mahkemesi olan Ankara'da* iptal davası yoluyla ileri sürülebilmektedir.¹²⁶⁸ *Ulusoy'a göre, Danıştay*, EPDK tarafından tesis edilen ve ülke genelinde uygulanması öngörülen düzenleyici işlemleri değerlendirirken dar anlamda bir yorum yerine, geniş kapsamlı bir yaklaşımı benimsemektedir. Bu doğrultuda, söz konusu işlemin *Danıştay*'da dava konusu edilebilmesi için tüm Türkiye'de geçerli olması zorunlu görülmemekte işlemin yalnızca belirli bir bölgeyle sınırlı olmaması, ülkesel etki niteliği taşıdığı yönünde yeterli kabul

¹²⁶³ Bu düzenleme, "5326 sayılı Kabahatler Kanunu"nu *tamamlayıcı bir kanun* olarak konumlandırmakta ve *özel kanun hükümlerine* öncelik tanımaktadır. Aynı zamanda, Kanun'un diğer genel hükümleri, *idarî para cezası ya da mülkiyetin kamuya geçirilmesini* gerektiren tüm fiiller açısından uygulanabilir niteliktedir.

¹²⁶⁴ İkinci, 6446 Sayılı, 117-118.

¹²⁶⁵ 4628 sayılı Kanun, md. 12 (*Değişik: 2/7/2012-6352/64 md.*). Bu hüküm, enerji piyasasına ilişkin yaptırımların yargısal denetiminin gecikmeksizin ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla getirilmiştir.

¹²⁶⁶ Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi, *ilk derece mahkemesi sıfatıyla* Danıştay'da görülecek dava türlerini açıkça belirtmiştir.

¹²⁶⁷ İkinci, 6446 Sayılı, 118; Arzu Ongur Ergen, "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Tesis Edilen İdarî Para Cezaları ve Bu Cezaların Yargısal Denetimi", 3, https://www.turkhukuksitesi.com/makale_1103.htm (Erişim: 19 Mayıs 2025).

¹²⁶⁸ 6352 Sayılı "Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun"; İkinci, 6446 Sayılı, 118.

edilmektedir.¹²⁶⁹ *Candan, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görev yapabilmesi için, düzenleyici işlemin tamamının dava konusu edilmesi şart olmadığını belirterek düzenleyici işlemin sadece bir maddesinin dava konusu yapılması durumunda dahi davanın Danıştay'da açılması gerektiğini savunmaktadır.*¹²⁷⁰ *Danıştay, bir kararında “düzenleme” kavramını ayrıntılı biçimde tanımlayarak, bu terimin kamu hukukunda kural koyma anlamına geldiğini ve sürekli, soyut, objektif ve genel nitelikte hükümler içeren normatif işlemleri ifade ettiğini belirtmiştir. Anayasa ve yasal düzenlemelerden doğan yetki çerçevesinde, yasama organı dışında idarenin de tüzük, yönetmelik ve genelge gibi düzenleyici işlemler tesis etme yetkisi bulunmaktadır. Bir işlemin düzenleyici işlem sayılabilmesi için, içerdiği kuralların genel geçerliliğe sahip, soyut, objektif ve sürekli nitelikte olması zorunludur. Bu kapsamda, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından tesis edilen bir işleme karşı Danıştay'da dava açılabilmesi, söz konusu işlemin ülke genelinde geçerli düzenleyici bir karakter taşımasına bağlıdır. Buna karşılık, yalnızca belirli bir bölgeyle sınırlı olan veya yerel ölçekte uygulanan işlemler açısından görevli yargı mercii idare mahkemeleri olacaktır.*¹²⁷¹ *Altındağ'a göre, Danıştay'ın ilgili kararı, düzenleyici işlemlerin hukuki niteliklerinin ve bu işlemlere karşı hangi yargı merciinin görevli olacağının belirlenmesinde dikkate alınması gereken ölçütleri açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Böylece, hukuki sürecin daha şeffaf, öngörülebilir ve erişilebilir hâle gelmesi sağlanmaktadır. Düzenleyici işlemlere ilişkin yargı yolunun belirlenmesinde, işlemin kapsamı ve niteliği temel ölçüt olarak değerlendirilmelidir. Bu yaklaşım, özellikle hukuki belirlilik ve güvenlik ilkelerinin sağlanması bakımından önemli bir işlev görmektedir.*¹²⁷²

*Anayasa Mahkemesi'ne göre, idari makamların özel hukuka tabi işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda görülmelidir. Buna karşılık, kamu hukukuna dayanan işlem ve eylemler idari yargının görev alanına girer. Bu nedenle, yasa koyucunun idare hukukuna tabi bir işlemi adli yargının denetimine bırakması mümkün değildir. Mahkeme, idari nitelikteki bir uyuşmazlığın adli yargıya bırakılmasının, sadece biçimsel ve yetersiz bir denetim anlamına geleceğini belirtmiştir. İdari yargının amacı, işlemleri unsurları yönünden inceleyerek gerekirse iptal etmek ve böylece idarenin hukuk dışına çıkmasını engellemektir.*¹²⁷³ *Öğretide, idari yargının zorunluluğu konusunda farklı görüşler mevcuttur. Erkut, Anayasa'nın 125. maddesinde açık bir adli-idari yargı ayrımı yapılmadığını savunmakta; bu nedenle, yasa*

¹²⁶⁹ Ali Ulusoy, “Üst Kurul Kararlarının Yargısal Denetiminde Yeni Dönem”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ekim 2012,14.

¹²⁷⁰ Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2012), 43.

¹²⁷¹ Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/3216, K. 2014/3014, T. 29.09.2014.

¹²⁷² Altındağ, “*Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*”, 113.

¹²⁷³ Anayasa Mahkemesi, E. 1976/1, K. 1976/28, T. 25.05.1976.

koyucunun idari işlem ve eylemlere ilişkin olarak adli yargıyı da görevli kılabilceğini ileri sürmektedir.¹²⁷⁴ Buna karşılık *Günday*, Anayasa'nın hem lafzı hem de taşıdığı hukuk devleti anlayışı uyarınca, idari yargının işlevinin ve kurumsal yapısının göz ardı edilemeyeceğini belirtmektedir. *Günday*'a göre, 1982 Anayasası'nın benimsediği yargı düzeni ile oluşturduğu idari yargı rejiminin, idari işlem ve eylemlerin sivil idari yargı dışına çıkarılması yönündeki yaklaşımlarla bağdaşması mümkün değildir.¹²⁷⁵ Bu değerlendirme, hukuk devleti ilkesinin korunması bakımından daha tutarlı ve anayasal sistemle uyumludur.

3.3.1. İlk İnceleme Konularına İlişkin Yargısal Denetim

İdari yargıda bir davanın usulüne uygun şekilde ilerleyebilmesi ve esas yönünden incelenebilmesi için gerekli kabul şartlarının, yargılama sürecinin başında ve içe dönük ön aşamada denetlenmesine “*ilk inceleme*” adı verilir.¹²⁷⁶ İdari yargılamada, dava dilekçelerinin usul yönünden değerlendirilmesi, davanın şekli anlamda yargılanabilirliğinin tespiti açısından temel bir aşamadır.¹²⁷⁷ “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu” bu sürece ilişkin olarak detaylı düzenlemeler içermektedir.¹²⁷⁸ Buna göre, Danıştay'da açılan davalarda dilekçeler evrak müdürlüğüne kaydedilir ve Genel Sekreterlik aracılığıyla görevli daireye sevk edilirken; ilk derece mahkemelerinde (bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri) kayıt işlemi evrak bürosunca yapılmakta ve dilekçe sahibine işlem tarihini ve numarasını içeren bir alındı belgesi verilmektedir. Dilekçelerin, *yetki ve görev yönünden uygunluğu, dava ehliyeti, süresinde açılıp açılmadığı, idari merci başvuru zorunluluğunun ihlali gibi kriterlerin yanı sıra, işlemin kesin ve icrai nitelik taşıyıp taşımadığı* da bu aşamada değerlendirilmektedir. İnceleme Danıştay'da

¹²⁷⁴ Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, 188.

¹²⁷⁵ *Günday*, “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, 353-354.

¹²⁷⁶ Celal Işıklar, “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü”, *TAAD* 1/2 (20 Temmuz 2011), 72.

¹²⁷⁷ İlk inceleme kurumu, Türkiye’de idari yargının faaliyete geçtiği ilk dönemlerden itibaren hukuk sistemimizde yer alan yapısal bir unsurdur. Bu kurum, Türk idari yargısında *ilk kez 21 Temmuz 1931 tarihli ve 1859 sayılı Kanun ile 669 sayılı Şûrayı Devlet Kanunu’nda* yapılan değişiklikle düzenlenmiştir. Ancak, 21 Aralık 1938 tarihli ve 3546 sayılı Şûrayı Devlet Kanunu ile bir süreliğine yürürlükten kaldırılmış, daha sonra 1959 yılında çıkarılan 7354 sayılı Kanun ile yeniden yasal düzenlemeye konu olmuştur. Söz konusu düzenlemenin gerekçesinde, “rasyonel bir çalışmaya imkân sağlamak amacıyla, davaların başlangıç aşamasında ivedilikle tamamlanması ve ıslah edilmesi” hedeflenmiştir. Dava dilekçelerinin tebligata çıkarılmadan önce şekil ve usul yönünden incelenmesinin faydalı olduğu değerlendirilerek, ilk inceleme kurumuna 24 Aralık 1964 tarihli 521 sayılı Danıştay Kanunu’nda da yer verilmiştir. Bu Kanun’da ilk inceleme kapsamında değerlendirilecek hususlar; görev, idari ve yargı merci tecavüzü, ehliyet, husumet, şekil şartlarına uygunluk (*Kanun’un 63 ve 65. maddeleri kapsamında*) ve süre aşımı olarak sıralanmıştır. Dikkat çekici olan, süre aşımı meselesinin *mülga 521 sayılı Kanun’da* son sırada düzenlenmiş olmasıdır. Levent Kızılar, *İdari Dava Türlerinde Dava Dilekçeleri Üzerine İlk İnceleme* (Kayseri: Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2016), 18; Mehmet Cemil Fidancı, *İdari Yargıda İlk İnceleme ve Görev*, (Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2010), 33.

¹²⁷⁸ 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca (md.14 ve md. 15) dava dilekçeleri üzerinde *ilk inceleme* gerçekleştirilir.

ilgili daire başkanının görevlendirdiği tetkik hâkimi; ilk derece mahkemelerinde ise mahkeme başkanı ya da görevlendirdiği bir üye tarafından yapılır. Usule aykırılık tespit edilmesi hâlinde, durum bir raporla mahkemeye sunulur. Ancak tek hâkimli davalarda bu rapor düzenlenmeden, ilgili hâkim doğrudan 15. madde kapsamında karar verir. Tüm bu işlemler, dilekçenin kaydedildiği tarihten itibaren *on beş gün* içinde tamamlanmak zorundadır. Şayet başvurunun usule uygun olduğu sonucuna varılır ya da hazırlanan ilk inceleme raporu mahkemece benimsenmezse, davalıya tebligat yapılmak suretiyle davaya devam edilir. İlk incelemeden sonra dahi benzer nitelikte usule aykırılıkların tespit edilmesi halinde ise 15. madde uyarınca her aşamada yargılamaya son verilmesi mümkündür.¹²⁷⁹

İlk inceleme, davanın başlangıcında gerçekleştirilen ve dava şartlarının mevcut olması hâlinde esasa daha hızlı geçilmesine imkân tanıyan bir usul aşamasıdır. Her ne kadar bu denetim yargılamanın başında yapılmak zorunda olsa da dava sürecinde ilk inceleme konularına ilişkin bir aykırılık tespit edilirse 2577 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca gerekli işlemler uygulanır.¹²⁸⁰ Davaların ön koşullar yönünden gecikmeye mahal verilmeden değerlendirilebilmesine imkân tanıyan, basit ve hızlı işleyen bir usul mekanizmasıdır.¹²⁸¹ Bu yöntem, dava dilekçelerinde tespit edilen şekli eksikliklerin süresinde giderilmesine olanak tanıdığı için yargılamanın etkinliğini artıran yapıcı bir araç olarak değerlendirilmektedir.¹²⁸²

¹²⁷⁹ İlk inceleme sonucunda, dava dilekçesinde usule ilişkin bir eksiklik ya da kanuna aykırılık tespit edilirse, yargı mercii çeşitli kararlar alabilir. Adli yargının görev alanına giren bir konuda dava açılmışsa, başvuru doğrudan reddedilir. Eğer dava idari yargının görevine giriyorsa ancak yetkisiz veya görevli olmayan bir mahkemeye sunulmuşsa, *dava görev ya da yetki yönünden reddedilerek dosya yetkili mahkemeye gönderilir*. Ehliyet yokluğu, kesin işlem bulunmaması ya da süre aşımı gibi hallerde dava esastan görüşülmeden reddedilir. Hasım hiç belirtilmemişse ya da yanlış gösterilmişse, dilekçenin gerçek hasma tebliği sağlanır. *Şekil şartlarına aykırılık hâlinde veya dava avukat olmayan vekil aracılığıyla açılmışsa*, dilekçe otuz gün içinde eksikliklerin tamamlanması ya da avukat vasıtasıyla yeniden sunulmak üzere reddedilir. İdari mercie başvuru zorunluluğuna aykırılık varsa, dilekçe yetkili idare makamına iletilir ve mahkemeye yapılan başvuru tarihi, merci başvuru tarihi olarak kabul edilir. Bu nedenlerle reddedilen dilekçelerde yeniden başvuru yapılması halinde ek harç alınmaz. Öte yandan, bazı ret kararlarına karşı istinaf veya temyiz yolu açıktır. Ancak eksiklikler süresinde düzeltilmez veya aynı yanlışlıklar tekrar edilirse, dava kesin olarak reddedilir. (İYUK md.14 ve md.15).

¹²⁸⁰ Kızılar, *İdari Dava Türlerinde Dava Dilekçeleri Üzerine İlk İnceleme*, 17; Sinan Seçkin, “Anayasa Mahkemesi’nin E. 2022/48 K.2022/93 Sayılı Kararı Uyarınca İdari Yargıda İstinaf Dilekçesi Üzerinde İlk İnceleme”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 31/3 (Ekim 2023), 1048.

¹²⁸¹ İdari yargılama sistemine dâhil edilen ilk inceleme kurumunun, taraflara usule ilişkin kolaylık sağlama işlevi taşıdığını belirtmektedir. Bu aşamanın yerine getirilmemesi hâlinde, dosyanın olgunlaşması ve inceleme sırasına alınması gecikebilir; bu durum ise özellikle davacı bakımından hak kaybına yol açabilecek olumsuz sonuçlar doğurabilir. Ayrıca, dava konusu idari işlemin uzun süre boyunca iptal tehdidi altında bırakılması, kamu hizmetlerinin kesintiye uğramasına neden olabileceği gibi, kamu yararını da zedeleyebilecek riskler barındırmaktadır. Daha fazla açıklama için bkz. Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 477.

¹²⁸² Hüseyin Bayraklı, *Vergi Yargılama Hukuku* (Afyon: Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayınları, No: 11, 1998), 91.

İdari davalara ilişkin dilekçeler, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu” gerçince belirtilen başlıklar çerçevesinde belirli bir sırayla incelenir.¹²⁸³ Bu sıralama, yargılamanın usul yönünden sağlıklı şekilde yürütülmesi amacıyla öngörülmüş olup; öncelikle *görev ve yetki, ardından idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olabilecek kesin ve icra kabiliyeti bulunan bir işlemin varlığı, süre aşımı, husumet ve son olarak 3. ve 5. maddelere uygunluk* denetlenir. Bu aşamada, her bir unsur sırasıyla değerlendirilir; önceki bir inceleme başlığında usule aykırılık tespit edilmesi halinde, sonraki başlıklara geçilmeden gerekli usuli karar verilir. Bu yöntem, usul ekonomisinin sağlanması ve yargılamada sistematikliğin korunması açısından önem taşır.¹²⁸⁴ İdari yargılama hukukunda, 2577 sayılı Kanun’un 14. maddesinde açıkça yer almamakla birlikte, yargılamanın başlangıcında dikkate alınması gereken bazı dava şartları da bulunmaktadır. *Kesin hüküm, derdestlik ve yasama kısıntısı bu kapsamda değerlendirilen temel hususlardandır.* Doktrindeki genel kabule göre, bu şartlar da ilk inceleme aşamasında mahkemece re’sen dikkate alınmalı ve davanın esasa geçilmesine engel teşkil edecek nitelikte görülmelidir. Her ne kadar bu konular ilk inceleme başlıkları arasında doğrudan sayılmasa da, yargılamanın özüne doğrudan etkiye bulunmaları sebebiyle, olması gereken hukuk bakımından süre aşımından önce değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Böylece, hem yargılamada usul ekonomisi sağlanmakta hem de davanın kabul edilebilirliğine ilişkin temel unsurlar en başta denetlenebilmektedir.¹²⁸⁵ *Danıştay Onüçüncü Dairesi*, vermiş olduğu bir kararda; Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 114. ve 115. maddelerinde düzenlenen derdestlik hâlinin, her ne kadar “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu” uyarınca ilk inceleme konuları arasında açıkça yer almasa da, davanın söz konusu maddeye uygun olarak açıldığının belirlenmesinden sonra derdestlik durumunun tespiti hâlinde, usul hukukunun genel ilkeleri gereği davanın esasa girilmeksizin reddedilebileceğini ifade etmiştir.¹²⁸⁶

¹²⁸³ Danıştay, dilekçelerin ilk incelemeye tabi tutulacağı hususların belirli bir sırayla sayıldığını, bu sıralamaya göre “ehliyet” denetiminin “süre aşımı”ndan önce yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu kapsamda, mahkemenin ehliyet şartını değerlendirmeden doğrudan süre aşımı gerekçesiyle davayı reddetmesini hukuka uygun bulmamış; bu durumun ilk inceleme sırasının gözetilmemesi nedeniyle usule aykırı olduğu kanaatine varmıştır. Böylece Danıştay, ilk inceleme konularının yalnızca içerik olarak değil, *usul sırasına uygun* biçimde değerlendirilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Danıştay 7. Dairesi, E. 2002/4458, K. 2004/3012, T. 23.11.2004.

¹²⁸⁴ Kazım Yenice - Yüksel Esin, *Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü* (Ankara: Arisan Matbaacılık, 1983), 262.

¹²⁸⁵ Berk Kahraman, *İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İlk İnceleme* (İstanbul: Alfa Yayınları, 2008), 27.

¹²⁸⁶ Danıştay 13. Dairesi, E. 2010/4187, K. 2012/4161, T. 27.12.2012.

3.3.1.1. Görevli Yargı Yeri

Görev, davanın konusuna göre hangi yargı kolunda ve bu yargı kolunun hangi mahkemesinde görüleceğini belirleyen temel bir usul kuralıdır. Bu nedenle, dava açılmadan önce görevli yargı yerinin doğru şekilde tespit edilmesi gereklidir.¹²⁸⁷ Görev kuralları, Anayasa’da genel hatlarıyla belirlenmiş, ayrıntılı düzenlemeler ise kanunlarla yapılmıştır. *Anayasa’nın 142. maddesi*, mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri ile yargılama usullerinin kanunla belirleneceğini hükme bağlamaktadır.¹²⁸⁸ Bir yargı düzeninin veya o düzen içindeki mahkemelerin görev alanını belirlemek teorik olarak basit görünse de, uygulamada ciddi zorluklarla karşılaşabilmektedir. Bu zorluklarla ilk olarak karşılaşan kişi davacıdır ve davayı açmadan önce hem yetkili yargı düzenini hem de görevli mahkemeyi doğru şekilde tespit etmesi gerekir. Görev konusunda yapılacak bir hata, davacı açısından hem zaman hem de maliyet kaybına yol açar. Bu tür hatalar, aynı zamanda usul ekonomisi ilkesine zarar vermektedir.¹²⁸⁹ Görev incelemesinde, hukuki işlemin idari nitelik taşıyıp taşımadığının belirlenmesi büyük önem arz eder. Bu belirleme, idari yargının görevli olup olmadığının tespitinde temel ölçütlerden biridir. Kamu gücüne dayanılarak yürütülen ve kamu hizmetlerinin ifasına yönelik işlemler, idari işlem olarak kabul edilir. Dolayısıyla, bir işlemin idari nitelikte olması, aynı zamanda onun idari yargı denetimine tabi olup olmadığını da ortaya koyar. Bu nedenle, idari yargının görev alanını doğru şekilde belirlemek ve hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesini temin edebilmek için söz konusu değerlendirmenin yapılması zorunludur.¹²⁹⁰ 1982 Anayasası’nın 125/1, 155 ve 158/1. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde¹²⁹¹, idari yargının

¹²⁸⁷ Sinoplu, *Sermaye Piyasası Kurulu’nun Uyguladığı İdari Yaptırımlar*, 104.

¹²⁸⁸ Mahkemelerin kuruluşu, *görev ve yetkileri* ile işleyişi ve yargılama usulleri yalnızca kanunla düzenlenebilir. Aynı maddede yapılan 2017 tarihli değişiklikle, disiplin mahkemeleri hariç askerî mahkeme kurulması yasaklanmış; ancak savaş hâlinde, asker kişilerin görevlerinden kaynaklanan suçlara ilişkin davalara bakmak üzere askerî mahkemelerin kurulabileceği belirtilmiştir.

¹²⁸⁹ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 109-110; Altındağ, “*Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*” 130.

¹²⁹⁰ Metin Günday, “Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin İdari Yargıda Uygulanma Alanı”, *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu (11-12 Mayıs 2001)*, 133. Yıl, Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 63, 2003, 79.

¹²⁹¹ Anayasa’nın 125. maddesi, idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı *yargı yolunun* açık olduğunu hükme bağlamaktadır... Anayasa’nın 155. maddesine göre, *Danıştay*; idari mahkemeler tarafından verilen ve kanunla başka bir idari yargı merciine bırakılmamış kararların son inceleme mercii olup, ayrıca kanunda açıkça belirtilen bazı davalara ilk ve son derece mahkemesi sıfatıyla bakmakla da görevlidir. Danıştay aynı zamanda, kamu hizmetlerine ilişkin imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde görüş bildirmekle, idari uyuşmazlıkları çözmekle ve kanunla kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından; kalan dörtte biri ise, kanunda belirtilen niteliklere sahip görevliler arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından seçilir. Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri ve daire başkanları, Danıştay Genel Kurulu tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile dört yıllığına seçilir; görev süresi sona erenler yeniden seçilebilir. Danıştay’ın kuruluşu, işleyişi, üyelerinin nitelikleri ile seçim usulleri, idari yargının yapısal özellikleri, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esas alınarak kanunla düzenlenir. Anayasa’nın 158. maddesi uyarınca, *Uyuşmazlık*

Anayasa’da kendine özgü ve bağımsız bir görev alanına sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.¹²⁹² İdari makamların, kamu gücünü kullanarak gerçekleştirdiği işlemlerden kaynaklanan hukuki ihtilaflar, bireyler tarafından açılacak davalar bakımından idari yargının görev alanına dâhildir. İdari yargı bu bağlamda, kamu gücünün hukuka uygun kullanımını denetleyerek bireylerin haklarını güvence altına alma işlevini üstlenmektedir.¹²⁹³

2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24. maddesinin birinci fıkrasına göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından çıkarılan ve ülke genelinde uygulanması öngörülen düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalar Danıştay’ın görev alanına girmektedir.¹²⁹⁴ Bu tür bir yetkinin doğabilmesi için dava konusu düzenleyici işlemin *ülke çapında* geçerli olması şarttır. Buna karşın, uygulama alanı yalnızca belirli bir bölge, il veya ilçe ile sınırlı olan düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalarda ise görevli yargı mercii idare mahkemeleridir. Ayrıca, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak görevli olabilmesi, düzenleyici işlemin tamamının dava konusu yapılmasına bağlı değildir; düzenleyici işlemin yalnızca bir hükmü dava konusu edilse dahi, davanın Danıştay nezdinde açılması gereklidir.¹²⁹⁵

Danıştay Onüçüncü Dairesi, davacı şirket ile ilgili idare arasında imzalanan imtiyaz sözleşmesinin 9. maddesinden kaynaklanan uyuşmazlığın, tahkim yoluyla çözüme bağlandığını ve idari davaya konu olabilecek nitelikte olmadığını belirtmiştir. Bu gerekçeyle, davanın esasının incelenmesine hukuken imkân bulunmadığı sonucuna vararak, ilk derece mahkemesi

Mahkemesi; adli ve idari yargı mercileri arasında ortaya çıkan görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümleme yetkisine sahiptir. Mahkemenin yapısı, üyelerinin nitelikleri, seçimi ve çalışma usulleri kanunla düzenlenmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi’ne, Anayasa Mahkemesi tarafından kendi üyeleri arasından görevlendirilen bir üye başkanlık eder. Öte yandan, diğer mahkemeler ile Anayasa Mahkemesi arasında doğabilecek görev uyuşmazlıklarında, Anayasa Mahkemesi’nin kararı esas alınır.

¹²⁹² Onur Kaplan, “Elektrik Dağıtım Faaliyetiyle İlgili Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Çerçevesinde İdari Davalarda Husumet Kavramını Yeniden Düşünmek”, *YÜHFD* 18/2 (2021), 160.

¹²⁹³ Günday, “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, 354.

¹²⁹⁴ Belirli türdeki idari uyuşmazlıklar doğrudan Danıştay’da *ilk derece mahkemesi* sıfatıyla karara bağlanır. Bu kapsamda; Cumhurbaşkanı kararlarına, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından çıkarılan ve ülke genelinde uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal ve tam yargı davaları Danıştay’ın görev alanına girer. Ayrıca, Danıştay İdari Dairesi ya da İdari İşler Kurulunun kararlarına dayalı olarak tesis edilen işlemler ile birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren davalar da Danıştay’da açılır. Aynı şekilde, Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararlarına ve bu Kurulun görev alanına ilişkin Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılan davalar da Danıştay’ın ilk derece yargı yetkisi kapsamındadır. Bunlara ek olarak, tahkim öngörülmeven kamu hizmetlerine ilişkin imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar da Danıştay tarafından çözümlenir. Öte yandan, belediyeler ve il özel idarelerinin seçikle göreve gelen organlarının görev sıfatını kaybetmelerine ilişkin istemler de Danıştay tarafından incelenip karara bağlanır. 2575 Sayılı Danıştay Kanunu”, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2575&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim 20 Mayıs 2025).

¹²⁹⁵ Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 43.

tarafından verilen incelenmeksizin ret kararını onamıştır.¹²⁹⁶ 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun ile Danıştay Kanunu'na eklenen Geçici 25. madde gereğince, bu Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla açılmış olan ve yapılan yasal düzenleme sonrasında idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına dâhil edilen davaların Danıştay'da görülmeye devam edileceği hüküm altına alınmıştır. Buna karşılık, aynı nitelikteki davaların söz konusu kanuni düzenlemenin yürürlük tarihinden sonra açılması hâlinde, artık görevli yargı mercii Danıştay değil, ilgili ilk derece mahkemeleri olacaktır.¹²⁹⁷

Danıştay, 05.07.2012 tarihinden itibaren verdiği kararlarla, *Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu* tarafından alınan ve ülke genelinde uygulanma niteliği taşımayan düzenleyici işlemler ile bireysel nitelikteki kararlara karşı açılan davaların, *ilk derece mahkemesi sıfatıyla* Danıştay'da görülemeyeceğini açıkça ortaya koyarak idari para cezasına ilişkin Kurul kararının iptali istemiyle açılan davanın, *Ankara İdare Mahkemesi'nde* görülmesi gerektiğine karar vermiştir.¹²⁹⁸ *Uyuşmazlık Mahkemesi* kararlarında *elektrik dağıtım faaliyetinin* kamu hizmeti niteliği taşıdığı kabul edilmekle birlikte, bu hizmetin özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürütülmesi nedeniyle, bu kişilerin davalı sıfatını haiz olmayacağı ve dolayısıyla uyuşmazlıkların çözümünde adli yargının görevli olduğu yönünde kararlar verilmektedir.¹²⁹⁹ *Kaplan'a göre*, bu kararlarla, uyuşmazlıkların çözümünde özel hukuk kişinin statüsü esas alınarak organik kritere ağırlık verilmiş; buna karşılık, uzun süredir idari yargının görev alanını belirlemede kullanılan maddi kriterin etkisi önemli ölçüde zayıflatılmıştır. Gerçekleştirilen faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilmesine rağmen, hizmeti yürütenin kamu tüzel kişisi olmaması gerekçesiyle idari yargı görevli sayılmamış, böylece kamu hizmeti ölçütü arka plana itilmiştir. Bu bağlamda, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin yeni yaklaşımı doğrultusunda görev ayırımında belirleyici unsurun artık faaliyetin niteliği değil, davalı tarafın kamu kurumu olup olmadığına göre belirlendiği görülmektedir.¹³⁰⁰

EPDK Başkanlığı ile bir *elektrik dağıtım şirketine* karşı, EPDK işleminin iptali istemiyle idari yargıda açılan davada olumlu görev uyuşmazlığı doğması üzerine, Uyuşmazlık

¹²⁹⁶ Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/4046, K. 2014/4635, T. 30.12.2014.

¹²⁹⁷ Altındağ, "Petroil Piyasasında İdari Yaptırımlar" 132.

¹²⁹⁸ Danıştay 13. Dairesi, E. 2015/4053, K. 2015/3200, T. 17.09.2015.

¹²⁹⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2019/435, K. 2019/860, T. 23.12.2019; E. 2020/47, K. 2020/314, T. 28.05.2020; E. 2021/636, K. 2022/33, T. 31.01.2022; E. 2024/492, K. 2024/534, T. 02.12.2024.

¹³⁰⁰ Kaplan, "Elektrik Dağıtım Faaliyetiyle İlgili Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları", 1572-1573.

Mahkemesi, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca Danıştay Başsavcılığı'ndan yazılı görüş istemiştir. Başsavcılık, başvurunun reddi yönünde görüş bildirmiştir. Görüşte, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 2. maddesinde idari işlem, eylem ve sözleşmelere dayanan uyuşmazlıkların idari yargının görev alanına girdiğinin düzenlendiği; ancak bu kavramlara ilişkin açık tanımlara yer verilmediği, dolayısıyla kapsamlarının yargı içtihatları ve doktrin aracılığıyla belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Kamu gücü kullanılmadan, özel hukuk hükümlerine göre tesis edilen tasarrufların idari işlem sayılmayacağı ve bu tür durumlarda adli yargının görevli olacağı; buna karşılık, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücüne dayanarak yaptığı işlemlerin idari nitelik taşıyacağı ve idari yargı denetimine tabi olacağı vurgulanmıştır. Bu çerçevede, davalı elektrik dağıtım şirketinin işlemlerini özel hukuk hükümlerine göre değil; yürürlükteki kanun ve yönetmeliklerle belirlenen kamu hukuku ilkeleri doğrultusunda, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun gözetim ve denetimi altında, *kamu gücünü kullanarak ve karşı tarafın rızasına gerek duymadan gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır*. Bu işleme karşı Kuruma yapılacak zorunlu başvuru sonucunda verilecek kararın idari işlem niteliğinde olduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Dolayısıyla, şirket tarafından gerçekleştirilen işlem de bu idari sürecin bir parçası olarak fonksiyonel anlamda idari işlem kabul edilmekte olup, buna ilişkin yapılan başvurunun reddi üzerine açılan davanın çözümünde görevli yargı merci idari yargıdır.¹³⁰¹

3.3.1.2. Yetkili Mahkeme

Yetki, bir davanın görevli yargı mercileri arasında hangi coğrafi yerde açılacağı ve hangi yargı yerinde görüleceğini belirleyen usul kuralıdır. Diğer bir ifadeyle davaya bakacak mahkemenin sadece türü değil, aynı zamanda ülkenin hangi bölgesinde faaliyet gösteren mahkeme olacağı da yetki kuralları aracılığıyla saptanır.¹³⁰² İdari yargıda genel yetkiye ilişkin esaslar kanunla düzenlenmiştir.¹³⁰³ Bu kanun hükmü uyarınca görev kurallarına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla eğer ilgili kanunda veya özel bir kanuni düzenlemede yetkili mahkeme açıkça belirtilmemişse davaya bakmakla yetkili olan mahkeme uyuşmazlığa konu idari işlem veya idari sözleşmeyi tesis eden idari merciin bulunduğu yerdeki *idare mahkemesi* olacaktır. Maddede ayrıca, yetki kuralının *kamu düzenine* ilişkin olduğu açıkça ifade edilmiştir.

¹³⁰¹ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2024/492, K. 2024/534, T. 02.12.2024.

¹³⁰² Akyılmaz vd., *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 181. Yenice - Esin, *Açıklamalı İctihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü*, 627; Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 43; Altındağ, “*Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*” 132;

¹³⁰³ 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, md. 32.

Bu bağlamda, yetki hususu taraf iradesine bırakılmamış mahkemelerin yetki konusunu re'sen gözetme yükümlülüğü vurgulanmıştır. Dolayısıyla, yetki kurallarına aykırılık hâli yargılama sürecinde her aşamada dikkate alınabilecek nitelikte olup davanın esasına girilmeksizin yargılamanın sona erdirilmesine neden olabilecek bir usul hatasıdır.¹³⁰⁴ İdare mahkemelerine tanınan bu yetki, genel yetki niteliği taşımakta olup, yalnızca özel bir kanuni düzenlemenin bulunmadığı durumlarda uygulama alanı bulur. Başka bir ifadeyle, bir idari uyuşmazlıkla ilgili olarak “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, veya özel bir kanunda yetkili mahkemenin açıkça gösterildiği hâllerde, genel yetki kuralı değil, doğrudan bu özel düzenleme esas alınır. Bu durumda yetkili mahkeme, ilgili özel hüküm uyarınca belirlenir. Dolayısıyla, genel yetki kuralı ancak özel düzenlemelerin bulunmadığı hâllerde devreye girer ve tamamlayıcı bir işlev görür.¹³⁰⁵

İYUK'un genel yetki kuralını düzenleyen 32. maddesini takiben, devam eden maddelerde özel yetki kurallarına yer verilmiştir. Bu kapsamda; 33. *madde* kamu görevlilerine ilişkin davalarda, 34. *madde* taşınmaz mallara yönelik davalarda, 35. *madde* taşınır mallara dair davalarda, 36. *madde* tam yargı davalarında ve 37. *madde* ise vergi uyuşmazlıklarında yetkili mahkemeyi belirlemektedir. İzleyen 38 ila 42. *maddeler* arasında bağlantılı davalar ve bunlara ilişkin usul hükümleri düzenlenmiş; 43. *maddede* görevsizlik ve yetkisizlik hâllerinde izlenecek işlemlere, 44. *maddede* ise merci tayinine ilişkin esaslara yer verilmiştir.¹³⁰⁶

Danıştay 13. Dairesi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından verilen lisansların taşınmaz mallara ilişkin bir nitelik taşımadığına karar vermiştir. Kararda, söz konusu lisansların, yalnızca ilgili kanun kapsamında yürütülecek piyasa faaliyetlerine izin vermek amacıyla düzenlendiği ve taşınmazlara bağlı olarak verilen ruhsatlarla hukuki bir bağlantısının bulunmadığı açıkça ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, lisans verilmesi, lisansın iptali ya da idari para cezası uygulanmasına ilişkin işlemler, taşınmazlara ilişkin idari işlemler kapsamında

¹³⁰⁴ Yetki kuralının kamu düzeninden sayılması, bu alandaki hukuki işlemlere ve yargısal sürece birtakım *zorunlu sonuçlar* doğurmaktadır. Öncelikle, taraflar arasında *yapılacak bir anlaşma* ile yetkili mahkemenin değiştirilmesi mümkün değildir; diğer bir ifadeyle, tarafların yetki kurallarını bertaraf edecek şekilde sonuç doğurucu bir yetki sözleşmesi yapmaları hukuken geçersizdir. Ayrıca, yetki hususu taraflarca ileri sürülmesi dahi, yargı mercii bu konuyu *her aşamada kendiliğinden (re'sen) incelemekle* yükümlüdür. Bununla birlikte, yetkisiz bir mahkemenin davaya bakması hâli, kanun yollarında *bozma nedeni* teşkil eder. Hiçbir mahkeme, yetki alanına girmeyen bir davaya bakamayacağı gibi, yetki alanı içinde bulunan bir davayı *görmezlikten de* gelemez. Son olarak, idari yargıda görev kurallarında olduğu gibi yetki kuralları da taraflara *kazanılmış hak sağlamaz*. Bu çerçevede, davanın görülmesi sırasında yetkili mahkemenin değişmesi durumunda, *ilk derece mahkemesi* davaya devam edemez.

¹³⁰⁵ Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 942.

¹³⁰⁶ Celal Işıklar, “İdari Yargılama Usulünde Yeni ve Özel Bir Yetki Kuralı: Askerî Hizmete İlişkin Uyuşmazlıkların Bölge İdare Mahkemesinin Bulunduğu Yerdeki İdare Mahkemesinde Görülmesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 72/2 (2023), 455.

değerlendirilemez. Söz konusu işlemler hakkında açılacak iptal davalarında, yetkili mahkeme; idari işlemi tesis eden, idari yaptırım kararını alan merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir.¹³⁰⁷ *Danıştay*; benzer nitelikte başka bir kararında; EPDK denetçisi sıfatını taşıyan görevliler tarafından gerçekleştirilmiş olsa da, somut olayda faaliyetin mühürlenmesi işleminin doğrudan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından tesis edildiği söylenemez. Zira, işlemin Kütahya Valiliği emrindeki kolluk kuvvetlerince yerine getirildiği anlaşılmakta; bu nedenle, işlem EPDK'ya atfedilememektedir. Ayrıca, Kurum yetkilisiyle yapılan telefon görüşmesi de, işlemin EPDK tarafından tesis edildiği yönünde tek başına hukuken yeterli bir dayanak oluşturmamaktadır. Bu itibarla, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 32. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, işlem hangi idari merci tarafından fiilen gerçekleştirilmişse yetkili mahkeme de o merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olacaktır. Bu doğrultuda, yetkili yargı mercii Eskişehir İdare Mahkemesi'dir.¹³⁰⁸ İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklarda yetkili mahkeme, *Danıştay 13. Dairesine* göre sözleşmeyi tesis eden idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir. Bu kural, yalnızca imtiyaz sözleşmeleri dışındaki idari sözleşmeler için geçerlilik arz etmektedir. Zira daha önce de belirtildiği üzere *Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi* uyarınca imtiyaz sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar ilk derece mahkemesi sıfatıyla *Danıştay* tarafından karara bağlanır. Bu görev düzenlemesi nedeniyle, imtiyaz sözleşmeleri bakımından genel yetki kuralının uygulanması mümkün değildir.¹³⁰⁹

3.3.1.3. İdari Merci Tecavüzü

İdari yargılama usulü sistemimize ilk kez, 12 Haziran 1959 tarihli ve 7354 sayılı “3546 sayılı Şûrayı Devlet Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Madde Eklenmesi ve 28. Maddesinin Kaldırılması Hakkında Kanun”un 2. maddesiyle, “merci tecavüzü” kurumuna yer verilmiştir. Anılan düzenleme ile 3546 sayılı Şûrayı Devlet Kanunu'na eklenen hükümde “*Merci tecavüz edilerek Şûrayı Devlete dava açılmış bulunduğu takdirde, dava evrakı alâkalı mercie tevdi olunur; bu takdirde Şûrayı Devlete müracaat tarihi, alâkalı*

¹³⁰⁷ *Danıştay 13. Dairesi*, E. 2014/3607, K. 2014/3525, T. 13.11.2014.

¹³⁰⁸ *Danıştay 13. Dairesi*, E. 2014/4502, K. 2014/3526, T. 13.11.2014; Bununla birlikte, aynı kararda yer alan *azlık görüşünde*, işlemin doğrudan EPDK tarafından tesis edildiği kabul edilmekte ve bu nedenle uyuşmazlığın çözümünde *Ankara İdare Mahkemesi'nin* yani EPDK'nın bulunduğu yer mahkemesinin yetkili olduğu ileri sürülmektedir.

¹³⁰⁹ *Danıştay 13. Dairesi*, E. 2013/2977, K. 2013/2873, T. 07.11.2013.

*mercilere müracaat tarihi olarak kabul edilir.” ifadesi yer almıştır.*¹³¹⁰ *İdari merci tecavüzü*, bir idari işlemin, kanunla belirlenmiş ilgili idari mercilere öncelikle itiraz edilmesi ve bu merciler tarafından incelenip karara bağlanması zorunluluğu bulunmasına rağmen, bu süreç tamamlanmadan ya da söz konusu merciler doğrudan atlanarak işlemin yargı mercilerine taşınması durumudur.¹³¹¹ Görev ve yetki incelemesinden sonra değerlendirilmesi gereken bir diğer husus, idari merci tecavüzüdür. Kanun koyucu, bazı idari işlemlerin yargı denetimine konu edilebilmesi için öncelikle zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesini öngörebilir. Bu çerçevede, idari yargı bakımından asıl önemli olan, söz konusu başvuru yolları tamamlanmadan doğrudan dava açılmasının mümkün olmamasıdır.¹³¹²

İYUK’un 15. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendinde, idari merci tecavüzü hâlinde dilekçenin görevli idari mercie tevdiine karar verileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise, dilekçenin görevli mercie gönderilmesi durumunda Danıştay’a veya ilgili mahkemeye başvuru tarihi, idareye başvuru tarihi olarak kabul edileceği belirtilmiştir (*m. 15/2*). İlk inceleme süreci, yalnızca iptal davalarını değil tam yargı davalarını da kapsadığından *İYUK’un 13. maddesi* uyarınca gerekli ön karar alınmadan doğrudan idari yargıda dava açılması hâlinde dilekçe idari merci tecavüzü sebebiyle yetkili idareye gönderilecektir.¹³¹³ Tam yargı davası açılmadan önce idareye başvurulması gereken ve zorunlu idari başvuru yolundan farklı bir hukuki işlev taşıyan “*ön karar*” sürecinde başvurunun belirli süreler içinde yapılması zorunludur. Bu kapsamda, ilgilinin idari eylemi öğrendiği tarihten itibaren *bir yıl* ve her hâlükârda eylemin gerçekleştiği tarihten itibaren *beş yıl* içinde idareye başvuruda bulunulması gerekmektedir.¹³¹⁴ *İdari Yargılama Usulü Kanunu* uyarınca, ilgililer, dava açma süresi içinde kalmak kaydıyla, idari yaptırım kararının kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlem tesis edilmesini Kurul’dan talep edebilirler. Bununla birlikte, böyle bir başvuruda bulunma zorunluluğu bulunmadığından, ilgililer doğrudan yetkili idare mahkemesinde de söz

¹³¹⁰ Mutlu Kağıtçıoğlu, “İdari İşlem Teorisi Çerçevesinde İdarî Mercî Tecavüzü Kavramının Değerlendirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 30 (Nisan 2017), 239; Bireyler, özel hukuka ilişkin konularda özel hukuk tüzel kişilerine başvuruda bulunabilecekleri gibi, kamu hukukuna dair taleplerini de ilgili idari makamlara iletebilirler. *Kamu hukukuna ilişkin başvuru*, bireyin dilek, şikâyet veya taleplerini kamu otoritelerine bildirmesi şeklinde tanımlanabilir. Lütfi Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunların Karşısında İdarenin Sükûtu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF)*, XII (1946), 132.

¹³¹¹ Sinoplu, *Sermaye Piyasası Kurulu’nun Uyguladığı İdari Yaptırımlar*, 115.

¹³¹² 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, md. 14/3-b; maddesi uyarınca, idari yargı mercilerine sunulan dilekçeler üzerinde *ilk inceleme* yapılırken görev ve yetki hususlarının yanı sıra *idari merci tecavüzü* olup olmadığı da değerlendirilir. Bu inceleme, Danıştay’da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hâkimi; idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı ya da görevlendireceği bir üye tarafından yürütülür.

¹³¹³ Kağıtçıoğlu, “İdarî İşlem Teorisi Çerçevesinde İdarî Mercî”, 240; Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 595.

¹³¹⁴ 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, md. 13.

konusu idari yaptırım kararına karşı dava açma yoluna gidebilirler.¹³¹⁵ *İYUK'un 11. maddesi* çerçevesinde *ihiyari idari başvuru* hâlinde dava açma süresi doğrudan dava konusu edilen işlemle birlikte işlemeye başlar. Buna karşılık, zorunlu idari başvuru yolunun öngörüldüğü durumlarda dava süresi; yapılan başvuru üzerine idare tarafından verilen cevap niteliğindeki işlemle ya da idarenin cevap vermemesi hâlinde zımni ret süresinin sona ermesiyle işlemeye başlar.¹³¹⁶ *Danıştay*, bir işlemin iptal davasına konu edilebilmesi için “kesinleşmiş” olmasının zorunlu olduğunu belirtmekte ve idari karar alma sürecinde nihai işlemin ortaya çıkması açısından bu unsurun önemine dikkat çekmektedir.¹³¹⁷ İdareye başvuru süresi, *Danıştay* içtihatlarında *hak düşürücü* süre niteliğinde değerlendirilmiştir. Nitekim *Danıştay Dava Daireleri Kurulu*’nun 1971 tarihli bir kararında, kanun koyucunun dava açılabilmesini, ilgili karara karşı 30 gün içinde Maliye Bakanlığına itiraz edilmesi şartına bağladığı ifade edilmiş; bu itiraz süresinin, dava açma hakkı bakımından hak düşürücü bir süre olduğu açıkça belirtilmiştir.¹³¹⁸ *Danıştay*, zorunlu idari başvuru yolları tüketilmeden açılan davalarda, idari merci tecavüzü sebebiyle dosyanın ilgili idari mercie tevdiine karar verilmesi gerekirken, davanın esastan incelenmesini hukuka uygun bulmamaktadır.¹³¹⁹

3.3.1.4. Ehliyet

Ehliyet, bir hukuk süjesinin, hukuk düzeni tarafından tanınan haklara sahip olabilme, bu hakları fiilen kullanabilme, borç altına girebilme ve kamu hukukundan kaynaklanan görev ve sorumlulukları üstlenebilme yeteneğidir. *İdari dava ehliyeti*, hem başvuru yapılabilmesi hem de yargılamanın sürdürülebilmesi açısından zorunlu bir koşuldur. Bir idari uyuşmazlığın esasına girilerek çözümlenebilmesi için, davanın ehliyete sahip bir gerçek ya da tüzel kişi tarafından açılmış olması gereklidir. Ayrıca ehliyetin yalnızca dava açma anında mevcut bulunması yeterli olmayıp, bu niteliğin yargılama süresi boyunca kesintisiz şekilde devam etmesi şarttır.¹³²⁰ “2577 Sayılı *İdari Yargılama Usulü Kanunu*”, uyarınca, bu Kanunda açık hüküm bulunmayan durumlarda Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümleri kıyasen uygulanmaktadır. Bu bağlamda, idari dava ehliyeti de söz konusu boşluk kapsamında

¹³¹⁵ *İYUK, m. 11*; Altındağ, *Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*, 136.

¹³¹⁶ Yenice - Esin, *Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü*, 215; *Danıştay*’ın bir kararında belirtildiği üzere, iptal davası açılmadan önce kanunen itiraz yoluna başvurulması gereken bir idari merci bulunuyorsa, bu durumda işlemi tesis eden makama ya da üst makama yapılan başvuru, itiraz için öngörülen yasal süreyi durdurmaz. *Danıştay 6. Dairesi*, E. 1967/1800, K. 1968/2909, T. 06.11.1968.

¹³¹⁷ *Danıştay 13. Dairesi*, E. 2005/7980, K. 2005/458, T. 21.09.2005.

¹³¹⁸ *Danıştay Dava Daireleri Kurulu*, E. 1969/612, K. 1970/2270, T. 30.04.1971.

¹³¹⁹ *Danıştay 13. Dairesi*, E. 2005/6393, K. 2005/5716, T. 30.11.2005.

¹³²⁰ Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 776.

değerlendirilen konulardan biridir. *Dava ehliyeti* genel olarak iki ayrı başlık altında ele alınmaktadır: İlki, kişinin dava açma yeterliliğini ifade eden *objektif ehliyet*; diğeri ise, dava konusu işlem veya eylem ile davacının kişisel, güncel ve meşru menfaat ilişkisini ortaya koyan *sübjektif ehliyet*. Objektif ehliyetle ilişkin usulî meselelerde Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümleri esas alınırken, sübjektif ehliyetle dair değerlendirmelerde ise İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.¹³²¹ Kanun metninde yer alan “*medeni haklardan yararlanma ehliyeti*” ifadesi, maddi hukuk terminolojisinde hak ehliyeti, kişilik ve hak sahipliği kavramlarıyla eş anlamlıdır.¹³²² Başka bir deyişle, taraf ehliyetinin varlığı için Medeni Kanun kapsamında gerçek kişi sıfatına sahip olmak yeterlidir. Bu bağlamda, medeni haklardan yararlanma ehliyeti yalnızca maddi hukuk bakımından değil, yargılama hukuku yönünden de önem taşımakta; bu kapsamda taraf ehliyeti, medeni hak ehliyetinin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, medeni haklardan yararlanma yeteneğine sahip olan kişilerin, usul hukukunda da davada taraf olma ehliyetine sahip oldukları kabul edilmektedir.¹³²³ Medeni hukukta yer alan hak ehliyeti ve fiil ehliyeti kavramları, usul hukukunda sırasıyla taraf ehliyeti ve dava ehliyeti şeklinde tezahür etmektedir. Bu kavramlar özel hukuk kökenlidir ve özellikle gerçek kişiler bakımından idari yargılama hukukunda ayrıksı bir nitelik taşımaz ve idari yargılamada davada taraf olma veya dava açabilme yeteneği bakımından, genel usul kurallarından farklılaşan özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, ehliyetle ilişkin hususlar, esas itibarıyla özel hukuk hükümleri çerçevesinde çözümlenmektedir.¹³²⁴

¹³²¹ Akyılmaz vd., *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 219-220.

¹³²² Danıştay 13. Dairesi, *taraf ehliyeti* bakımından değerlendirme yaptığı bir kararında, dava konusu mühürleme işleminin, doğrudan taşınmazın kullanımına yönelik bir idari tedbir niteliğinde olduğunu belirtmiştir. Karara göre, akaryakıt istasyonunun mühürlenmesi sonucunda taşınmazın kullanılamaz hale geldiği ve bu durumun, malikin kiralama ilişkisi kapsamında üstlendiği yükümlülükleri yerine getirmesini engellediği sabittir. Bu nedenle, taşınmaz maliki, mülkiyet hakkını fiilen kullanamaz duruma gelmiş ve menfaati açık şekilde etkilenmiştir. Ayrıca, taşınmazın tapuda “akaryakıt/LPG satış servisi istasyon alanı” olarak kayıtlı olması ve buna bağlı olarak teferruat niteliğindeki unsurların mühürlenmesi, taşınmazın fonksiyonunu doğrudan etkilemiş; bu da malikin menfaatine ilişkin müdahaleyi somutlaştırmıştır. Bu gerekçelerle, dava konusu işlem ile malik arasında kişisel, güncel, meşru ve makul düzeyde bir menfaat ilişkisinin mevcut olduğu kabul edilmiş; buna rağmen davayı ehliyet yönünden reddeden ilk derece mahkemesi kararında hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Danıştay 13. Daire, E. 2014/501, K. 2014/1510, T. 17.04.2014.

¹³²³ Özay, *Günışığında Yönetim*, 119; Mustafa Dural - Tufan Ögüz, *Kişiler Hukuku* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 17. basım, 2016), 39; Selahattin Sulhi Tekinay, *Medeni Hukukun Genel Esasları ve Gerçek Kişiler Hukuku* (İstanbul: Beta Yayınları, 1992), 202; Jale Akipek vd., *Türk Medeni Hukuku: Başlangıç Hükümleri – Kişiler Hukuku* (İstanbul: Beta Yayınları, 2009), 270; Şeref Gözübüyük - Turgut Tan, *İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008), 897.

¹³²⁴ Serge Dael, *Contentieux Administratif*, Paris 2006, 98; Rouault, Marie-Christine, *Contentieux Administratif*, Bruxelles 2015, 206, aktaran: Ahmet Yağlı, *İptal Davalarında Menfaat Koşulu* (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2020), 9; Gözübüyük-Tan, *İdari Yargılama Hukuku*, 897.

Medeni usul kurallarının ehliyet konusuna uygulanmasına ilişkin ilk düzenleme, 31 Aralık 1964 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 521 sayılı *Danıştay Kanunu’nun* 88. maddesiyle getirilmiştir. Bu tarihten önce yürürlükte bulunan 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanunu’nun 44. maddesinde ise ehliyetle dair herhangi bir atıf yer almamaktadır. *İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun* 31. maddesi, davaya ehliyetin belirlenmesinde 1086 sayılı *mülga* Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 38. maddesine atıfta bulunmuş; söz konusu maddede davaya ehliyetin Medenî Kanun hükümlerine göre tayin edileceği ifade edilmiştir.¹³²⁵ *6100 sayılı HMK ile birlikte ehliyet kavramı*, öğretideki ayrıma uygun biçimde “*taraf ehliyeti*” ve “*dava ehliyeti*” olarak sistematik şekilde yeniden yapılandırılmıştır.¹³²⁵ İdari yargılamada sübjektif ehliyetin belirlenmesinde, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, hükümleri esas alınmaktadır. Bu bağlamda, iptal davası, menfaati ihlal edilen kişiler tarafından; tam yargı davası ise, doğrudan kişisel hakkı zarara uğrayanlar tarafından açılabilmektedir. Dolayısıyla, bir idari işlemin iptali talebiyle dava açılabilmesi, davacının o işlem nedeniyle bireysel, meşru ve güncel bir menfaatinin ihlal edilmiş olmasına bağlıdır.¹³²⁶ *Danıştay*, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 2. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde iptal davalarını; yetki, şekil, sebep, konu veya maksat unsurlarından biri yönünden hukuka aykırılık taşıyan idari işlemlerin iptali amacıyla, bu işlemler nedeniyle menfaati ihlal edilen kişiler tarafından açılan davalar olarak tanımlamaktadır. Bu doğrultuda, iptal davası açılabilmesi için gerçek ya da tüzel kişi ile dava konusu işlem arasında ciddi, makul ve hukuken korunmaya değer bir menfaat ilişkisinin bulunması gerekmektedir. Menfaat ihlali, iptal davalarının dinlenebilirliği açısından aranan temel koşullardan biri olup, gerek öğretide gerekse yargı içtihatlarında bu koşul “*sübjektif ehliyet*” olarak nitelendirilmektedir. Ancak hangi tür menfaat ihlalinin dava açma ehliyeti sağlayacağına dair kesin ve objektif bir ölçüt bulunmadığından, bu ilişkinin varlığı, kural olarak dava konusu işlemin niteliğine göre somut olay özelinde belirlenmektedir. Genel kabul uyarınca kişisel, meşru ve güncel bir menfaatin varlığı ve bu menfaatin ihlali yeterli görülmekte; davacının idari işlemle doğrudan, ciddi ve makul düzeyde maddi veya manevi bir ilişkisinin bulunması iptal davası açma ehliyeti için

¹³²⁵ Kanunun 50. maddesi, taraf ehliyetini, medeni haklardan yararlanma ehliyetiyle doğrudan ilişkilendirmiştir. *6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu*, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6100.pdf, (Erişim: 22 Mayıs 2025); Yağlı, *İptal Davalarında Menfaat Koşulu*, 7;

¹³²⁶ Altındağ, *Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*, 137-138.

yeterli sayılmaktadır.¹³²⁷ Gerçek kişiler yönünden medeni haklardan yararlanma ehliyeti, ölümle birlikte sona ermektedir.¹³²⁸

“2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 26. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, dava konusu yalnızca murisi ilgilendirmedigi sürece ölmüş kişinin *mirasçıları davaya devam* edebilirler. Benzer şekilde, 6100 sayılı *Hukuk Muhakemeleri Kanunu*’nun 55. maddesinde de medeni yargılama hukuku açısından aynı ilke benimsenmiştir. Buna göre, ölen kişinin veya kural olarak vekilinin davaya devam etmesi hukuken mümkün değildir. Ancak, *dava konusu hususun* sadece ölen kişiye ilişkin olmaması ve *mirasçılarının menfaatini doğrudan etkilemesi hâlinde*, mirasçılar taraf sıfatını devralarak davayı sürdürebilirler.¹³²⁹ Mirasçılarının, mirasbırakanın malvarlığına ilişkin davaları sürdürebilme yetkisi, Türk Medeni Kanunu’nun 599. maddesinde yer alan “*Mirasçılar, mirasbırakanın ölümü ile mirası bir bütün olarak, kanun gereğince kazanırlar*” hükmüne dayanmaktadır. Bu düzenleme uyarınca, mirasçılar, mirasbırakanın malvarlığı hak ve borçlarına kural olarak külli halefiyet ilkesi çerçevesinde sahip olduklarından bu kapsamdaki davalara taraf sıfatıyla devam edebilmektedirler.¹³³⁰

Danıştay, maddi ve manevi tazminat istemine ilişkin bir tam yargı davasında, davacının vefat etmesi üzerine, murislerinin davaya mirasçılık sıfatıyla devam edebileceğini kabul etmiştir.¹³³¹ *Danıştay 13. Dairesi*, davanın, davacıların miras bırakanına idari para cezası verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açıldığını belirtmiş; ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi gereğince, idari para cezalarının mirasçılardan tahsilinin mümkün olmaması nedeniyle, yalnızca öleni ilgilendiren bu işleme karşı davacıların dava ehliyetinin bulunmadığı sonucuna varmıştır.¹³³² *Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu*, tüzel kişiliğe ilişkin verdiği bir kararda, lisanssız piyasa faaliyetine dair işlemde dava konusu işlemin Ltd. Şti.’nin ortağı hakkında tesis edildiğini, bu nedenle yalnızca işlemin muhatabı tarafından dava açılabilceğini belirtmiştir. Kararda, hakkında doğrudan bir idari işlem bulunmayan davacı şirketin, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 14/3-c ve 15/1-b maddeleri uyarınca dava ehliyetine sahip olmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca, temyize konu kararın, davacı şirket bakımından ehliyet yönünden

¹³²⁷ Danıştay 13. Daire, E. 2012/649, K. 2013/2519, T. 08.10.2013.

¹³²⁸ Türk Medeni Kanunu’nun 28. maddesi uyarınca, kişilik, çocuğun tam ve sağ doğumu ile başlamakta, ölümle birlikte sona ermektedir. Bununla birlikte, çocuk sağ doğmak koşuluyla, hak ehliyetini ana rahmine düştüğü andan itibaren kazanmış sayılmaktadır. Bu düzenleme, kişilik ve hak ehliyetinin başlangıcı ile sona erişine ilişkin temel çerçeveyi belirlemektedir. 4721 Sayılı *Türk Medeni Kanunu*, www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4721.pdf, (Erişim: 22 Mayıs 2025).

¹³²⁹ Serdar Kale, *Medeni Yargılamada Taraf Ehliyeti* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010), 72; Hakan Pekcanitez vd., *Medeni Usul Hukuku (Pekcanitez Usûl)* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017), 179.

¹³³⁰ Yağlı, *İptal Davalarında Menfaat Koşulu*, 11.

¹³³¹ Danıştay 10. Daire, E. 2005/3910, K. 2006/2176, T. 29.03.2006,

¹³³² Danıştay 13. Daire, E. 2012/1897, K. 2012/1584, T. 06.06.2012.

davanın reddine ilişkin kısmında, 2577 sayılı Kanun'un 49. maddesinde yer alan temyiz nedenlerinden herhangi birinin bulunmadığına; bu nedenle temyiz dilekçesinde ileri sürülen iddiaların, kararın bu kısmının bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığına hükmedilmiştir.¹³³³

3.3.1.5. Kesin ve Yürütülmesi Zorunlu İşlemler

“2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 14. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, idari dava dilekçelerinin ilk inceleme aşamasında, dava konusu işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olup olmadığının denetleneceği hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un 15. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise, dava konusu işlemin kesin ve icra edilebilir nitelikte olmaması hâlinde, davanın reddedileceği düzenlenmiştir.¹³³⁴ *Erkut'a göre, yürütülebilir işlem kavramı*, idarenin tek taraflı iradesiyle, kamu gücü ve yetkisini kullanarak, herhangi bir ek işleme ihtiyaç duyulmaksızın, üçüncü kişiler üzerinde doğrudan hukuki sonuç doğuracak şekilde etkisini gösteren işlemler, icrai işlemler olarak nitelendirilmekte; İdari Yargılama Usulü Kanunu bakımından ise bu tür işlemler “yürütülebilir işlem” olarak kabul edilmektedir.¹³³⁵ İdare tarafından tesis edilen her tek taraflı işlem, icrai nitelik taşımamaktadır. Her ne kadar bu işlemler idarenin tek taraflı iradesine dayansa da, yürütülebilirlik özelliğine sahip olmayan bazı işlemler de bulunmaktadır. Özellikle idarenin yalnızca niyetini, tasarısını veya görüşünü yansıtan; danışma veya hazırlık niteliğinde olan ve hukuk düzeninde herhangi bir değişiklik meydana getirmeyen işlemler icrai işlem olarak kabul edilmemekte ve yargı denetimine konu olamamaktadır.¹³³⁶ *Kesin işlem kavramı*, idari karar alma sürecinin tamamlanmasıyla birlikte, uygulamaya elverişli nihai işlemin ortaya çıkmasını ifade etmektedir. Başka bir deyişle, kesin işlem; hakkında idari başvuru yollarının tükenmiş olması ya da baştan itibaren böyle bir başvuru olanağının hiç bulunmaması durumunda ortaya çıkan

¹³³³ Danıştay İDDK, E. 2008/1260, K. 2012/2749, T. 12.12.2012.

¹³³⁴ Mehmet Coşgun, *İptal Davasında Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı* (Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2008), 23; Bir işlemin idari davaya konu olabilmesi için yalnızca idare tarafından tesis edilmiş olması yeterli değildir. Söz konusu işlemin, hukuki sonuç doğuran ve yürütülmesi gereken bir nitelik taşıması, yani icrai işlem olması gerekmektedir. İcrai nitelik, işlemin ilgili kişinin hukuki statüsünde doğrudan bir değişiklik meydana getirmesi; diğer bir ifadeyle, ilgilinin hukuki durumunu etkilemesi anlamına gelir. Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 302.

¹³³⁵ Celal Erkut, “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap – İdari Yargı* (Ankara: Danıştay Matbaası, 1991), 119.

¹³³⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 594 vd; Sinoplu, *Sermaye Piyasası Kurulu'nun Uyguladığı İdari Yaptırımlar*, 119; Coşgun, *İptal Davasında Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı*, 25; Giritli vd., *İdare Hukuku*, 812.

ve hukuki sonuç doğurmaya elverişli olan işlemdir.¹³³⁷ Bir idari işlemin iptal davasına konu edilebilmesi için, işlemin kesin nitelik taşıması gerekmektedir.¹³³⁸ *Kesinlik ve icrailik kavramları* ise birbirinden farklı hukuki niteliklerdir. *Kesinlik*; bir idari işlemin, yargı denetimine elverişli hâle gelmesi için, uygulamaya hazır ve başka bir idari işlemle değiştirilmesine gerek olmayan nihai bir karar olması gerektiğini ifade eder. Bu çerçevede, kesinlik koşulu, işlemin “*lâzımül icra*” niteliği taşımasını zorunlu kılar.¹³³⁹ Kesin ve yürütülmesi gereken nitelikte olmayan bir idari işleme karşı dava açılması durumunda İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca davanın reddine karar verilir.¹³⁴⁰ *Danıştay 13. Dairesi, bir idari işlemin kesin ve yürütülebilir nitelikte sayılabilmesi için*, başka bir işleme ihtiyaç duyulmaksızın tesis edildiği anda hukuk düzeninde değişiklik meydana getirmesi ve doğrudan hukuki sonuç doğurması gerektiğini ifade etmiştir. Bu bağlamda, hazırlık mahiyetinde olan, açıklama veya görüş bildiren ya da yalnızca bildirim niteliği taşıyan işlemler, icrai nitelik taşımadıkları için idari davaya konu edilemez. Nitekim karara konu olayda, davacı tarafından belirli istasyonların mülkiyet, işletme ve bakım sorumluluğunun BOTAŞ’a devredilmemesi gerekçesiyle, yazılı savunma alınmasına yönelik işlemin iptali talep edilmiştir. Ancak, *dava konusu işlemin yalnızca savunma isteminden ibaret olması nedeniyle tek başına icrai yönünün bulunmadığı ve bu haliyle idari yargı denetimine elverişli nitelikte bir işlem olmadığı gerekçesiyle*, davanın esasının incelenmesine olanak bulunmadığı sonucuna varılmıştır.¹³⁴¹

3.3.1.6. Dava Açma Süresi

Anayasa Mahkemesi'ne göre, *Anayasa'nın 2. maddesinde* öngörülen hukuk devleti; tüm eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına saygı gösteren, temel hak ve özgürlükleri koruyup geliştirmeyi amaçlayan, her alanda adil bir hukuk düzeni kurarak bu düzeni sürdüren, bireyler açısından hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı

¹³³⁷ Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara, 1973), 222; *Danıştay'a göre*, bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi, hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli idari prosedürün tüm aşamalarının tamamlanmış olmasına ve işlemin, başka bir idari makamın onayına gerek kalmaksızın tek başına hukuki sonuç doğurabilecek nitelikte olmasına bağlıdır. Bu tür işlemler, doğrudan hukuk düzeninde değişiklik meydana getirebilecek icrai işlemler kapsamında değerlendirilir. Danıştay 3. Daire, E. 1989/4241, K. 1991/2649, T. 17.10.1991.

¹³³⁸ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 302.

¹³³⁹ Erkut, *İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı*, 120 (*lâzımül icra*: doğrudan hukuki sonuç doğurabilecek şekilde yürütülebilir olmasını ifade eder).

¹³⁴⁰ Altındağ, *Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*, 140; “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 15. maddesi uyarınca, Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleri, aynı Kanun'un 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (c) (d) ve (e) bentlerinde sayılan durumlarda kanuna aykırılık tespit ettiklerinde, davanın esasa girilmeksizin reddine karar verirler.

¹³⁴¹ Danıştay 13. Daire, E. 2010/1853, K. 2015/4805, T. 29.12.2015.

davranışlardan kaçınan, hukuk kurallarına bağlı kalan ve faaliyetleri yargı denetimine açık olan bir devlet yapılanmasını ifade etmektedir.¹³⁴² “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 7. maddesi uyarınca, özel kanunlarda aksi yönde bir düzenleme bulunmadığı sürece idare mahkemelerinde dava açma süresi *altmış(60)*, *vergi mahkemelerinde otuz (30) gün olarak belirlenmiştir*.¹³⁴³ İdari uyuşmazlıklarda bu süre, dava konusu işlemin yazılı olarak bildirildiği tarihi izleyen günden itibaren işlemeye başlar.¹³⁴⁴ İdari yargılamada davaların, kanunda öngörülen süreler içerisinde açılması zorunludur. Bu süre geçtikten sonra açılan davalarda, uyuşmazlık esastan incelenmez. İdari işlemlerin belirli sürelerle dava edilebilir kılınması, idarenin sürekli dava tehdidi altında kalmasını önlemeyi ve aynı zamanda idari istikrar ilkesini korumayı amaçlamaktadır.¹³⁴⁵ İdari yargıda, dava açma süresi içerisinde kullanılmayan hak düşmektedir. Sürenin geçip geçmediği hususu, taraflarca ileri sürülmesi dahi, yargı mercileri tarafından re’sen dikkate alınmaktadır. Bu durum, idari yargılamada dava açma sürelerinin yalnızca düzenleyici değil, aynı zamanda hak düşürücü nitelik taşıdığını göstermektedir. Dolayısıyla bu süreler, tarafların karşılıklı rızasıyla değiştirilemez veya uzatılamaz.¹³⁴⁶ Öğretide dava açma süresi, niteliği bakımından genel ve özel dava açma süresi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Genel dava açma süresi, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, düzenlemiş olup, bu sürenin uygulanabilmesi için, ilgili idari uyuşmazlığa uygulanacak özel bir kanunda farklı bir süre öngörülmemiş olması gerekir. Şayet özel kanunda dava açma süresine ilişkin ayrı bir düzenleme mevcutsa, uyuşmazlıkta bu özel süre esas alınacaktır.¹³⁴⁷ *Ekinci’ye göre*, Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış gün vergi mahkemelerinde ise otuz gün olarak belirlenen genel dava açma süreleri hak arama özgürlüğü ile idari istikrar arasında kurulması gereken denge bakımından ölçülüdür. Bununla birlikte kamu yararının gerekli kıldığı durumlarda özel kanunlarla daha kısa süreler belirlenebilir. Ancak bu durum başvuru yollarının açık biçimde gösterilmesi danışmanlık hizmeti sunulması ve hukuki yardım sağlanması gibi bazı idari usul ilkeleriyle desteklendiği sürece hak arama özgürlüğünü kısıtlayıcı bir nitelik

¹³⁴² Anayasa Mahkemesi, E. 2017/16, K. 2019/64, T. 24.07.2019.

¹³⁴³ Anayasa Mahkemesi, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 7. maddesinin birinci fıkrasında öngörülen 60 günlük genel dava açma süresine ilişkin değerlendirmesinde, bu sürenin hak arama özgürlüğü ile idari istikrar arasındaki dengeyi koruyacak nitelikte *makul ve ölçülü* bir süre olduğunu ifade etmiştir”, *Anayasa Mahkemesi, Ali Sayıcı ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/17738, Karar Tarihi: 8/11/2017, Anayasa Mahkemesi, B. No: 2014/17738, T. 28.03.2019. www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/BB/2014/17738* (Erişim: 22 Mayıs 2025).

¹³⁴⁴ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 859-860; Altındağ, *Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*, 141.

¹³⁴⁵ Nuri Alan, “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”, *Danıştay Dergisi*, 48-51/13 (1983), 28; Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 333.

¹³⁴⁶ Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 248.

¹³⁴⁷ Altındağ, *Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*, 141

taşımaz.¹³⁴⁸ 1982 Anayasası'nın “*Temel hak ve hürriyetlerin korunması*” başlıklı 40. maddesinin ikinci fıkrasında, “*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*” hükmüne yer verilmiştir.¹³⁴⁹ Anılan hükmün gerekçesinde ise, bireylerin idari ve yargısal merciler nezdinde hak arama imkanına etkin biçimde erişebilmelerini sağlamak amacıyla, dağınık bir mevzuat yapısı içerisinde başvuru yolları, merciler ve sürelerin açıkça gösterilmesinin, hak arama özgürlüğü ile temel hak ve hürriyetlerin korunması bakımından anayasal bir zorunluluk haline geldiği ifade edilmiştir.¹³⁵⁰

Danıştay 13. Dairesi, Anayasa'nın 11., 36. ve 40. maddeleri çerçevesinde verdiği bir kararında, idarenin işlemlerinde ilgili kişilere hangi kanun yollarına, hangi sürede başvurulabileceğini açıkça bildirme yükümlülüğünün bulunduğunu vurgulamıştır. Anayasa'nın “Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü” başlıklı 11. maddesinde, Anayasa hükümlerinin tüm yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını bağladığı; “Hak Arama Hürriyeti” başlıklı 36. maddesinde, herkesin yargı mercileri önünde adil yargılanma hakkına sahip olduğu; 40. maddesinin ikinci fıkrasında ise, devletin işlemlerinde, ilgili kişilere başvurabilecekleri kanun yolları, merciler ve süreleri açıkça belirtmek zorunda olduğu hükme bağlanmıştır. Mahkeme, söz konusu anayasal düzenlemelerin gerekçesinde yer alan “hak arama imkanının kolaylaştırılması” amacına da atıf yaparak, özellikle başvuru yollarının ayrıntılı düzenlendiği, sürelerin kısa tutulduğu ya da olağan başvuru yollarına istisna getirilebildiği durumlarda, idarenin ilgilileri bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmesinin, hukuk güvenliği ilkesinin bir gereği olduğunu ifade etmiştir. Uyuşmazlıkta ise dava konusu işlemde, hangi süre içerisinde hangi mercilere başvurulacağına dair bilgilendirmeye yer verilmediği, bu nedenle idarenin

¹³⁴⁸ Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 260.

¹³⁴⁹ Altındağ, *Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar*, 142; 1982 Anayasası'nın 40. maddesi uyarınca, Anayasa ile güvence altına alınan hak ve özgürlükleri ihlâl edilen herkes, gecikmeksizin yetkili makamlara başvurma hakkına sahiptir. Aynı maddenin 4709 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle eklenen ikinci fıkrası ise, devletin işlemlerinde ilgili kişilere başvurabilecekleri kanun yollarını, mercileri ve bu yollara başvuru sürelerini açıkça belirtme yükümlülüğünü öngörmektedir.

¹³⁵⁰ *Genel dava açma süresi* Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış gün, vergi mahkemelerinde ise otuz gündür. Bu süreler, yalnızca özel kanunlarda aksi bir düzenleme bulunmadığı hâllerde uygulanmaktadır. İYUK'ta bazı özel dava açma süreleri doğrudan düzenlenmiş olsa da, özel dava açma süreleri esasen çoğunlukla ilgili kanunlarda yer almaktadır. Örneğin, 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesi uyarınca, *ivedi yargılama usulüne tabi davalarda* dava açma süresi otuz gündür. Diğer taraftan, 2942 sayılı *Kamulaştırma Kanunu*'nun 14. maddesinin birinci fıkrasında, taşınmaz maliki tarafından kamulaştırma işlemine karşı, otuz gün içerisinde idari yargıda iptal davası açılabileceği öngörülmüştür. *Daha ayrıntılı bilgi için bkz.*, Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 272 vd.

anayasal yükümlülüğünü ihlal ettiği ve hak arama özgürlüğünün zedelendiği sonucuna ulaşılmıştır.¹³⁵¹

3.3.1.7. Husumet

İdari yargıda da her davada bir davalının bulunması zorunludur. “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 3. maddesinde, dava dilekçesinde *davalının* açık şekilde belirtilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Aynı Kanun’un “ilk inceleme” başlığını taşıyan 14. maddesinde ise, dava dilekçesinin ilk incelemesi sırasında *husumet yönünden* de değerlendirme yapılacağı öngörülmüştür. Öte yandan, *İYUK m. 15, f.1-c bendinde*, davanın hiç hasım gösterilmeden veya *yanlış hasım* gösterilerek açılması hâlinde dava dilekçesinin mahkemece belirlenecek olan *gerçek hasma* tebliğ edileceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemelere göre, davada hiç davalı gösterilmemiş olsa dahi, bu durum davanın doğrudan reddine sebep oluşturmaz; mahkeme, doğru hasmı belirleyerek dilekçeyi ilgili idareye tebliğ eder.¹³⁵² Bir dava, yargı mercisinden hukuki koruma talep edilen kişi veya kurumlara karşı yöneltilir. Yargılamada, bu korumadan olumsuz şekilde etkilenecek tarafa “*davalı*” ya da “*hasım*” denir. İdari yargıda ise hasım, genel yargılamadaki gibi doğrudan taraf değil; idare hukukuna özgü kurallar çerçevesinde belirlenen *kamu tüzel kişisidir*.¹³⁵³ İdari davalarda, özellikle iptal davalarında, esasen dava konusu yapılan unsur idarenin tesis ettiği işlemdir. Bu nedenle, söz konusu işlemin hangi idari makam tarafından gerçekleştirildiği ikincil nitelikte bir husustur. Asıl önemli olan, dava konusu işlemin hukuk düzenine uygun olup olmadığının yargı mercileri tarafından denetlenmesidir.¹³⁵⁴

¹³⁵¹ Danıştay 13. Daire, E. 2014/3728, K. 2015/1443, T. 14.04.2015.

¹³⁵² Coşgun, *İptal Davasında Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı*, 31; Danıştay İDDK, bir kararında, davada başlangıçta hasım olarak Çevre ve Orman Bakanlığı’nın gösterildiğini, ancak ilgili mevzuat gereği bu bakanlığın 04.07.2011 tarihinde Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak ikiye ayrıldığını belirtmiştir. Bu ayrılma sonucunda, ormanların korunması ve yönetimine ilişkin yetkiler Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na devredilmiştir. Buna karşın, dava süreci hatalı biçimde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na karşı yürütülmeye devam etmiştir. Öte yandan, 645 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Orman ve Su İşleri Bakanlığı da, 09.07.2018 tarihinde yürürlüğe giren 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmış ve görevleri Tarım ve Orman Bakanlığı’na devredilmiştir. Bu nedenle, davanın Tarım ve Orman Bakanlığı hasım gösterilerek sürdürülmesi gerekmesine rağmen, hatalı şekilde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na yöneltilmiş olması, doğru idarenin savunma hakkının ihlaline ve hukuki denetimin eksik yapılmasına neden olmuştur. Bu gerekçeyle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın temyiz başvurusu kabul edilmiş ve “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 49. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca kararın düzeltilerek onanmasına hükmedilmiştir. Danıştay İDDK, E. 2019/859, K. 2019/6016, T. 27.11.2019.

¹³⁵³ Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 604; Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 832.

¹³⁵⁴ Ülkü Azrak, “İptal Davalarının Objektifliği Üzerine Düşünceler”, *Onar Armağanı* (İstanbul: İÜHF Yayınları, 1977), 148.

*Danıştay*13. Dairesi, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında ortaya çıkan lisans uyumsuzlukları ile idari yaptırım işlemlerine ilişkin iptal davalarında, *davalı idarenin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) olarak* gösterilmesi gerektiğini belirtmiştir. Karara konu olayda, ilk olarak Samsun Gümrük Muhafaza Kaçakçılık ve İstihbarat Müdürlüğü tarafından, Cumhuriyet Savcılığı talimatıyla 11.04.2019 tarihinde mühürleme işlemi gerçekleştirilmiş; ancak bu işlem daha sonra Cumhuriyet Savcılığı tarafından kaldırılmış ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile ilgili ikincil mevzuat çerçevesinde yeni işlemlerin tesis edilmesi talep edilmiştir. Devamında, 14.05.2019 tarihinde gerçekleştirilen ikinci mühürleme işlemi, doğrudan EPDK'nın talimatı üzerine uygulanmıştır. Her ne kadar mühürleme fiilen Samsun Gümrük Muhafaza Kaçakçılık ve İstihbarat Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmiş olsa da, işlemin idari yetki açısından EPDK'ya ait olduğu kabul edilmiştir. Bu çerçevede, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 32. maddesinin birinci fıkrası gereğince, uyumsuzluğun çözümünde yetkili mahkemenin işlemi tesis eden idarenin bulunduğu yer olan Ankara İdare Mahkemesi olduğu sonucuna varılmıştır.¹³⁵⁵

3.3.1.8. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. ve 5. Maddelerine Uygunluk

Davacı tarafından dava dilekçesinin mahkemeye sunulmasının ardından, idari yargı mercileri tarafından gerçekleştirilecek ilk inceleme kapsamında, dilekçenin “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 3. ve/veya 5. maddelerine uygun olup olmadığı değerlendirilmektedir.¹³⁵⁶ Dilekçede, şekli eksikliklerin bulunması hâlinde Kanun'un 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (g) bendi uyarınca, dilekçenin reddine karar verilir. Bu durumda, davacıya, eksiklikleri otuz gün içerisinde tamamlamak ya da dilekçeyi anılan hükümlere uygun şekilde yeniden düzenlemek üzere süre verilir. Ayrıca, davanın avukat olmayan *ehliyetsiz bir temsilci* aracılığıyla açılması hâlinde de, otuz gün içinde ya bizzat ya da bir avukat aracılığıyla yeni bir dilekçeyle dava açılması gerekmektedir (İYUK m. 15/1-d). Dilekçenin reddi kararına karşı Kanun'da herhangi bir kanun yolu öngörülmemiştir. Ancak, verilen otuz günlük süre

¹³⁵⁵ Danıştay 13. Daire, E. 2019/3952, K. 2019/3585, T. 13.11.2019.

¹³⁵⁶ Danıştay, idare mahkemesi veya vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış ve imzalanmış dilekçelerle açılır. Dilekçede, tarafların ve varsa vekil ya da temsilcilerinin adı, soyadı veya unvanı, adresi ile gerçek kişiler bakımından Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarasına yer verilmesi zorunludur. Bunun yanı sıra, davanın konusu, sebepleri, dayandığı deliller, dava konusu işlemin yazılı bildirim tarihi ile uyumsuzluk konusu miktar belirtilmelidir. Vergi davalarında ayrıca, ihtilafın ilgili olduğu vergi türü, yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ile varsa mükellef hesap numarası da gösterilmelidir. Dava dilekçesine, dava konusu işlemi ve iddiaları destekleyen belge asılları veya örnekleri eklenmeli; dilekçe ve eklerinin örnek adedi, karşı taraf sayısından bir fazla olacak şekilde sunulmalıdır.(2577 sayılı Kanun 3. ve/veya 5. maddeleri).

içinde eksikliklerin giderilmesi ve yenileme dilekçesi sunulması hâlinde, *yeniden harç alınmaz* (İYUK m. 15/3).¹³⁵⁷

Danıştay 13. Dairesi, düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davalarında, dava konusu işlemin hukuka aykırılığına ilişkin iddiaların, düzenleyici işlemin tamamına yöneltilebileceği gibi yalnızca belirli maddelerine veya ibarelerine yönelik olarak da ileri sürülebileceğini ifade etmiştir. Ancak her iki durumda da, iptali talep edilen kısımların açıkça belirtilmesi ve bu kısımların davacının kişisel, meşru ve güncel menfaatini ne şekilde etkilediğinin ortaya konulması zorunludur. Karara konu olayda, dava dilekçesinde, iptali talep edilen Kurul kararının hangi karar olduğu, bu kararın hangi maddeleri ya da ibareleri ile ilgili olarak iptal istendiği hususlarında tereddüt olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda, dava dilekçesinde, Resmî Gazete’de yayımlanan Kurul kararlarının açıkça belirtilmesi; iptali istenen kısımların hangileri olduğunun, hangi gerekçelere dayanılarak iptalinin talep edildiğinin ve bu düzenlemelerin davacıların menfaatini nasıl ihlâl ettiğinin dilekçenin “Konu”, “Açıklamalar” ve “Sonuç ve İstem” bölümlerinde bir bütünlük içerisinde, açık ve ayrıntılı şekilde gösterilmesi gerektiği vurgulanmıştır.¹³⁵⁸

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, iptali talep edilen yönetmelik hükümlerine ilişkin dava dilekçesinde, söz konusu düzenlemelerin hangi hukuki gerekçelere dayalı olarak iptalinin istendiğinin açık ve belirli şekilde ortaya konulmadığını, ayrıca davacının bu düzenlemelerden kaynaklanan menfaat ihlâlini somut olarak açıklamadığını tespit etmiştir. Kurul, dilekçede yer alan dört farklı tebliğ tarihinin hangi idari işlem veya işlemlerle ilgili olduğunun da net bir şekilde ifade edilmemiş olmasına dikkat çekmiş ve bu gerekçelerle dilekçenin şekli eksiklikler nedeniyle reddine karar vermiştir. Söz konusu karar doğrultusunda yeniden sunulan dava dilekçesinde de aynı usule ilişkin eksikliklerin sürdüğü görülmüş; bu nedenle davanın esasa girilmeksizin reddine hükmedilmiştir.¹³⁵⁹ *Danıştay*, idari yargı mercilerinin *taleple bağlılık ilkesi uyarınca* yargılama yetkisini kullandığını ve bu kapsamda, dava dilekçesinde davanın konusunun hiçbir tereddüde yer vermeyecek şekilde açıkça belirtilmesinin zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Bu çerçevede, “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 3. maddesine uygunluk aranmakta olup, iptali talep edilen işlem ya da işlemlerin dayanak gerekçeleriyle birlikte açıkça açıklanması ve bu taleplerin ayrıca dilekçenin “Sonuç ve Talep” bölümünde yer

¹³⁵⁷ Serkan Çınarlı vd., “Yargı Kararları Işığında İdari Yargıda Şekle Aykırılık Sebebiyle Dava Dilekçesinin Reddi – İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 3. ve 5. Maddesi Bağlamında Değerlendirmeler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25/2(2023), 496.

¹³⁵⁸ Danıştay 13. Dairesi E. 2022/870, K. 2022/1367, T. 31.03.2022.

¹³⁵⁹ Danıştay İDDK, E. 2016/4704, K. 2019/321, T. 30.01.2019.

alması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu unsurların eksikliği hâlinde, dava dilekçesinin usule uygun şekilde yeniden düzenlenerek dava açılması gerekmektedir.¹³⁶⁰ Aralarında maddi veya hukuki yönden bağlantı bulunan uyuşmazlıklarda, birden fazla işlemin tek dilekçeyle dava konusu edilmesi, kimi durumlarda her işlem için ayrı ayrı dava açılmasına kıyasla daha işlevsel ve verimli olabilir. Bu yöntem, hem zamandan ve yargılama giderlerinden tasarruf sağlamakta hem de aynı hukuki mesele hakkında farklı mahkemelerce çelişkili kararlar verilmesini önlemeye hizmet etmektedir. Özellikle aynı işlemin birden fazla kişi tarafından dava edilmesi ya da birbirine bağlı birden çok işleme karşı dava açılması hâlinde, yargılamanın bütünlüğü ve tutarlılığı açısından ortak dilekçe ile başvuru imkânı, usul ekonomisinin gereği olarak değerlendirilmektedir.¹³⁶¹ 2577 sayılı Kanun'un 5. maddesi, birden fazla idari işleme ya da birden fazla kişinin aynı dava dilekçesiyle başvuru yapma imkânını düzenlemektedir. Uygulamada, bu hükme dayalı olarak verilen dilekçe reddi kararlarına, 3. maddeye kıyasla daha seyrek rastlanmaktadır. Bunun başlıca nedeni, kuralın açık bir şekilde kaleme alınmış olması ve çoğu zaman davacıların mahkeme kararlarına uygun şekilde hareket etmesidir.¹³⁶²

3.3.2. Esasa İlişkin Konularda Yargısal Denetim

Kamu hukukunda bir işlemin geçerli sayılabilmesi için "yetki" ve "konu" unsurlarının bulunması gerekir. Özel hukukta zorunlu olmayan "şekil", idari işlemler açısından zorunlu bir unsur olup işlemin hukuka uygunluğunu etkiler. İdarenin işlemleri çoğu zaman belli bir usule bağlıdır. Bir işlemin geçerliliği, "sebe" unsurunun gerekçeyi, "maksat" unsurunun ise kamu yararına uygun amacı yansıtmaya bağlıdır. Bu unsurlardan birinin eksikliği, işlemin hukuki geçerliliğini ortadan kaldırabilir.¹³⁶³ İdari işlemin iptali amacıyla açılan davalarda işlemin yetki, şekil, sebe, konu veya maksat unsurlarından birinin hukuka aykırı olması gerekçe olarak ileri

¹³⁶⁰ Danıştay 13. Daire, E. 2015/913, K. 2015/986, T. 11.03.2015.

¹³⁶¹ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 942; Danıştay 13. Dairesi, "2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu", 5. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, her bir idari işlem aleyhine ayrı dava açılmasının kural olduğunu, ancak aralarında maddi veya hukuki yönden bağlantı ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı tek bir dilekçeyle de dava açılabileceğini belirtmiştir. Maddede geçen "maddi bağlantı" ile kastedilen, dava konusu edilen işlemlerin aynı maddi vakıya veya olguya dayanması, yani idari işlemlerin sebep unsurunun ortak olmasıdır. "Hukuki bağlantı" ise, işlemlere uygulanacak hukuki düzenlemelerin aynı olması durumunu ifade etmekte olup, bu bağlamda işlemlerin konu unsuru yönünden birlik göstermesi gerekmektedir. Sebep-sonuç ilişkisi ise, önceki bir işlemin, sonradan tesis edilen işlemin hukuki dayanağını veya gerekçesini oluşturması şeklinde tanımlanmaktadır. Danıştay 13. Daire, E. 2011/4294, K. 2012/1238, T. 23.05.2012.

¹³⁶² Çınarlı vd., "Yargı Kararları Işığında İdari Yargıda", 539.

¹³⁶³ Özay, *Günışığında Yönetim*, 451.

sürülebilir.¹³⁶⁴ İdari işlemin unsurları, işlemi tesis eden idarenin uymak zorunda olduğu hukuki şartların sistemli bir şekilde ayrıştırılmasını ifade eder. Bu unsurlardan herhangi birine aykırılık hâlinde, söz konusu *işlem iptal davasına konu olabilir*. Her bir unsurun dayandığı kurallar, işlemin tabi olduğu hukuki rejimi belirler ve bu rejim, ilgili unsurlar çerçevesinde değerlendirilerek işlem hukuka uygunluk denetimine tabi tutulur.¹³⁶⁵

Çalışmanın devamında, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında elektrik dağıtım lisansı sahibi şirketlere yönelik olarak tesis edilen idari yaptırım kararlarına karşı açılan iptal davalarında, yargı mercilerince esasa ilişkin denetim sırasında karşılaşılabilecek olası hukuka aykırılıklara kısaca değinilecektir.

3.3.2.1. Yetki Yönünden

İdare adına görev yapan kamu görevlilerinin, bulundukları makama bağlı olarak kullandıkları güç ve otoriteye “yetki” denir. İdare hukuku bakımından yetki; *kamu gücü* kullanılarak tesis edilen ve bireylerin hakları, eşitlik ilkesi, temel hak ve özgürlükler ile kamu kaynaklarını doğrudan etkileyen idari işlemlerin, idari teşkilatın herhangi bir mensubu tarafından değil *yalnızca kanunla yetkilendirilmiş* belirli makamlar tarafından gerçekleştirilmesi zorunluluğunu ifade eder.¹³⁶⁶ İdare hukukunda *yetki kavramı*, dar ve geniş anlamda iki şekilde ele alınabilir.¹³⁶⁷ *Geniş anlamda yetki*, idarenin kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla işlem, eylem veya sözleşme yapabilme gücünü ifade eder. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin görevleriyle birlikte sahip oldukları tüm yetkiler, “yetki”nin geniş anlamını oluşturur. *Dar anlamda yetki ise*, belirli bir idari işlemi yapma yetkisinin kimde olduğunu ve bu yetkinin kapsamını, yani hukuki sınırlarını belirlemeye yöneliktir.¹³⁶⁸ Yetki, kamu düzeninin sağlanmasında temel bir araçtır. Bu yüzden yetki kuralları dar yorumlanmalı ve dikkatle uygulanmalıdır. Kuralların geniş yorumu işlemlerde hukuka aykırılık doğurabilir. Yetkisiz bir makamın işlemi sonradan onaylansa bile bu durum geçerlilik kazandırmaz. Hukuk devleti

¹³⁶⁴ 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu madde 2/1-a uyarınca, idari yargıda iptal davası; idari işlemlerin *yetki, şekil, sebep, konu ve maksat* unsurlarından biri yönünden hukuka aykırı olması nedeniyle, menfaatleri ihlâl edilen kişiler tarafından açılabilir.

¹³⁶⁵ Güher Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012), 98.

¹³⁶⁶ Bahtiyar Akyılmaz, *İdari İşlemin Yapılış Usulü* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2000), 102; *Kamu gücünün*, idari faaliyetlerin temelini oluşturan asli unsur olduğu ifade edilmektedir. Long, Norton E. “Power and Administration”, *Public Administration Review*, 9/4 (Autumn 1949), 257.

¹³⁶⁷ Gözde Ülker, *Türk İdare Hukukunda İdari İşlemin Yetki Unsuru* (Erzincan: Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Doktora Tezi, 2022), 17-18.

¹³⁶⁸ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 380; *İdarenin yetkileri*, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi amacıyla idareye tanınan hukuki ve kurumsal güçtür. Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku Genel Esaslar* (İstanbul: Der Yayınları, 2016), 357.

ilkesine göre bir işlemin hukuka uygunluğu ancak yetkinin doğru kullanımıyla sağlanabilir. Yetkinin yerinde kullanılması işlem güvenliği için gereklidir. Yetkisiz yapılan işlemler geçerli sayılmaz ve sonuç doğurmaz. Bu nedenle yetki kuralları sıkı denetime tabi olmalıdır.¹³⁶⁹ İdari işlemin yetki unsuru, hukuk kuralları tarafından belirlenen ve "konu", "yer" ve "zaman" açısından sınırlanmış olan idari makamların, organların ya da kamu görevlilerinin, idare adına hukuki sonuç doğurabilecek bir işlem yapabilme yeteneği olarak tanımlanabilir. Çünkü idari işlem, esasen bir hukuki işlem olduğundan, hukuk düzeninde değişiklik yaratan bir irade beyanıdır. Bu nedenle, yetki unsuru, idari işlemin hukuka uygunluğu bakımından büyük bir önem taşır.¹³⁷⁰ İdari eylemler bazen idari işlemlerin uygulanması sürecinde bazen de doğrudan fiili tasarruflar olarak ortaya çıkmakta olup bu eylemler idarenin *kamu gücünü kullanma yetkisiyle* doğrudan bağlantılıdır ancak bu yetkinin hukuka uygun şekilde kullanılması öncelikle kanunilik ilkesine bağlı kalınmasını gerektirir çünkü bu ilke idari faaliyetlerin yasal sınırlar içinde yürütülmesini zorunlu kılar ve hukuki denetimin temel dayanağını oluşturur bu nedenle idarenin gerçekleştirdiği tüm eylemlerin yasal temele dayanması gerekir aksi takdirde bu eylemler hukuka aykırı kabul edilerek iptal edilmeleri ya da idarenin sorumluluğuna yol açmaları mümkün olur.¹³⁷¹ Bir işlemin idari yaptırım sayılabilmesi yalnızca kanunla yetkilendirilmiş idarenin bu yetkiye dayanarak ve idari işlem yoluyla yaptırımı uygulamasıyla mümkündür.¹³⁷² Bu yetki unsurundan yoksun olarak tesis edilen işlemler, idari yaptırım niteliği taşımaz.¹³⁷³ Bir kabahatin işlenmesi durumunda, *yetkili mercinin* belirlenmesi için öncelikle ilgili kanunun hükümlerine başvurulmalıdır. Eğer kanunda yetkili merci belirtilmemişse ilgili kamu kurumunun en üst amiri yetkili olacaktır (*KK md. 22/2*). İdari kurul, makam veya kamu görevlileri, sadece kendi görev alanlarına giren yerlerde işlenen kabahatler için idari yaptırım kararı verme yetkisine sahiptir (*KK md. 22/3*). Türkiye’de enerji piyasalarının düzenlenmesi ve denetlenmesi yetkisi münhasıran EPDK’ya ait olup bu yetkinin kanunilik ilkesi doğrultusunda kullanılması idari yaptırım kararlarının hukuki geçerliliği bakımından belirleyici bir rol oynamaktadır.¹³⁷⁴ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) ise, idari yaptırım kararlarının

¹³⁶⁹ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 418.

¹³⁷⁰ Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 361.

¹³⁷¹ Taner Ayanoğlu, *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2003), 48.

¹³⁷² “5326 sayılı Kabahatler Kanunu”, m. 22/1: Kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idarî kurul makam veya kamu görevlileri yetkilidir.

¹³⁷³ Erdinç, *İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması*, 250.

¹³⁷⁴ Ekinçi, *İdarî Yaptırımlar*, 21.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) temsil ve karar organı olan "*Kurul*" tarafından verileceğini açıkça düzenlemektedir (md. 16).¹³⁷⁵

Danıştay 13.Dairesi, İdare Mahkemesi, söz konusu lisansın iptaline ilişkin işlemin, Daire Başkanlığı'nın teklifi üzerine Kurul yerine Kurum Başkanlığı makamınca 31.01.2007 tarihinde tesis edilmiş olmasını yetki unsuru bakımından hukuka aykırı bulmuş ve bu gerekçeyle dava konusu işlemin iptaline hükmetmiştir; anılan mahkeme kararının onanmasına karar verilmiştir.¹³⁷⁶ Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun bir işlemi tesis etme yetkisine sahip olduğu ve bu çerçevede tesis edilen bir idari işlemin geri alınması ya da kaldırılması gibi tasarrufların da aynı kurul tarafından yapılması gerektiği sonucuna ulaşıldığından davacı şirketin hakkında uygulanan idari para cezasına ilişkin olarak yeni bir işlem tesis edilmesi talebiyle yaptığı başvurunun Kurul yerine Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Denetim Dairesi Başkanlığı tarafından değerlendirilerek işlem tesis edilmesi yetki unsuru bakımından hukuka aykırı bulunmuştur.¹³⁷⁷ *Danıştay*, lisansın ilgili Daire Başkanlığı tarafından iptaline ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada lisans başvurularının Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na yapılacağı ve bu başvurulara ilişkin işlemlerin Kurumca yürütüleceği ancak lisans verme yetkisinin yalnızca Kurula ait olduğu yönündeki düzenleme doğrultusunda davacı şirkete verilen lisansın Kurul kararı olmaksızın sadece ilgili Daire Başkanlığı tarafından düzenlenmiş olmasını usule uygun bir lisans olarak değerlendirmemiş ve bu durumda yetkili makam tarafından tesis edilmemiş olan bir lisansın usulde paralellik ilkesi uyarınca aynı makam tarafından iptal edilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varmıştır.¹³⁷⁸ Bu çalışmada Türkiye'de elektrik dağıtım hizmetlerinin idari ve hukuki denetimi Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımı çerçevesinde ayrıntılı olarak ele alınmakta olup çalışmanın temel amacı EPDK'nın dağıtım şirketleri üzerindeki denetim yetkisini daha etkin şekilde kullanabilmesine yönelik değerlendirmeler yapmak ve bu kapsamda düzenleyici ve denetleyici fonksiyonların nasıl geliştirilebileceğini denetim süreçlerinin hukuki dayanaklarının nasıl güçlendirileceğini ve bu süreçlerin enerji piyasası üzerindeki etkilerini kapsamlı biçimde irdelemek olmakla birlikte ilgili bölümlerde ve sonuç kısmında çeşitli çözüm önerilerine de yer verilmiş ayrıca yetki başlığında önceki bölümlerde ele alınmayan hususlar bu kısımda çalışmaya dâhil

¹³⁷⁵ 6446 Sayılı EPK; *Yaptırımlar ve yaptırımların uygulanmasında usul: Madde 16 (1)* Kurul, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere aşağıdaki yaptırım ve cezaları uygular.

¹³⁷⁶ *Danıştay 13. Daire. E. 2010/103, K. 2015/3764, T. 05.11.2015.*

¹³⁷⁷ *Danıştay 13. Daire, E. 2009/6794, K. 2013/3110, T. 20.11.2013.*

¹³⁷⁸ *Danıştay 13. Daire. E. 2013/373, K. 2013/2033, T. 03.07.2013.*

edilmiştir. Çınar'a göre elektrik dağıtım şirketlerinin denetiminde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu birlikte yetkili olup Bakanlığın yetkisi yalnızca kanun ve ikincil düzenlemelerle öngörülen periyodik yani genel ve rutin denetimlerle sınırlıyken EPDK'nın bu denetimleri yapma yükümlülüğü bulunmamakta fakat Bakanlıktan gelen raporların yetersizliği ya da başka nedenlerle yeniden inceleme gereksinimi doğması hâlinde EPDK'ya bu denetimi gerçekleştirme yetkisi verilmiş sayılmakta ve ayrıca Kurumun denetim yetkisi olmaksızın kolluk faaliyeti yürütmesi mümkün görülmediğinden kamu düzenini tehdit eden acil durumlarda tedbir veya yaptırım gerektiren hâllerde Bakanlığa başvurulup rapor hazırlanmasının beklenmesi kolluk fonksiyonunun doğasıyla bağdaşmayacağından EPDK'nın özel kolluk makamı sıfatıyla görevlerini derhal yerine getirebilmesi için kendisine denetim yetkisinin de tanınmış olduğunun kabulü gerektiği ifade edilmektedir.¹³⁷⁹

3.3.2.2. Şekil Yönünden

İdari işlemin şekil unsuru yalnızca işlemin dışsal görünümünü değil aynı zamanda işlemin oluşturulma sürecinde izlenmesi gereken usul ve yöntemleri de kapsamakta olup bu unsuru sadece biçimle sınırlı değerlendirmek doğru değildir çünkü şekil işlemin hazırlanması açıklanması ve hukuki geçerlilik kazanması için uyulması gereken prosedürleri de içermektedir.¹³⁸⁰ İdari işlemin şekil unsuru işlemin dışsal biçimiyle sınırlı olmayan işlemin hukuka uygun şekilde tesis edilmesi sürecinde izlenmesi gereken usulleri de içeren temel bir unsurdur. Bu unsur, idarenin işlemlerinin geçerliliği bakımından belirleyici olup şekil kurallarına riayet edilmemesi işlemin hukuka aykırı sayılmasına neden olabilir. Dolayısıyla şekil unsuru, yalnızca biçimsel görünüm değil; işlemin hazırlanmasından tebliğine kadar olan süreci kapsayan geniş bir hukuki denetim alanını ifade eder.¹³⁸¹ Genel İdarî Usul Kanunu bulunmadığından, idarî işlemlerin tesisi sırasında uyulması gereken şekil ve usul kuralları ile bu kurallara aykırılık hâlinde uygulanacak yaptırımlar, yargı içtihatları doğrultusunda belirlenmektedir. Yargı kararları ışığında, idarî işlemlerdeki şekil eksiklikleri; işlemin sakatlığı sonucunu doğuran *asli şekil noksanlıkları* ile sakatlığa yol açmayan *tali şekil noksanlıkları*

¹³⁷⁹ Çınar, *Elektrik Piyasasında Dağıtım*, 146.

¹³⁸⁰ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C.I*, 308.

¹³⁸¹ Ali Kadioğlu, *İdari İşlemin Şekil Unsuru* (Konya: Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2010), 19.

şeklinde iki gruba ayrılmaktadır. Bu ayrım, işlemin geçerliliği üzerinde belirleyici etkiye sahiptir.¹³⁸²

Danıştay, bir kararında yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanma şartını, kanunda açıkça öngörülen ve ihmal edilmesi mümkün olmayan zorunlu bir şekil unsuru olarak değerlendirmiştir. Bu çerçevede, yayımlanmamış bir yönetmeliğin hukuken geçerli sayılmasının mümkün olmadığı vurgulanmıştır. Nitekim 22.08.1980 tarihli ve 17083 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İlköğretim Müfettişlerinin Tayin ve Nakil Yönetmeliği’nin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin 30. maddenin (c) fıkrasının, Resmî Gazete’de yayımlanmadığı için hukukî sonuç doğuramayacağı ve bu durumun işlemi sakatlayıcı nitelikte bir asli şekil eksikliği teşkil ettiği belirtilmiştir.¹³⁸³

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 16. maddesinde öngörülen idarî yaptırımların nasıl uygulanacağı, “*Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*” ile düzenlenmiştir. Anılan Yönetmeliğin amacı; elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilere yönelik olarak yürütülecek denetimlerin yanı sıra, bu denetimlerle bağlantılı ön araştırma ve soruşturmalarda izlenecek yöntemleri belirlemektir. Yönetmelik kapsamında; denetim süreci, ön araştırma ve soruşturma usulleri, denetim personelinin yetki ve sorumlulukları ile uyulması gereken ilkeler ve denetlenen tüzel kişilerin yükümlülükleri ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir.¹³⁸⁴

3.3.2.3. Sebep Yönünden

İdari işlemin sebep unsuru, idarenin işlemi gerçekleştirmesine neden olan gerekçeyi ifade eder. Bu gerekçe, idari işlemi etkileyen hukuki veya maddi durumlar ya da daha önce verilmiş bir idari karar olabilir.¹³⁸⁵ İdari işlemin hukuki geçerliliği, idarenin görevlerini yerine getirebilmesi için her zaman somut veya hukuki bir dayanağa sahip olmasını gerektirir.¹³⁸⁶ Bazen, işlemi gerçekleştiren idarenin fiili veya hukuki sebepler ile işlemin gerekçesi arasında örtüşme olabilir.¹³⁸⁷ İdarî işlemler, hukuken belirli bir sebebe dayanmak zorundadır. İdarî hukukta “sebep” kavramı, idareyi belirli bir işlem tesis etmeye yönelten dışsal ve objektif

¹³⁸² Turgut Candan, *Açıklamalı İdarî Yargılama Usulü Kanunu* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2006), 132; Gözübüyük, *Yönetmelikler*, 217.

¹³⁸³ Danıştay 5. Daire, E. 1987/88, K. 1987/397, T. 16.03.1987.

¹³⁸⁴ *Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, RG. 4.1.2017, Sayı: 29938, m. 15.

¹³⁸⁵ Onar, *İdare Hukuku*, Cilt: I, 57.

¹³⁸⁶ Karatepe, *İdare Hukuku*, 73.

¹³⁸⁷ Yenice - Yüksel, *İdari Yargılama Usulü*, 53.

unsurları ifade eder; bu sebepler aynı zamanda işlemin *hukuki temelini* oluşturur. İşlemin dayandığı sebep, onun gerekçesi niteliğindedir ve işlemin hukuka uygun sayılabilmesi, bu sebebin *kamu yararı ilkesine uygun olması* koşuluna bağlıdır. Bu bağlamda, kamu yararına dayanmayan veya gerçekte bulunmayan bir sebebe dayalı olarak tesis edilen idarî işlem, *hukuki geçerlilikten yoksun* kabul edilir.¹³⁸⁸ Maddi sebeplerin ikame edilmesi mümkünken, hukuki sebeplerin değiştirilmesi doğal yargılama sürecine aykırı kabul edilmektedir. Bu nedenle, mahkeme, idari işlemin dayandığı maddi sebepleri değerlendirip yerine yenilerini koyabilir; ancak hukuki sebeplerin değiştirilmesi yargı sürecinin doğası gereği mümkün değildir.¹³⁸⁹

İdarenin sunduğu sebebin usulsüz olduğunun belirlenmesi halinde, bu sebep işlemin oluşturulmasında dikkate alınmamış olabilir. Ancak, mahkeme tarafından tespit edilen ve geçerli kabul edilen sebep üzerinden davanın sonuçlandırılması durumu "*sebeb ikamesi*" olarak tanımlanır. Sebeb ikamesi, idari işlemin dayandığı sebebin, idarenin sunduğu usulsüz sebep yerine, mahkeme tarafından tespit edilen ve hukuken geçerli bulunan bir sebep ile değiştirilmesini ifade eder. Bu süreç, mahkeme tarafından idari işlemin gerekçelerinin yeniden değerlendirilmesini ve uygun bir sebep ile sonuçlandırılmasını sağlar.¹³⁹⁰ Tüm idari işlemler, kamu yararı ilkesine dayanmak zorundadır; bu ilkeye uygun olmayan bir sebep, idari işlemin hukuki dayanağı olamaz. Kamu yararını göz önünde bulundurmeyen bir gerekçe, işlemin hukuka aykırı sayılmasına ve dolayısıyla iptal edilmesine yol açabilir. Kamu hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü olan idarenin varlığı ve işlemleri, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamusal yararın sağlanmasına dayanmaktadır. Bu bağlamda, kamusal yarar anlayışı, idari işlemlerin temelini oluşturur ve idarenin tüm faaliyetlerinin bu ilkeye uygun olması gerekmektedir.¹³⁹¹

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve EPDK'nın tabi olduğu diğer düzenlemelerde, Kurumun verdiği idarî yaptırım kararlarının gerekçeli olması gerektiğine dair açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, EPDK tarafından gerekçesiz şekilde alınan yaptırım kararları, mevzuat açısından geçersiz sayılmaz. Ancak, teknik yapısı karmaşık olan ve yüksek miktarda para cezalarının uygulanabildiği bir piyasada, kararların gerekçeli olması önemlidir. Bu durum, hukuki denetim ve şeffaflık ilkeleri bakımından gereklidir. Nitekim 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 52. maddesi, Rekabet Kurulu kararlarında gerekçe ve hukuki

¹³⁸⁸ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku* - Cilt I, 457.

¹³⁸⁹ Yasin Söyler, "İdari Yargılama Hukukunda Sebeb İkamesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 31 (2017), 542.

¹³⁹⁰ Danıştay İDDK, E. 1999/775, K. 1999/1200, T. 03.12.1999.

¹³⁹¹ Tan, *İdare Hukuku*, 878.

dayanak gösterilmesini zorunlu kılmaktadır. Ekinci de, benzer bir hükmün Elektrik Piyasası Kanunu'na eklenmesi gerektiğini belirtmektedir. Böyle bir düzenleme, hem öngörülebilirliği artıracak hem de yargı denetimini güçlendirecektir.¹³⁹²

Anayasa'nın 125. maddesi ile “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 7. maddesinde yer alan yazılılık ilkesine atıfta bulunan Danıştay, idari işlemlerin yazılı bir belge halinde düzenlenmesi ve ilgililere tebliğ edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu karar, tebligatın amacının idari işleme hukuki geçerlilik kazandırmak değil, ilgili kişileri bilgilendirmek ve tebligat tarihinden itibaren hak arama sürecini başlatmak olduğunu ifade etmektedir.¹³⁹³ Böylece, Danıştay 4. Dairesi, idari işlemlerin yazılı olarak yapılmasının hem hukuki belirlilik sağladığını hem de bireylerin hak arama sürecine işlerlik kazandırdığını ortaya koymaktadır.¹³⁹⁴

3.3.2.4. Konu Yönünden

İdari işlemlerin konusu, bu işlemin gerçekleştirilmesiyle beklenen hukuki sonuç veya etkiyi ifade eder.¹³⁹⁵ Başka bir deyişle, işlemin konusu ile sonucunun örtüşmesi durumu söz konusudur.¹³⁹⁶ İdari işlemlerde, konu unsuru genellikle en zor belirlenen ve yargısal denetim açısından en karmaşık aşama olarak değerlendirilen unsurdur. Bu nedenle, yargı makamları bir idari işlemin konu unsuru ile ilgili denetim yaparken, işlemin ortaya çıkardığı sonuçları kapsamlı bir şekilde ele almalıdır.¹³⁹⁷ Her idarî işlem, belirli bir hukuki sonucu gerçekleştirmek amacıyla tesis edilir. İşlemlerin doğuracağı sonuçlar önceden kanunlarla belirlenmiş olup, işlemin konusu mevzuatta açıkça yer almaktadır. Bu durum, idare hukukunun statü hukuku olmasıyla ve idarenin kanunlara bağlılığını ifade eden kanunilik ilkesiyle doğrudan ilişkilidir.¹³⁹⁸ İdarî işlemlerin, özel hukuk işlemleri gibi meşru ve uygulanabilir olması gerektiği genel kabul görmektedir. Ancak idare hukukunda, özel hukukta geçerli olan irade özerkliği ve *sözleşme serbestliği* ilkeleri geçerli olmadığından, idarî işlemlerde meşruluk; *işlemin konusunun* önceden belirlenmiş mevzuata dayanması ve Anayasa, kanunlar ile genel hukuk

¹³⁹² Ekinci, *İdarî Yaptırımlar*, 116.

¹³⁹³ Danıştay 4. Daire, E. 1990/1088, K. 1990/3054, T. 07.11.1990.

¹³⁹⁴ Çağla Dırbalı Öztürk, *Türk İdarî Yargı Hukukunda Sebep İkamesi Kavramı* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 3.

¹³⁹⁵ Onar, *İdare Hukuku*, Cilt I., 311.

¹³⁹⁶ Yaşar, *İdare Hukuku*, 380.

¹³⁹⁷ Muhammed Göçgün, *İdarî İşlemin Konu Unsuru* (İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2016), 21.

¹³⁹⁸ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 413.

ilkelerine uygun olması anlamına gelir. Bu bağlamda, idarî işlemler hukuki güvenlik ve öngörülebilirliği sağlamak amacıyla, yasal çerçeve ve normatif düzenlemeler doğrultusunda tesis edilmek zorundadır.¹³⁹⁹ *Danıştay*, idarî işlemlerin konusunun hem meşru hem de uygulanabilir olması gerektiğini açık biçimde vurgulamaktadır. Kararda, bir idarî işlemin doğuracağı hukuki sonuçların “*işlemin konusu*” olarak tanımlandığı, bu konunun meşru ve hukuken mümkün olması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, işlemin konusu, daha önce kanunlar ve düzenleyici işlemlerle belirlenmiş olmalı; ilgililerin bu konuyu kendi takdirleriyle değiştirmesi ya da belirlemesi mümkün olmamalıdır. Bu yaklaşım, *Danıştay*’ın idarî işlemlerin konu unsurunun hukukî sınırlar içinde kesin biçimde tanımlanması gerektiği yönündeki görüşünü yansıtmaktadır.¹⁴⁰⁰

İdarî işlemin geçerli sayılabilmesi için, *işlemin konusu hem hukuken hem de fiilen* mümkün olmalıdır. Başka bir ifadeyle, işlemle ulaşılmak istenen sonucun, hukuk düzeni ve maddi gerçeklik çerçevesinde gerçekleşebilir nitelikte olması gerekir. *Hukuki imkânsızlık*, idarenin yürürlükteki bağlayıcı mevzuat hükümlerine aykırı işlem tesis etmesi durumunda söz konusu olur. Bu tür işlemler, herhangi bir hukuki sonuç doğurmaz ve geçersiz kabul edilir. Bu nedenle, idarî işlemlerin geçerliliği yalnızca yasal dayanakla sınırlı kalmamalı; aynı zamanda işlem konusu, hukuki ve maddi koşullarla da uyumlu olmalıdır.¹⁴⁰¹ *Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu*, bir kararında *hukuki imkânsızlık* ilkesini ayrıntılı biçimde değerlendirmiştir. Kararda, İngilizce programı açma yetkisi bulunmayan bir eğitim kurumu tarafından verilen sertifikaların, hukuki imkânsızlık nedeniyle geçersiz olduğuna hükmedilmiştir. *Danıştay*, yetkili olmayan bir kurumun bu tür belgeler düzenlemesinin hukuken mümkün olmadığını belirtmiş ve idarenin mevzuata uygun davranma yükümlülüğünü açıkça ortaya koymuştur. Bu karar, hukuki geçerlilik ilkesini pekiştirmekte ve hukuken imkânsız işlemlerin geçersiz sayılması gerektiğini teyit etmektedir.¹⁴⁰²

Uygulamada, idari yaptırımların sebep ve konu unsurları arasında çelişki özellikle idari para cezaları bağlamında belirginleşmektedir. Çeşitli kabahatler için farklı para cezası tutarlarının öngörülmesi, sebep ve konu unsuru arasındaki uyumsuzluk ihtimalini artırmaktadır.¹⁴⁰³ *Danıştay 13. Dairesi*, lisans sahibi olan davacı şirketin yalnızca son kullanıcılara satış yapma yetkisi bulunmasına rağmen, bayilik lisansı ile faaliyet gösteren

¹³⁹⁹ Ramazan Yıldırım - Mustafa Avcı. *Türk İdarî Rejimine Giriş* (Ankara: Astana Yayınları, 2015), 169.

¹⁴⁰⁰ *Danıştay 4. Daire*, E. 2009/248, K. 2011/4403, T. 23.05.2011.

¹⁴⁰¹ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, 932.

¹⁴⁰² *Danıştay İDDK*, E. 2005/2493, K. 2008/1095, T. 11.04.2008.

¹⁴⁰³ Altındağ, *Petrol Piyasası*, 141.

firmalara satış yaptığı hususunun sabit olduğunu belirtmiştir. Bu eylem, davacının lisans kapsamında sahip olduğu yetkilerin dışına çıkarak faaliyette bulunduğu anlamına gelmektedir. Ancak olayda, lisans almaksızın lisansa tabi bir faaliyetin gerçekleştirilmediği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, davacı şirkete 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrası (b) bendinin (2) numaralı alt bendi ve aynı maddenin dördüncü fıkrası uyarınca idarî para cezası uygulanması gerekirken, anılan maddenin ikinci fıkrası (a) bendinin (1) numaralı alt bendi kapsamında ve dördüncü fıkrası dikkate alınmaksızın ceza verilmiş olması hukuka uygun bulunmamıştır. Bu bağlamda, Kurul kararının ilgili kısmı ile davanın reddine ilişkin mahkeme kararında hukuka uygunluk görülmemiştir.¹⁴⁰⁴

3.3.2.5. Amaç Yönünden

İdari işlemin maksat unsuru, idarenin bu işlemi yaparken ulaşmayı hedeflediği amacı ifade eder. Her idari işlemin esas amacı kamu yararını gözetmektir.¹⁴⁰⁵ İdari işlemlerin amaç unsuru, işlemin gerçekleştirilmesiyle ulaşılması hedeflenen nihai sonucu ifade eder.¹⁴⁰⁶ Amaç unsuru, idarenin belirli bir idari işlemle ulaşmayı hedeflediği veya beklediği sonucu belirtir.¹⁴⁰⁷ İdari işlemin amaç unsuru, ilgili mevzuatın uygulanması doğrultusunda kanun koyucunun öngördüğü nihai hedefi ifade eder.¹⁴⁰⁸ İdari yaptırımların uygulanması, idare hukukunda ölçülülük ilkesinin değerlendirilmesi açısından önemlidir. İdari yargı organları, yaptırım ile suç arasında adil bir denge olup olmadığını ve yaptırımın *sebepe, konu ve maksat* unsurları bakımından gerekli ölçüde olup olmadığını incelemelidir. Bu denetim, hukuka uygunluğu sağlamak ve aşırı veya orantısız uygulamaları engellemek için gereklidir.¹⁴⁰⁹ İdareye tanınan yetkiler, genel kamu yararı çerçevesinde olmakla birlikte, çoğu zaman belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere düzenlenmiştir. Bu tür durumlarda, kanunda belirtilen özel amacın dışına çıkılarak, kamu yararı gerekçesiyle dahi olsa başka bir amaç doğrultusunda hareket edilmesi, idarî işlemi *amaç unsuru* yönünden sakat kılar.¹⁴¹⁰ İdarî yaptırımların önemli bir bölümünde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), bağlı yetki çerçevesinde hareket etmektedir. Kanunla belirlenen durumlarda EPDK, idarî yaptırım kararını almakla yükümlüdür. Ancak alt ve üst sınırları belirtilmek suretiyle düzenlenen idarî para cezalarında, ceza miktarının

¹⁴⁰⁴ Danıştay 13. Daire, E. 2014/3551, K. 2015/976, T. 11.03.2015.

¹⁴⁰⁵ Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, 233.

¹⁴⁰⁶ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 382.

¹⁴⁰⁷ Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, 248.

¹⁴⁰⁸ Günday, *İdare Hukuku*, 160.

¹⁴⁰⁹ Oğurlu, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*, 91.

¹⁴¹⁰ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku - Cilt I*, 512.

belirlenmesi konusunda Kuruma takdir yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, kamu yararı doğrultusunda ve hizmet gereklerine uygun şekilde kullanılmalıdır. Aksi hâlde, ceza miktarının belirlenmesinde takdir yetkisinin *amaç yönünden hukuka aykırı* biçimde kullanılması söz konusu olabilir. Ayrıca bu yetkinin, *yargısal denetime elverişli şekilde* kullanılması da hukuki denetim açısından önem taşımaktadır.¹⁴¹¹ *Danıştay 13. Dairesi*, 5015 sayılı Kanun'un *genel gerekçesinde*, *rekabet ortamının sağlanması, kaliteli ürün sunumunun teşvik edilmesi ve haksız rekabetin önlenmesi* amacıyla düzenlemeler yapıldığını; *10. madde gerekçesinde* ise petrol ürünleri fiyatlarının serbest piyasa koşullarında belirlenmesini sağlamak amacıyla düzenleme getirildiğini ancak Kurumun *haklı gerekçelerle* fiyatlara müdahale edebileceğinin öngörüldüğünü belirtmiştir. Bu kapsamda, piyasa faaliyetlerinin veya rekabetin bozulması ya da bu sonucu doğurabilecek eylemlerin tespiti hâlinde EPDK'nın taban ve tavan fiyat belirleyebileceği ayrıca bu düzenlemelere karşı girişilen engelleyici eylemlerin idarî yaptırımla karşılanacağı ifade edilmiştir. Somut olayda, davacının bayi tavan fiyatının üzerinde satış yaptığı tespit edilmişse de bu *eylemin tek başına fiyat uygulamasını engellediği ya da piyasaya yön verecek düzeyde* etkili olduğu ortaya konulamamıştır. Ayrıca, davacının bu davranışı diğer bayilerle iş birliği içinde gerçekleştirdiğine dair bir belirleme de bulunmamaktadır. Bu nedenle *münferit bir eylem sebebiyle* idarî para cezası uygulanmasında *fiille ceza arasında orantı* bulunmadığı değerlendirilmiş; Kurul kararında hukuka uygunluk görülmemiştir.¹⁴¹²

3.4. Üçüncü Bölüm Değerlendirmesi

Elektrik Piyasası Kanunu çerçevesinde elektrik dağıtım şirketlerine uygulanan idari yaptırımların hukuki temelleri, idarenin bu yaptırımları uygularken dikkate alması gereken ilkeler ve bu yaptırımların yargısal denetimi, enerji piyasasının düzenlenmesi açısından büyük önem taşımaktadır. *Bu bölümde*, idari yaptırımların hukuki dayanakları, uygulanma koşulları ve yargısal denetim süreçleri kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır. İdari yaptırımlar, kamu düzeninin sağlanması ve idarenin düzenleyici ve denetleyici fonksiyonlarını etkin bir şekilde yerine getirmesi için önemli bir araçtır. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında elektrik dağıtım şirketlerine uygulanacak idari yaptırımlar, idarenin kamu yararını koruma amacıyla aldığı önlemler olarak değerlendirilmelidir. Bu bağlamda, kanunilik ilkesi, idari yaptırımların en temel dayanağını oluşturmaktadır. İdari yaptırımların yalnızca kanunla öngörülen durumlarda ve sınırlar içinde uygulanabileceği, hukukun temel bir prensibi olarak

¹⁴¹¹ Akyılmaz, *İdarî İşlemin Yapılış Usulü*, 179; Altındağ, *Petrol Piyasası*, 160.

¹⁴¹² Danıştay 13. Daire, E. 2011/1008, K. 2013/2560, T. 10.10.2013.

benimsenmiştir. Ayrıca, idari yaptırımların uygulanmasında ölçülülük ilkesi büyük bir önem arz eder. Ölçülülük ilkesi, cezanın ihlalin ağırlığı ile orantılı olması gerekliliğini ifade eder ve idarenin bu ilkeye uygun hareket etmesi gerektiği, yargı organları tarafından da sıkça vurgulanmaktadır.

İdari yaptırımlar, niteliği ve uygulama şekli bakımından çeşitli kategorilere ayrılmaktadır. İdari para cezaları, elektrik dağıtım şirketlerinin hukuka aykırı faaliyetleri nedeniyle en sık başvuru yapılan yaptırım türüdür. Bu cezalar, bilgi ve belgeye erişimin engellenmesi, lisans hükümlerine aykırılık veya lisans kapsamında olmayan faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gibi durumlarda uygulanmaktadır. Para cezalarının yanı sıra, lisans iptali, dağıtım şirketlerinin faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli olan en önemli lisanslama araçlarından birinin ortadan kaldırılması anlamına gelir ve ciddi bir yaptırım türü olarak kabul edilmektedir. Lisans iptali, yalnızca ağır ve sürekli ihlallerde uygulanmalı ve bu süreç, hukuki çerçeveye içerisinde titizlikle değerlendirilmelidir. İdari yaptırımların türleri arasında ayrıca regülatif cezalar, disiplin cezaları ve kabahat türünden yaptırımlar yer almaktadır. Bu cezaların her biri, ihlalin niteliğine göre farklı hukuki sonuçlar doğurmakta ve enerji piyasasında düzenin sağlanması için uygulanmaktadır. Regülatif cezalar, enerji piyasasının düzenlenmesi ve piyasa aktörlerinin kanuna uygun davranmalarının sağlanması amacıyla uygulanırken, disiplin cezaları daha çok idarenin iç düzenlemelerine aykırı hareket eden kamu görevlilerine yöneliktir. Bu yaptırımların, piyasanın işleyişine doğrudan etki eden cezai tedbirler olduğu göz önüne alındığında, idarenin bu tedbirleri orantılılık ve gereklilik ilkeleri çerçevesinde uygulaması zorunludur. İdari yaptırımların uygulanmasından sonra, bu yaptırımların hukuka uygun olup olmadığını denetlemekle görevli yargı organları, hukuki güvenliğin sağlanması açısından kritik bir işlev üstlenmektedir. Bu kapsamda, idari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları bakımından yargısal incelemeye tabi tutulması gerekmektedir. İdarenin, takdir yetkisini kullanırken sınırları aşmaması ve kamu yararını göz önünde bulundurması zorunludur. Bu noktada, Danıştay'ın verdiği kararlar, idari yaptırımların hukuki uygunluğunu denetleyen etkili bir araç olarak öne çıkmaktadır. Danıştay, yalnızca hukuki temellere dayalı olarak yapılan idari işlemlerin geçerli sayılacağını ve hukuka aykırı bulunan işlemlerin iptal edilmesi gerektiğini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Yargısal denetimin bir diğer önemli yönü ise *Anayasa Mahkemesi'nin* yürüttüğü anayasal denetimdir. Anayasa Mahkemesi, idari yaptırımların temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkilerini değerlendirirken, idarenin aldığı düzenleyici tedbirlerin kamu yararına uygun olmasını vurgulamaktadır. Mahkeme, enerji sektöründe uygulanan idari yaptırımların anayasal

sınırları aşmaması gerektiğini ve bireylerin haklarına orantısız bir müdahale içermemesi gerektiğini belirtmektedir. Bu bağlamda, orantılılık ilkesi yargısal değerlendirmelerde belirleyici bir unsur olarak kabul edilmekte ve mahkemelerce sıkça referans gösterilmektedir.

Enerji piyasasında kamu yararını korumak ve düzeni sağlamak adına, elektrik dağıtım şirketlerine yönelik uygulanan idari yaptırımlar önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır. Bu kapsamda, idari para cezaları, lisansların iptali ve çeşitli mali yaptırımlar, piyasanın sağlıklı işleyişi üzerinde belirgin sonuçlar doğurmaktadır. Ancak bu tür yaptırımların uygulanmasında, cezaların orantılılık ve gereklilik ilkelerine uygun olması dikkat edilmesi gereken en önemli unsurdur. İdari yaptırımların ihlalin ciddiyetine uygun bir şekilde uygulanmaması durumunda, hukuki güvenlik ilkesi zayıflamakta; bu da yargısal denetim sürecinde hukuka aykırılık olarak değerlendirilmesine yol açabilmektedir.

Tezin üçüncü bölümünde, idari yaptırımların enerji piyasasındaki düzeni sağlamadaki rolü ile bu yaptırımların yargısal denetimi kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. İdari yaptırımların uygulanma koşulları, kanunilik ve ölçülülük ilkeleri çerçevesinde incelenmiş; idarenin keyfi uygulamalarının önüne geçilmesi için yargısal denetimin gerekliliği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, enerji piyasasında faaliyet gösteren elektrik dağıtım şirketlerinin hukuka uygun çalışabilmesi, idari yaptırımların adil ve orantılı bir şekilde uygulanmasına bağlıdır.

Yargı organlarının idari yaptırımların hukuka uygunluğunu denetleme görevi, hukuki güvenliğin sağlanmasında merkezi bir rol oynamaktadır. *Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'nin* kararları, idari yaptırımların hukuki dayanaklarını oluşturarak idarenin eylemlerinin yasal sınırlar içinde kalmasını güvence altına almaktadır. Bu kararlar, aynı zamanda idarenin, kamu yararına hizmet eden düzenleyici işlemlerinin orantılılık ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Enerji piyasasında düzenin sağlanması ve kamu yararının korunması amacıyla, idari yaptırımların titizlikle uygulanması kadar yargısal denetim mekanizmalarının etkin işlemesi de gereklidir. EPDK'nın denetim yetkilerini bağımsız ve objektif bir şekilde kullanabilmesi, enerji piyasasında şeffaflık, sürdürülebilirlik ve hukuki istikrarın temini açısından kritik bir güvence sağlamaktadır.

SONUÇ

Türkiye, enerji sektöründe rekabetin artırılması ve Avrupa Birliği'nin Elektrik Direktifi ("Üçüncü Paket") ile uyum sağlanması doğrultusunda Mart 2013'te yürürlüğe giren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile önemli bir adım atmıştır. Kanun, enerji piyasasının serbestleşmesini sağlamak, uluslararası standartlarla uyumlu bir yapı oluşturmak ve tüketicilere daha adil bir piyasa düzeni sunmak amacı taşımaktadır. Bu reformlar, enerji altyapısının modernizasyonu ve arz güvenliğinin artırılması gibi alanlarda olumlu gelişmeler sağlamıştır.

Bu doktora tezi, Türkiye'deki elektrik dağıtım hizmetlerinin idari ve hukuki denetimini, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımı çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde ele almaktadır. Tezin temel hedefi, EPDK'nın elektrik dağıtım şirketleri üzerindeki denetim yetkilerini daha etkin bir şekilde kullanmasını sağlamak için gerekli değerlendirmeleri yapmaktır. Bu bağlamda, EPDK'nın düzenleyici ve denetleyici rollerinin nasıl daha verimli hale getirilebileceği, denetim süreçlerinin hukuki altyapısının nasıl güçlendirilebileceği ve bu süreçlerin enerji piyasası işleyişine etkileri derinlemesine incelenmiştir. Ayrıca, EPDK'nın denetim faaliyetleri sonucunda uygulayabileceği idari yaptırımlar detaylı bir şekilde ele alınmış ve bu yaptırımların etkinliğini artırmaya yönelik çözüm önerileri sunulmuştur. Elektrik dağıtım hizmetleri, kamu hizmeti niteliği taşımakta olup, kamu yararına uygun, kesintisiz ve eşit bir şekilde sunulmalıdır. Ancak mevcut incelemeler, denetim mekanizmalarının hem hukuki hem de idari açıdan çeşitli eksiklikler barındırdığını ortaya koymaktadır. Özellikle, EPDK'nın karar alma süreçlerinde yeterli denetim yetkisine sahip olmadığı, ETKB'nin ise üstlendiği denetim sorumluluklarının güçlü bir hukuki çerçeve ile desteklenmediği tespit edilmiştir. Bu eksiklikler, Türkiye'de elektrik dağıtım hizmetlerinin daha etkin bir şekilde denetlenebilmesi için mevcut sistemlerin yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

Çalışma, enerji piyasasında şeffaflık, hesap verebilirlik ve denetlenebilirlik ilkelerinin uygulanmasının önemine vurgu yapmaktadır. Mukayeseli hukuk çerçevesinde, Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık, Avrupa Birliği ve Güney Kore düzenleyici modeller ele alınmış ve bu ülkelerdeki başarılı uygulamaların Türkiye için önemli bir örnek teşkil edebileceği sonucuna varılmıştır. Bu ülkelerdeki düzenleyici otoritelerin geniş yetkilere sahip

olması ve güçlü piyasa düzenleme mekanizmalarının mevcut olması, Türkiye enerji piyasasında geliştirilebilecek yapılar için rehber niteliği taşımaktadır. Avrupa Birliği'nin enerji piyasası düzenlemelerine ilişkin yaklaşımları, Türkiye'deki mevcut yapıların iyileştirilmesine katkı yapacaktır. Bu yönüyle Avrupa Birliği İlerleme Raporu'nda yer alan enerji sektörüne ilişkin değerlendirmelerle de örtüşmektedir. Bununla birlikte, elektrik dağıtım şirketlerinin denetim yetkilerinin EPDK'dan alınarak ETKB'ye devredilmesi, hem tezin kapsamında hem de uluslararası düzeyde eleştirilere neden olmuştur. Avrupa Birliği, düzenleyici kurumların enerji piyasalarının etkin bir şekilde işlemesi için kritik öneme sahip olduğunu vurgulamakta; ETKB'ye devredilen bu yetkilerin Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumsuz olduğunu ifade etmektedir. Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nda, enerji piyasasındaki reformların genel olarak olumlu karşılandığı belirtilmekte, ancak düzenleyici yapıların daha güçlü bir temele oturtulması gerektiği vurgulanmaktadır. Denetim yetkilerinin ETKB'ye devredilmesi, düzenleyici yapıların etkinliğini azaltmış ve piyasanın işleyişini negatif etkilemiştir.

2013 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) elektrik dağıtım şirketlerini izleme ve denetleme yetkisinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na devredilmesini Avrupa Birliği müktesebatıyla uyumsuz bulmuştur. Bu değerlendirme, enerji piyasasında düzenleyici kurumların bağımsızlığının gerekliliğini vurgulamakta ve yetki devrinin uluslararası standartlarla uyum içinde olması gerektiğine işaret etmektedir.

Tez kapsamında sunulan çözüm önerileri aşağıda üç madde halinde sıralanmaktadır:

1. Yetki ve Sorumlulukların Açıkça Belirlenmesi: 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 7257 sayılı Kanun kapsamında ETKB'ye devredilen denetim yetkileri, piyasa düzenlemelerinde yetki karmaşasına yol açmıştır. Bu durum, EPDK'nın düzenleyici otorite olarak etkinliğini azaltmış ve enerji piyasasındaki rolünü belirsiz hale getirmiştir. Denetim faaliyetlerinin daha etkili bir şekilde yürütülebilmesi için, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde tanımlanması gerekmektedir.

2. Denetim Mekanizmasının Güçlendirilmesi: Elektrik dağıtım hizmetlerinin hukuki denetiminde EPDK ve ETKB'nin mevcut yetkilerinin, piyasa koşullarına ve kamu hizmeti yükümlülüklerine uyum sağlamakta yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Denetim süreçlerinin hukuki güvenlik ilkesi doğrultusunda daha şeffaf ve öngörülebilir hale getirilmesi, bu süreçlerin

etkinliğini artıracaktır. Mevcut denetim yetkilerinin hukuki düzenlemelerle yeniden EPDK'ya devredilmesi, enerji piyasasında düzenleyici mekanizmaların güçlenmesini sağlayacaktır.

3. İdari Yaptırımların Caydırıcılığının Artırılması: Elektrik dağıtım şirketlerine yönelik idari yaptırımların caydırıcılığı artırılmalıdır. İdari para cezaları, lisans iptalleri ve diğer idari tedbirler, hukuka aykırı faaliyetleri önlemede yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, yaptırımların daha etkin uygulanması ve denetim ile yaptırım süreçleri arasında daha güçlü bir bağ kurulması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'de elektrik dağıtım hizmetlerinin hukuki denetimi, mevcut düzenlemeler çerçevesinde yeterince etkin bir şekilde gerçekleştirilememektedir. Bu bağlamda, piyasa düzenlemelerinin kamu yararı ilkesi temel alınarak yeniden şekillendirilmesi gereklidir. EPDK ile ETKB'nin yetki ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması, denetim süreçlerinin etkinliğini artırmak açısından kritik bir adım olacaktır. Bunun yanı sıra, denetim yetkilerinin hukuki düzenlemelerle yeniden EPDK'ya devredilmesi, düzenleyici mekanizmaların daha güçlü ve işlevsel bir yapıya kavuşmasını sağlayacaktır. Ayrıca, idari yaptırımların caydırıcılık özelliği artırılmalı ve denetim süreçlerinin hukuki altyapısı daha sağlam bir zemine oturtulmalıdır.

Bu çalışma, Türkiye enerji piyasasında kamu yararının korunması ve tüketici haklarının güvence altına alınması amacıyla bir hukuki perspektif sunmayı hedeflemiştir. Enerji sektöründe sürdürülebilirlik ve etkin denetim mekanizmaları, yalnızca enerji arz güvenliğinin sağlanmasında değil, aynı zamanda piyasanın uzun vadeli istikrarının korunmasında da temel unsurlar arasında yer almaktadır.

KAYNAKLAR

- Acar, Muhittin. “Değişen Dünyada ve Türkiye’de Devlet Bağımsız Düzenleyici Kurullar: Nereye?”, *İktisat, İşletme ve Finans*, 206(2003), 67-80.
- Akalın, Güneri. *Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, Türkiye İşveren Konfederasyonu Yayın No: 215, 2002.
- Akbulut, Berrin. “İdari Para Cezası ve İdari Para Cezasının Belirlenmesi”, *Çatalhöyük Uluslararası Turizm ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(2022), 92-105.
- Akbulut, Emre. *Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi*, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2013.
- Akcollu, Yeşim. *Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No. 131, Ankara, 2003.
- Akça, Haşim. *Regülasyon Ekonomisi*, Adana: Nobel Kitabevi, 2007.
- Akdemir Odabaşoğlu, Eda. *Türkiye’de Elektrik Dağıtım Sektörünün Özelleştirilmesi ve Dağıtım Sektöründeki Faaliyetlerin Analizi*, Ankara: Türk Hava Kurumu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- Akdoğan, Abdurrahman. *Kamu Maliyesi*, 21. Basım, Ankara: Gazi Kitabevi, 2020.
- Akgül, Sevim. *Yapay Sinir Ağları ile Türkiye’de Elektrik Enerjisi Talep Tahmini ve Diğer Yöntemlerle Karşılaştırmalı Analiz*, Erzurum: Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2013.
- Akgüner, Tayfun, Azrak, A. Ülkü, Bilgen, Pertev, Özay, İl Han ve Yayla, Yıldızhan. “Hukuk Devleti, İdare Hukuku ve Danıştay”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri*, 10-14 Mayıs 1993, Ankara: Danıştay Yayınları.
- Akıllıoğlu, Tekin. “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, *İHİD*, Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı, 1-3(1988), 55-70.
- Akın, Ümit. “Elektrik Üretim, İletim ve Dağıtım Tesislerinin İşletme Hakkının Devri ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri”, *Danıştay Dergisi*, 102(2000), 29-46.
- Akıncı, Müslüm. “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, 5(2001), 5-18.
- Akıncı, Müslüm. *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları, 1999.
- Akif, Mehmet. *Elektrik Piyasası ve Kamu Hizmeti İlişkisi*, Ankara: Adalet Yayınları, 2020.
- Akipek, Jale, Akıntürk, Turgut - Karaman, Derya Ateş. *Türk Medeni Hukuku: Başlangıç Hükümleri – Kişiler Hukuku*, Cilt I, 7. basım, İstanbul: Beta Yayınları, 2009.

- Akpınar, Elçin. *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- Aksoy, Mehmet. *Kamuda İç Kontrol & İç Denetim*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2008.
- Aksoy, Tamer. *Tüm Yönleriyle Denetim*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2006.
- Aksüt, Kadir. *Türkiye ve Güney Kore Kamu Yönetimlerinde Yüksek Denetim: Türk Sayıştayı ve Güney Kore Denetim ve Teftiş Kurulu Karşılaştırması*, Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Doktora Tezi, 2023.
- Aktaş, Ramazan. “İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Birimi”, *Mali Hukuk Dergisi*, 132(2008), 3–12.
- Akyel, Recai. *TODAİE Denetim Dersi Notları*, Ankara: TODAİE, 2012.
- Akyıldız, Ali. “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, Ankara: Danıştay Yayınları, No. 106, 2019, 57–133.
- Akyılmaz, Bahtiyar - Sezginer, Murat-Kaya, Cemil. *Türk İdare Hukuku*, 13. baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 2021.
- Akyılmaz, Bahtiyar - Sezginer, Murat - Kaya, Cemil. *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 2. baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 2019.
- Akyılmaz, Bahtiyar. “İdarî İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü”, *Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2005, 45–70.
- Akyılmaz, Bahtiyar. *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2000.
- Alan, Nuri. “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”, *Danıştay Dergisi*, 48–51(1983), 33–56.
- Altın, Aytuğ. “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, *Anemon MŞÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2023), 150–165.
- Altındağ, Halil. *İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi*, 1. baskı, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2016.
- Altındağ, Samet. “Petrol Piyasasında İdari Yaptırımlar”, Ankara: Türkiye Adalet Akademisi, 2017.
- American Accounting Association, Committee on Basic Auditing Concept. *A Statement of Basic Auditing Concept Studies in Accounting Research*, No: 6, Sarasota, 1973.
- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet. *Traité de Droit Administratif*, 15. baskı, Cilt I, Paris, 1999.
- Ardıçoğlu, M. Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3)(2017), 37–52.

- Ardıyok, Şahin. *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar: Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*, Ankara: Rekabet Kurumu, Lisansüstü Tez Serisi No: 9, 2002.
- Arısal, Murat. “İstanbul’da Yabancı Sermaye Eliyle Yürütülen Elektrik İşleri (1910-1937)”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25(1)(2023), 237–256.
- Arpacık, Duygu Dijan. *Elektrik Dağıtım ve Perakende Satış Sektöründe Hakim Durumun Kötüye Kullanılması*, Kayseri: Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2023.
- Aslan, Betül. *Devletin Temel Amaç ve Ödevleri Işığında Öznel Gelişme Hakkı*, İstanbul, 2009.
- Aslan, İ. Yılmaz. “Elektrik Piyasasının Hukuki Yapısı”, *Enerji Hukuku: Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon*, Bursa: Ekin Yayınları, 2007, 25–56.
- Aslan, İ. Yılmaz. “Rekabet Kurumunun Telekomünikasyon Alanında Kararları ve Yetkisi”, *Rekabet Kurumunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu – 1*, 4 Nisan 2003, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını.
- Aslan, Nagehan Talat. “Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: ‘Yavru Leviathanlara Doğru’”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, 59(2010/2), 25–42.
- Aslan, Onur Ender. *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007.
- Aslan, Yılmaz. *Rekabet Hukuku Ders Kitabı*, 5. baskı, İstanbul: Ekin Kitabevi, 2015.
- Ataay, Faruk. “Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?”, *Praksis*, 9(2002), 233–247.
- Ataay, Faruk. *Elektrik Enerjisi Hizmetinin Tarihsel Gelişimi ve Özelleştirme Politikaları*, Ankara: Tes-İş Sendikası Yayını, 2003.
- Atasayan, M. Gözde. *Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi*, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2011.
- Atay, Ender Ethem. “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10/1 (Haziran 2006), 259-293
- Atay, Ender Ethem. “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Ombudsman Akademik*, 1(2014), 1–25.
- Atay, Ender Ethem. “Normlar Hiyerarşisi, Erkler Hiyerarşisi İkilemi ve Düzenleyici Denetleyici Kurumlar”, *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-VI*, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi – Rekabet Kurumu, 2008.
- Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*, 6. baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018.
- Ateş, Selahattin. “İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri”, *Türk İdare Dergisi*, 458(2008), 183–204.
- Atiyas, İzak. *Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform*, İstanbul, 2006.

- Avaner, Tekin. *1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2003.
- Avcı, Fatih. “Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Ekonomik Kolluk Kapsamındaki Yeri”, *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6/2(2025), 2672–2718.
- Ayanoğlu, Taner. “Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 14/1(2011), 66–86.
- Ayanoğlu, Taner. “Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 65/1(2007), 1–4.
- Ayanoğlu, Taner. *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 2003.
- Ayaydın, Cem. “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt II(2004), 113–268.
- Ayaz, Bilal. *Türk Petrol Piyasası Düzeninde Kabahatler ve Yaptırımları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Aydın, Pınar Aksakal. *İnsan Hakları Açısından Enerjiye Erişim Kavramı*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2020.
- Ayrancı, Hasan. *Enerji Sözleşmeleri*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2010.
- Aytaç, Yüksel. *Elektronik Haberleşme Hukukundaki İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi*, İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2018.
- Azrak, Ali Ülkü. “Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 1/1(1984), 160.
- Azrak, Ali Ülkü. “İdari Yargı Kararlarında Anayasaya Uygunluk Sorunu”, *Anayasa Yargısı*, 9(1993), 331.
- Azrak, Ülkü. “Devletleştirme, Anayasa ve 3082 Sayılı Kanun”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 4/1–3(2011), 11–19.
- Azrak, Ülkü. “İptal Davalarının Objektifliği Üzerine Düşünceler”, *Onar Armağanı*, İstanbul: İÜHF Yayınları, 1977, 148.
- Azrak, Ülkü. *Millileştirme ve İdare Hukuku*, İstanbul, 1976.
- Badura, Peter. *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, München: C.H. Beck, 2008, 239.
- Bağrıaçık, Ahmet. “Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26/3(2018), 155–183.
- Bakır, Mehmet. *Denetim*, 5. baskı, Trabzon: Dilara Yayınevi, 2007.

- Balaban, Esra Zülfiye. *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2022.
- Baldwin, Robert - Cave, M. - Lodge, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Balkan, Ali. *İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi*, Erzurum: Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- Bartsch, Michael, Andreas Röhling, Peter Salje - Ulrich Scholz. *Stromwirtschaft*, 2. Auflage, Köln, 2008.
- Baş, Ömer Can. “İdare Hukukunda İltizam Usulü ve İltizam Sözleşmeleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26/2(2020), 1006–1046.
- Başaran Yavaşlar, Funda. “Vergi Usul Kanunu’nda Yer Alan Vergisel Kabahat ve Yaptırımlar”, *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*, ed. İlhan Uluşan ve Funda Başaran Yavaşlar, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, 30–32.
- Başaran, Alparslan - Bağdadioğlu, Necmiddin. “Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon ve Rekabet”, *Sosyoekonomi Dergisi*, 2023, 137–148.
- Başpınar, Tuba Tarhan. *İfade Hürriyeti Kapsamında RTÜK’ün İdari Yaptırımları*, Ankara: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2025.
- Bauer, Jürgen. “Der Regulator: Entscheidungen, gerichtliche Kontrolle”, in: Ehrlicke, Ulrich (ed.), *Das neue Recht der Energiewirtschaft*, Köln, 2004.
- Bayraklı, Hüseyin. *Vergi Yargılama Hukuku*, Afyon: Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayınları, No: 11, 1998.
- Bayramoğlu, Sonay. *Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar*, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2004.
- Baytan, İlhan. *Özelleştirme*, Ankara: TRT Genel Müdürlük Basımevi, 1999.
- Bereket, Zuhale. *Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay*, Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.
- Berg, Sanford - Tschirhart, John. *Natural Monopoly Regulation*, New York: Cambridge University Press, 1988. Aktaran: Tarakçı, Ahmet. *Elektrik Dağıtım Faaliyetinde Tarife Düzenlemelerinin İncelenmesi*, Ankara: EPDK, Uzmanlık Tezi, 2010.
- Beydoğan, T. Ayhan. “Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 4(2011), 1–20.
- Bilgen, Pertev. “Kamu Hizmeti Hakkında”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1/1(1980), 113.

- Bolze, Raymond S. - Carpentier, Deborah A. *Structuring Transactions Against The Backdrop of Regulation: Antitrust Issues*, PLI Corporate Law & Practice Handbook Series, No. 1082, New York: Practising Law Institute, 1998.
- Bozkurt, Enver - Özcan, Mehmet - Köktaş, Arif. *Avrupa Birliği Hukuku*, 4. baskı, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2008.
- Bozkurt, Paşa. “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, *Denetim*, 12(2016), 56.
- Bölük, Gülden. *Türkiye Elektrik Piyasasında Gelişmeler: Reform, Performans ve Talep Analizi*, Antalya: Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2010.
- Bölümcü Yılmaz, Bahar - Özel, Sadullah. “Elektrik Piyasasında Dağıtım Şirketlerinin Varlığının Hukuki Boyutu ile Dağıtım Sözleşmeleri”, *Batman Üniversitesi Uluslararası Batman Enerji Zirvesi*, 2023.
- Brisson, Jean-François. “Les Recours Administratifs Préalables : Obligatoires en Droit Public Français, Alternative au Juge ou Voie Sans Issue?”, *Problèmes de procédure administrative non contentieuse*, Table ronde, Science Po, 13 mars 2009.
- Burnaby, P. A. - Hass, S. “Internal Auditing in the Americas”, *Managerial Auditing Journal*, 26/8(2011), 734–756.
- Cameron, Peter Duncanson. *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, 2. baskı, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Cameron, Peter. *Legal Aspects of EU Energy Regulation*, New York, 2005.
- Campbell, Christian. *Legal Aspects of Doing Business in Europe II*, Yorkhill Law Publishing, 2009.
- Can, Mustafa Erdem. *Hukuki Açıdan Elektrik Piyasasında Rekabet*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006.
- Can, Sibel. “İdari Para Cezası”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 29(2017), 407–430.
- Candan, Turgut. *Açıklamalı İdârî Yargılama Usulü Kanunu*, 2. baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2006.
- Cebeci, Ebru Zeybek. “Türk İdare Hukukunda Kamu Hizmetlerinin Belirlenmesinde Objektivist ve Subjektivist Yaklaşımlar”, *Türk İdare Hukuku Dergisi*, 25/1(2019), 86–96.
- Chapus, René. *Droit administratif général*, Tome 1, Paris, 2001. Aktaran: Karabulut, İsmail. *İdarî Yaptırımların Hukukî Rejimi*, 44.
- Chenot, L. “L'existentialisme et le droit”, *Revue Française de Science Politique (RFSP)*, 1953.
- Chevallier, Jacques. “L'État régulateur”, *Régulation Économique et Démocratie*, der. Martine Lombard, Paris: Dalloz, 2006, 29–40.

- Commission of the European Communities. *The Internal Energy Market (Commission working document)*, COM(88) 238 final, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1988.
- Copper, Philip. *Public Law and Public Administration*, 2. baskı, New Jersey: Prentice Hall, 1988.
- Coşgun, Mehmet. *İptal Davasında Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı*, Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2008.
- Cremer, Wolfram. “AİHM Kararlarında İdari Ceza Hukuku”, çev. Serdar Nart, *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2009, 173–184.
- Crozat, S. *Amme Hizmeti Mefhumi*, Ankara, 1948.
- Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.
- Çağlayan, Ramazan. *İdarî Yaptırımlar Hukuku*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2006.
- Çakal, Recep. *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*, Ankara: DPT, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2455, 1996.
- Çakmak, Zeynep. *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2011.
- Çal, Sedat. “Bağımsız İdarî Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2001/3, 95.
- Çal, Sedat. “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11/1-2(2007), 1–20.
- Çal, Sedat. *Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü*, Ankara: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Yayını, 2008.
- Çaptuğ, Mehpare. *İdari Usul Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2020.
- Çelen, Serhat - Karaalp, Fikret. “TEİAŞ’ın Taraf Olduğu Sistem Kullanım Anlaşmalarının Hukuki Niteliği ve Bu Anlaşmalardan Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Görevli Yargı Yolu Sorunu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 48(2021), 1–20.
- Çelik, Vasviye - Demirci, Ömer. “Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları ve İşleyişi”, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5/2(2019), 139.
- Çetintaş, Hakan - Biçil, İbrahim Murat. “Elektrik Piyasalarında Yeniden Yapılanma ve Türkiye Elektrik Piyasasında Yapısal Dönüşüm”, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2/2(2015), 1–15.
- Çetintürk, Ekrem. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Konulamaz İlkesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 9(2017), 147–148.

- Çınar, Can Evren. “Bir Danıştay Kararı Üzerine Kamu Hizmetinde Bedel Sorunu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11/1-2(2007), 1–20.
- Çınar, Hacı Yusuf. *Elektrik Piyasasında Dağıtım Faaliyetine İlişkin Lisanslama Rejimi ve Denetim*, Ankara: Astana Yayınları, 2018.
- Çınarlı, Serkan - Azak, Kerim. “Disiplin Cezalarında Gerekçe İlkesi”, *Danıştay Dergisi*, 153(2021), 113–142.
- Çınarlı, Serkan - Bilgin, Hüseyin - Özel, Kadir Can. “Yargı Kararları Işığında İdari Yargıda Şekle Aykırılık Sebebiyle Dava Dilekçesinin Reddi – İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 3. ve 5. Maddesi Bağlamında Değerlendirmeler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25/2(2023), 477–542.
- Çırakoğlu, Melikşah. “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2(2016), 1–15.
- Çırakoğlu, Melikşah. *Türkiye’de Kolluğun Sivil Denetimi ve Karşılaştırmalı Ülke Örnekleri*, Ankara: Adalet Yayınları, 2022.
- Dael, Serge. *Contentieux Administratif*, Paris, 2006.
- Dağlı, Ezgi Palas. “Türk Hukukunda LPG Piyasası Faaliyetlerinin Kapsamı ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Denetimi”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19/2(2024), 1083.
- Dağlı, Gözde. *İdari Para Cezaları ve İdari Yargı Denetimi*, Ankara: Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2022.
- Damjonovic, Dragana. *Regulierung der Kommunikationsmärkte unter Konvergenzbedingungen*, Viyana, 2002.
- Damla, Ayşegül Pınar. *Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Aracılığıyla Regülasyon: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği*, Edirne: Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Damlıbağ, F. “Osmanlı Devleti’nde elektriğin yayılması”, *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 20/40(2020), 149–173.
- Danwitz, Thomas von. “Was ist eigentlich Regulierung?”, yayımlanmamış çalışma.
- Daştan, Deniz. *Elektrik Piyasasında Üretim Lisanslarının Hukuki Rejimi*, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- Davis, K. Culp. *Administrative Law and Government*, St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 1960.
- Delmon, Jeffrey - Rigby Delmon, Victoria. *International Project Finance and PPPs: A Legal Guide to Key Growth Markets*, der. Jeffrey Delmon - Victoria Rigby Delmon, Hollanda: Wolters Kluwer Law & Business, 2012.

- Demir, Yazgım. *Türk Kamu Yönetimi Gelişimi Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoriteler ve BDDK Örneği*, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- Demirkan, Uçar. *Kamusal Mali Denetim*, Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No: 172, 1977.
- Derbil, Süheyp. “Kamu Hizmeti Nedir?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/3(1950), 28.
- Derbil, Süheyp. *İdare Hukuku Cilt I (İdarî Kaza - İdarî Teşkilat)*, 3. baskı, Ankara: Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., 1950.
- Derdiman, Cengiz. *İdare Hukuku*, 3. baskı, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010.
- Devir, Kenan. *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası ve Uygulamadaki Hukuki Esaslar*, İstanbul: Özyeğin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2017.
- Dırbalı Öztürk, Çağla. *Türk İdarî Yargı Hukukunda Sebep İkamesi Kavramı*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Dinçel, Adnan. “Türkiye’de Elektriklendirme Hizmetlerinin Tarihçesine Kısa Bir Bakış”, *Türkiye Elektrik Kurumu Dergisi*, Nisan 1973, 10.
- Dinçkol, Bihterin. “Kadın-Erkek Eşitliği İçin Pozitif Ayrımcılık”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4/8(2005), 101–117.
- Dinler, Veysel. “Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı Açısından İdarenin Sorumluluğu”, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1/1(2008), 1–19.
- Dinler, Zeynel. *İktisada Giriş*, 8. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2002.
- Doğan, Aişe Sena. *Devlet Üniversitelerinin İdari Özerkliği*, Ankara: Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2021.
- Doğan, Beşir Fatih - Çağlayan, Ramazan. “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12/1-2(2008), 567–590.
- Dolun, Leyla. *Türkiye’de Elektrik Enerjisi Üretimi ve Kullanılan Kaynaklar*. Ankara: Türkiye Kalkınma Bakanlığı Araştırma Müdürlüğü, 2002.
- Dögerlioğlu - Işıksungur, Özlem. “Elektriğin Hukuki Niteliği”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23/3-4(2019), 249 vd.
- Dönmez, Eftal. “Türkiye’de Bağımsız İdarî Otoriteler”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2(2003), 55.
- Dönmezer, Sulhi - Erman, Sahir. *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, Cilt 1, 10. baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 1987.
- Duguit, Leon. *Traité de droit constitutionnel*, 2. ed., III, 1923.
- Dural, Mustafa - Ögüz, Tufan. *Kişiler Hukuku*, 17. baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2016.

- Duran, Lütfi. “İdarî Müracaatlar ve Bunların Karşısında İdarenin Sükûtu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF)*, 12(1946), 132.
- Duran, Lütfi. “Peştemallik ve Ulufe ya da Kolluk Yetkisinin Paraya Çevrilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 20/1(1987), 3–14.
- Duran, Lütfi. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 30/1(1997), 5.
- Duran, Lütfi. “Yap-İşlet-Devret”, *Prof. Dr. Muammer Aksoy’a Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 46/1(1991), 147–170.
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.
- Duran, Mahmut - Akyol, Servet. “Geleneksel ve Modern Doğal Tekel Teorisi Üzerine Bir İnceleme”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 52/608(2015), 45–63.
- Düğer, Sırrı. “Yeni Ekonomik İdare Hukuku: Teknolojik Gelişmeler Karşısında İdarenin İktisadî Hayata Müdahalesindeki Değişim”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(2022), 431–432.
- Eifert, Martin. “Regulierungsstrategien”, içinde: *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Cilt I, der. Wolfgang Hoffmann-Riem - Eberhard Schmidt-Aßmann - Andreas Voßkuhle, Münih: C.H. Beck, 2006.
- Eken, Mustafa. *İdare Hukuku Bağlamında Haksız Fiyat ve Fahiş Fiyatla Mücadele Yöntemleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2024.
- Ekinci, Murat. “Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 3 (2017), 27–48.
- Ekinci, Murat. *6446 Sayılı Yeni Elektrik Piyasası Kanununa Göre İdari Yaptırımlar*, Ankara: Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2014.
- Ekinci, Murat. *İdari İstikrar İlkesi*, Ankara: Adalet Yayınları, 2021.
- Ekmekçi, Mehmet. *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında İç Denetim Faaliyetinde Şeffaflık: Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Kahramanmaraş: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2021.
- Elmacı, Osman - Demirci, Mehmet Kamil - Kırbıyık, Kenan. “SWOT Analiz Tekniği ile Elektrik Enerjisi Sektöründe Etkin Yatırım (Finansman) Modelinin Ortaya Konmasına Yönelik Ampirik Bir Çalışma: SLI Örneği”, *II. Ege Ulusal Enerji Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Kütahya, 2004.
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. *Elektrik Piyasası 2013 Yılı Piyasa Gelişim Raporu*, Ankara, 2013, 18–24.
- Erbaş, Fetih. *Yatırım Teşviklerinin Belirleyicileri ve Ekonomik Büyümeye Etkileri: Ampirik Bir Çalışma*, Ankara: Türk Hava Kurumu Üniversitesi, Doktora Tezi, 2021.
- Erdem, Jülide Gül. “Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62/4 (2013), 971–1006.

- Erdem-Erdem. “Türkiye’de Elektrik Dağıtımının Özelleştirilmesinin Nedenleri ve Amaçlar: Özelleştirmede Tedaş Örneği”, 219.
- Erdinç, Burcu. “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, *Ankara Barosu Dergisi*, sy. 2 (2012), 251–268.
- Erdoğan, Erkan. “Some Thoughts on the Turkish Electricity Distribution Industry”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13/6 (2009), 1485–1494.
- Ergin, Osman Nuri. *İstanbul*, Cilt 1, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı, 1995.
- Ergun, Turgay. *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, Ankara, 2004.
- Erguvan, Derya Deviner. *Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2017.
- Ergün, Çağdaş Evrim. *Avrupa Birliği Enerji Hukuku*, Ankara: Çakmak Yayınevi, 2010.
- Ergün, Çağdaş Evrim. *Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti*, Ankara: Çakmak Yayınları, 2010.
- Ergün, Güneş Okuyucu. “Lekelenmeme Hakkı Bağlamında Soruşturmanın Gizliliği”, *Masumiyet Karinesi ve Lekelenmeme Hakkı Sempozyumu*, Ankara: T.C. Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü Yayın No: 1, 2022.
- Erkut, Celal. “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap – İdari Yargı*, Ankara: Danıştay Matbaası, 1991, 119.
- Erkut, Celal. *Hukuka Uygunluk Bloku*, İstanbul: Kavram Yayınevi, 1996.
- Erkut, Celal. *İptal Davalarının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara: Danıştay Yayınları, 1990, 119–120.
- Erler, Adalbert vd. “Wettbewerb/Wettbewerbsrecht”, *Handwörterbuch Zur Deutschen Rechtsgeschichte*, Cilt V, Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., 1998.
- Erol, Emine. *Türkiye’de Elektrik Enerjisinin Tarihi Gelişimi 1902–2000*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2007.
- Erol, Mesut. “Ruhsat ve Lisans Konuları: EPDK ve Danıştay Kararları Çerçevesinde”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 90(2010), 345.
- Erol, Mesut. *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, Ankara: DPT, Uzmanlık Tezi, Yayın No. DPT-2680, 2003.
- Ertılav, Murat - Aktel, Mehmet. “TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi) Özelleştirmesi”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 7/2 (2016), 98.
- Eryılmaz, Bilal. “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, *Türk İdare Dergisi*, 61/382 (1989), 18.
- Eryılmaz, Bilal. *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkan Matbaacılık, 1998.

- Esener, Turhan - Güven, Kudret. *Eşya Hukuku*, 8. baskı, Ankara, 2019.
- Esener, Turhan. *Hukuk Başlangıcı*, İstanbul: Alkım Yayınları, 2002.
- Evers, Elfried - Kremp, Ralph. “Bestandsaufnahme und Perspektiven bundesdeutscher Energiemarktregulierung”, içinde: Leprich, Uwe - Hanspeter, Georgie - Evers, Elfried (ed.), *Strommarktliberalisierung durch Netzregulierung*, Berlin, 2004.
- Falcıoğlu, Egemen. *Düzenleyici ve Denetleyici Kurul İşlemlerinin Yargısal Denetiminin Kapsamı ve Etkinliği*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sınırları”, *Adalet Dergisi*, 71(2023), 791.
- Fidancı, Mehmet Cemil. *İdari Yargıda İlk İnceleme ve Görev*, Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- Fleiner, Fritz. *Les Principes Généraux du Droit Administratif Allemand*, Paris, 1933.
- Forges, Jean-Michel De. *Droit Administratif*, 4. baskı, Paris, 1998.
- Fox-Penner, Peter. *Electric Utility Restructuring: A Guide to the Competitive Era*, Virginia: Public Utilities Reports, Inc., 1998, 326.
- Franz, Oliver Helge. *Regulierung, Liberalisierung und Unabhängigkeit des Reguliers*, Aachen: Shaker Verlag, 2003.
- Genç, Ali Kaan. *Düzenleyici Kurumların Ekonomideki Rolü ve Türkiye Elektrik Piyasalarında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013.
- Giray, Filiz. *Maliye Tarihi*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2015.
- Giritli, İsmet - Bilgen, Necip - Akgüner, Tayfun. *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları, 2006.
- Goodnow, Frank J. *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*, 2 cilt, Cilt I, New York: G. P. Putnam's Sons, 1893.
- Göçgün, Muhammed. *İdarî İşlemin Konu Unsuru*, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2016.
- Göküş, Mehmet. *Kamu Hizmeti: Kuram, Politika, Uygulama*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 2011.
- Gökyurt, Fatih. *İdare Hukuku Bakımından Kamu Özel İşbirliği Sözleşmeleri*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2017.
- Gönen, Yakup. “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14/2(2010), 359–386.

- Gönen, Yakup. *Türkiye’de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2011.
- Gönülaçar, Şener. “İç Denetimin Bürokratik Serencamı”, *Mali Hukuk Dergisi*, sy. 135(2008), 2.
- Gözen, Mustafa. “6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunun Getirdiği Yeni Düzenlemeler”, *Enerji Piyasası Bülteni*, Ekim-Aralık 2013, 5–7.
- Gözler, Kemal - Kaplan, Gürsel. *İdare Hukuku Dersleri*, 22. baskı, Bursa: Ekin, 2020.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku*, Cilt II, Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*, 2. baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2018.
- Gözübüyük, A. Şeref. *Yönetim Hukuku*, 34. baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.
- Gözübüyük, Şeref - Tan, Turgut. *İdare Hukuku*, Cilt I-II, Ankara: Turhan Kitabevi, 2014.
- Gözübüyük, Şeref - Tan, Turgut. *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- Guibal. “De La Proportionnalite”, *AJDA*, 1978, 479.
- Güçlü, İbrahim. *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, Ankara: Seçkin, 2010.
- Gül, İbrahim. “Rekabetçi Bir Elektrik Enerjisi Sektörü İçin Pazara Girişin Düzenlenmesi”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı – Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku*, Ankara, 2002.
- Gülan, Aydın. “Conseil d’Etat’nın Kamu Yararı Kavramına Yaklaşımı”, *2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara.
- Gülan, Aydın. “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1–3)(1988), 148–150.
- Gülan, Aydın. “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, içinde: İl Han Özay, *Günüşğinde Yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004, 139.
- Gülan, Aydın. *Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 1987.
- Gülen, Fikret. *Kamu Mali Yönetim Arenası: Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Nasıl Tasarlanmalı*. [Bildiri]. 2. Kamu Mali Yönetim Arenası, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2003.
- Gültekin, Banu - Önal, Emre - Akçaoğlu, Can. “Çeşitli Ülkelerdeki Gelişmeler”, içinde: *Enerji Hukuku: Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon*, Bursa: Ekin Yayınları, 2007.
- Günday, Metin. “Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin İdari Yargıda Uygulanma Alanı”, *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu (11–12 Mayıs 2001)*, 133. Yıl, Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 63, 2003, 79.

- Günday, Metin. “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 14(1997), 353–354.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, 10. baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.
- Günday, Metin. *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2022.
- Günday, Metin. *Rekabet Hukuku ve Yargı*, Ankara, 1999.
- Gündüz, F. Ebru. “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20/33(2015), 63–89.
- Gündüz, F. Ebru. *İdari İşlemin Geri Alınması*, Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2010.
- Gündüz, Fatma Ebru. “İdarî Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 32(Ekim 2017), 33–60.
- Gündüz, M. Nihat. *Kalkınma İçin Sistemci Denetim*, Ankara: Kardeş Matbaası, 1974.
- Güneş, Cengiz. *Tüm Yönleri ile Elektrik Piyasası: Yorum ve Açıklamaları*, Ankara: CE-KA Yayınevi, 2003.
- Güneş, Cengiz. *Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı*, Ankara: Kendisi, 2002.
- Güneş, Turan. *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara: Sevinç Matbaası, 1965.
- Günüğur, Haluk. *Avrupa Birliği’nin Hukuk Düzeni*, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Ankara, 2007.
- Güran, Sait. “Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Malına Bakışı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 5/1–3(2011), 63–86.
- Gürbüz, Ali Uygur. *Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye’de Serbest Tüketici Uygulaması*, İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi, Enerji Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- Gürler, Mert. *İdare Hukuku Açısından Elektrik İletim Hizmeti*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Gürsel, Meltem Kutlu. “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu*, 11 Mayıs 2005, Ankara: Danıştay Bürosu Yayınları, 2005.
- Güven, Kudret Ertaş. “Elektrik ve Gazın Eşya Olma Niteliği”, *Ankara Barosu Dergisi*, 1984/2(1984), 231–232.
- Güvendi, Hüseyin Furkan. *Bağımsız Denetim Standardı 701: BİST-100 Şirketleri Üzerindeki Etkilerinin İçerik Analizi ile İncelenmesi*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2023.

- Güvenek, Burcu. “Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9/18(2009), 45–62.
- Güzel, Oğuzkan. *Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi*, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2007.
- Hadık, İnci Elif - Atak, M. Mehmet. “Rekabete Dayalı Serbest Elektrik Piyasasına Doğru: Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. İçin Bir Özelleştirme Planı”, *Sosyoekonomi*, 30/53(2022), 509–535.
- Hafizoğulları, Zeki - Özen, Muharrem. *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Ankara: US-A Yayıncılık, 2024.
- Hafizoğulları, Zeki. *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Ankara: US-A Yayıncılık, 2008.
- Hoffman, Scott L. *The Law and Business of International Project Finance*, Third Edition, New York: Cambridge University Press, 2008.
- Huber, Ernst Rudolf. “Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet.” Çev. Tuğrul Ansay. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (AÜHFD)*, 27/3–4(1970), 28–29.
- Hunt, Sally - Shuttleworth, Graham. *Competition and Choice in Electricity*, New York: J. Wiley, 1996.
- Isıklar, Celal. “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usûlü”, *TAAD*, 1/2(20 Temmuz 2011), 69–88.
- Isıklar, Celâl. “İdarî Yargılama Usulünde Yeni ve Özel Bir Yetki Kuralı: Askerî Hizmete İlişkin Uyuşmazlıkların Bölge İdare Mahkemesinin Bulunduğu Yerdeki İdare Mahkemesinde Görülmesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 72/2(Temmuz 2023), 447–501.
- İçel, Kayıhan - Donay, Süheyl. *Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku, Genel Kısım*, İstanbul: Beta Yayınları, 2006.
- İETT. *1940 Senesi Bilançosu ve İşletme Neticeleri*, İstanbul Belediyesi, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü, 1940.
- İkinciogulları, Füzulan. “Hukuk Devleti”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (GÜHFD)*, 1/1(Haziran 1997), 29.
- İleri, Nurçin. “Geç Dönem Osmanlı İstanbul’unda Kent ve Sokak Işıkları”, *Toplumsal Tarih*, 254(2015), 37.
- İnan, Atilla. “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı 25(Nisan–Haziran 1997), 43.
- İnce, Nurten - Kanlı, İmam Bakır - Eryiğit, Burak Hamza. “İnsan Hakkı Olarak Konut Hakkı Housing Right As A Fundamental Right”, *International Journal of Political Studies*, 3/2(2017), 22–23.

- Kadıoğlu, Ali. *İdari İşlemin Şekil Unsuru*, Konya: Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu. “İdarî İşlem Teorisi Çerçevesinde İdarî Mercî Tecavüzü Kavramının Değerlendirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 30(Nisan 2017), 237–272.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu. *Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti*, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2015.
- Kahn, Alfred E. *The Economics of Regulation*, Cilt II, Cambridge: The MIT Press, 1998.
- Kahraman, Berk. *İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İlk İnceleme*, İstanbul: Alfa Yayınları, 2008.
- Kalabalık, Halil. *İdare Hukuku Dersleri*, 2. cilt, 5. baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.
- Kalabalık, Halil. *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, 5. baskı, Konya: Sayram Yayınları, 2014.
- Kalabalık, Halil. *İmar Hukuku*, 3 cilt, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2012.
- Kale, Serdar. *Medeni Yargılamada Taraf Ehliyeti*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010.
- Kalender, Emre. *Elektrik Sektörünün Hukuki Yapısı ve Rekabet Hukuku Açısından Hakim Durumun Kötüye Kullanılması*. Ankara: Başkent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2007.
- Kangal, Zeynep T. *Kabahatler Hukuku*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011.
- Kaplan, Gürsel. *İdari Yargılama Hukuku*, Güncelleştirilmiş 6. baskı, Bursa: Ekin, 2020.
- Kaplan, Onur. “Elektrik Dağıtım Faaliyetiyle İlgili Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Çerçevesinde İdari Davalarda Husumet Kavramını Yeniden Düşünmek”, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (YÜHFD)*, 18/2(2021), 1559–1576.
- Karabulut, Mustafa. *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, 1. baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- Karacan, İhsan. “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi*, Rekabet Kurumu Yayınları, 8(2001).
- Karagöl, Erdal Tanas - Nayır, Ayşe Zeynep. *Türkiye'deki Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirilmesi*, Ankara: SETA Yayınları, 2015.
- Karahanoğulları, Onur. “Özelleştirme Yöntemi Olarak İhale”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7/1(Ocak 1998), 104–109.
- Karahanoğulları, Onur. *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2012.
- Karahanoğulları, Onur. *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*, 2. basım, Ankara: Turhan Kitabevi, 2004.

- Karakaş, Mehmet. “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Maliye Dergisi*, 154(Ocak–Haziran 2008).
- Karataş, Tuğba. *Türkiye’de Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmesinin Başarı Düzeyinin İncelenmesi*. Kayseri: Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024.
- Karatepe, Şükrü. “İdarenin Takdir Yetkisi.” *Türk İdare Dergisi*, 392 (1991), 72.
- Karatepe, Şükrü. *İdare Hukuku*. 2. baskı. İzmir: Üniversite Kitabevi, 1995.
- Karhan, Gökhan - Hasan İbrahim Aydın. “Petrol Fiyatları, Kur ve Hisse Senedi Getirileri Üzerine bir Araştırma.” *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, (AKAD)* 10, no. 19 (2018), 405-413.
- Kaya, Cemil. “İngiliz İdare Hukukunda Gerekçe Belirtme Yükümlülüğü İlkesi.” *Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2005.
- Kaya, Cemil. “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler.” *Amme İdaresi Dergisi*, 38/2 (Haziran 2005), 61–87.
- Kaya, Cemil. *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011.
- Kaya, Yağmur. “Türkiye’de Özelleştirmelerin İstihdam Etkileri: Elektrik Dağıtım Şirketleri Üzerine Bir İnceleme.” *Kayseri Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2/2 (2020), 1-23.
- Kayabaşı, Semra. *Türkiye’de Elektrik Enerjisi Üretimi ve Tüketimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 1999.
- Kaymak, Şahap. *İdarî Yaptırımlarda Lehe Kanun İlkesi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2021.
- Kayserilioğlu, Sertaç - Mehmet Mazak - Kadir Kon. *Osmanlı’dan Günümüze Havagazının Tarihçesi*. İstanbul: İGDAŞ, 1999.
- Kebeli, Ahmet. *Kamu İç Denetiminde Kurumsal Performans Denetimi*. Ankara: TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Dönem Projesi, 2012.
- Kenger, Erdal. *Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu*. Ankara: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 2001.
- Kent, Bülent. *Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları*. Ankara: Adalet Yayınları, 2012.
- Keser, Hayri. “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri.” *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13/2 (2022), 272-289.
- Kesgin, Selman Salim. *Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Kamu Özel İşbirlikleri: Sağlık Bakanlığı Örneği*. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013.

- Kesici, Fatih Sultan. *İdari Sözleşmelerin Türleri, Kapsamı ve Yargısal Denetim*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- Keskin, Bayram. *Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmelerde Uluslararası Tahkim*. İstanbul: Arıkan Basım, 2007.
- Kır, Atıf. *Kamu Hizmetinin Görülme Usullerinden Ruhsat Usulü ve Elektrik Piyasası Örneği*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.
- Kıratlı, Metin. *Koruyucu İdari Hizmetler*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayınları No: 135, Sevinç Matbaası, 1973.
- Kiremitçi, Orçun. “İdarî Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi.” *Ombudsman Akademik* 18 (2023), 213–250.
- Koç, Özgür Emre - Mustafa Alpin Gülşen. “Elektrik Enerjisi Piyasasında Regülasyon ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Türkiye Örneği.” *Sosyoekonomi* 26, sy. 38 (Ekim 2018), 37–51.
- Koçu, Reşat Ekrem. “Elektrik.” *İstanbul Ansiklopedisi*, cilt 9 (1968), 4999.
- Koenig, Christian - Jürgen Kühling - Winfried Rasbach. *Energierecht*. Frankfurt a.M, 2006.
- Korkmaz, Büşra. *Elektrik Dağıtım Şirketleri Performanslarının Analitik Hiyerarşi Süreci ve Veri Zarflama Analizi ile Değerlendirilmesi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024.
- Korkmaz, Soner. *Enerji Sektöründeki Piyasa Aksaklıkları ve Bunların Düzenlenmesi*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2011.
- Korkmazcan Işık, Raziye Selva. *Uluslararası Tahkimin İşletme Hakkı Devir Sözleşmelerinde Uygulanması*. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2004.
- Kostakoğlu, Sultan Fatih. *Regülasyon ve Büyüme*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2014.
- Köksal, Erhan. “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi.” *Amme İdaresi Dergisi*, 7/1 (1974), 51–61.
- Köksal, Servet. *TBMM Adına Denetim ve Bu Denetimin Teftiş Hizmetleriyle İlişkileri*. Ankara: TODAİE Yayını, 1968.
- Köksal, Tuncay. *Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İnhisari Haklar*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, 2002.
- Köküsarı, İsmail. *Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi*. Ankara: Adalet Yayınları, 2015.
- Köse, H. Ömer. *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*. Ankara: 145. Yıl Yayınları, 2007.

- Köseoğlu, İslam. *Türkiye’de İç Denetim ve İç Denetimin Bakanlık Teşkilatlarında Uygulamasına Yönelik Bir Alan Araştırması*. Muğla: Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2010.
- Kurdoğlu, Halil İbrahim. *Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Açısından İncelenmesi*. Konya: Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2008.
- Kurt, Hayrettin. “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler.” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13 (2014), 153–166.
- Küçük, Ünal. “Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Kamu Hizmeti Sunum Yöntemlerinin İncelenmesi.” *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26/1 (2024), 66–79.
- Laubadère, André de - Moderne, Frank - Delvolvé, Pierre. *Traité des Contrats Administratifs*. C. I. Paris: LGDJ, 1983.
- Lee, Byoung-Hoon - Ahn, Hyeon-Hyo. “Electricity Industry Restructuring Revisited: The Case of Korea.” *Energy Policy* 34 (2006), 1115–1126.
- Long, Norton E. “Power and Administration.” *Public Administration Review* 9/4 (1949), 257.
- Marty, Mireille - Teitgen-Colly, Catherine. *Punir Sans Juger?* Paris: Economica, 1992.
- Menya, Musa İdi. *Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerine Gördürülmesi: Türkiye – Uganda Karşılaştırmalı Bir Çalışma*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Metin, Yüksel. *Ölçülülük İlkesi: Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002.
- Morris, Jonathan - Farrel, Catherine. “The ‘Post-Bureaucratic’ Public Sector Organization: New Organizational Forms and HRM in Ten UK Public Sector Organizations.” *International Journal of Human Resource Management* 18/9 (2007), 1575–1588.
- Moser, Corinna. *Die Entgeltregulierung nach dem Energiewirtschaftsgesetz*. Norderstedt: Books on Demand, 2007.
- Mutta, Serdar. *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2001.
- Müftüoğlu, M. Tamer - Karabudak, H. Baha. “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler.” *Rekabet Dergisi*, 11 (2002), 1–25.
- Nazaroğlu, Yavuz. “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri.” *DD* 14-15 (1974), 103.
- Negrin, J. P. *L’intervention des personnes morales de droit privé dans l’action administrative*. Paris: LGDJ, 1971.

- Odyakmaz, Zehra - Çınarlı, Serkan. *İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği*. Ankara: Orion Kitabevi, 2013.
- Odyakmaz, Zehra - Kaymak, Ümit. *İdare Hukuku*. 21. baskı. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2019.
- Odyakmaz, Zehra. “Hazırlanmakta Olan İdarî Usûl Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar.” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1/2 (1999), 1–20.
- Ogus, Anthony I. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Oğurlu, Yücel. “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı.” *A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3/1 (1999), 155–172.
- Oğurlu, Yücel. “İlk Örneklerinden Günümüze Danıştay’ın Ölçülülük İlkesine Yaklaşımı.” *Danıştay 135. Yıl Sempozyumu* (2003), 137.
- Oğurlu, Yücel. *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.
- Oğurlu, Yücel. *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2000.
- Oğuzman, Kemal - Özer Selici - Saibe Oktay Özdemir. *Eşya Hukuku*. 18. Baskı. İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2015.
- Oğuzman, Kemal. *Medeni Hukuk Dersleri*. 7. Baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994.
- Okandan, Gökçe Dervişoğlu. “İşletmecilik Tarihinde Modern’den Postmodern’e Bir Yolculuk: Silahtarağa Elektrik Santrali’nden Santral İstanbul’a Süreklilik ve Değişim.” *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 45, Özel Sayı (2016), 40–48.
- Olğun, Şeyma. *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisinin Kaynakları*. İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları-I*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Onay, Aliye. “Türkiye’de İlk Elektrik Tesisinin Kurulması.” *Belgelerle Türk Tarihi Dergisi*, 10/59 (1972), 30–31.
- Orak, Cem Çağatay. “Elektrik Üretim ve Dağıtım Tesislerinin Denetlenmesine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararları Üzerine.” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19/1 (2015), 1, 254.
- Önder, Fahrettin. *Türk Hukukunda İç Denetim ve Uluslararası Standartlara Uyumu*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2008.

- Özay, İl Han. “‘Başlar Mısın Başlayalım mı?’ Televizyonda Devlet Tekelinden Özelleşmeye: İtalya ve Türkiye.” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 49/3 (1994).
- Özay, İl Han. “Hukuk-Ekonomi İlişkisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı.” *Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008*. Ankara: Ankara Barosu Yayını, 2008.
- Özay, İl Han. “İdare Hukukunun ‘Kamu Hizmeti’ ile Birlikte İki ‘Ana Başlığı’ndan Birini Oluşturan ‘İdari Kolluk’.” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 71/1 (2013), 949.
- Özay, İl Han. “Ortak Yarlı İşletme - Ya da Nam-ı Diğer Müşterek Emanet.” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54/1-4 (2011), 55-70.
- Özay, İl Han. *Devlet-İdarî Rejim ve Yargısal Korunma*. Cilt I. İstanbul: Filiz Yayınevi, 1986.
- Özay, İl Han. *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Filiz Yayınevi, 2017.
- Özbek, Çetin. *İç Denetim, Kurumsal Yönetim, Risk Yönetimi, İç Kontrol – Cilt 1*. İstanbul: Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayını, 2012.
- Özbek, Veli Özer - Mehmet Nihat Kanbur - Koray Doğan - Pınar Bacaksız - İlker Tepe. *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*. Ankara, 2015.
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. 3. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 1993.
- Özcan, Elvin Evrim. *Elektrik Piyasasında Kamu Denetimi ve Hukuki Temeller*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019.
- Özcan, Elvin Evrim. *İdare Hukuku Açısından Türkiye’de Elektrik Sektörünün Regülasyonu ve Avrupa Birliği, Rusya, Çin ve Güney Amerika Uygulamaları*. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2009.
- Özdemir, Naziye. “İmparatorluktan Cumhuriyete Türkiye’de Elektriğin Tarihsel Gelişimi.” *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, 2/3 (2016), 18.
- Özeke, Ender. *Ekonomik Nitelikli Kamu Hizmetlerinin İdari Düzenlenmesi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2004.
- Özel, Çağlar - Burcu G. Özcan - Büyüktanır. “Elektrik Piyasalarında Elektrik Sağlama Amaçlı Sözleşmeler.” *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi* 8, Özel Sayı (2013), 2075-2126.
- Özen, Mustafa. *İdari Ceza Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2013.
- Özen, Mustafa. *Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler*. 3. Baskı. Ankara: Seçkin, 2019.
- Özer, Mustafa. “Eksik Rekabet Piyasaları.” Ed. İ. Şıklar. *İktisada Giriş*. 6. Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1472, 2008.
- Özkan, Ahmet Fatih. “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti.” *Ankara Barosu Dergisi*, 67/4 (2009), 75-94.

- Özkan, Gökhan. *Düzenleyici Reformların Türkiye Enerji Piyasası Üzerindeki Ekonomik Etkileri: Sayısal Analiz*. Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2016.
- Özkan, Gürsel. *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi*. Ankara: Saydam Matbaacılık, 1995.
- Özkaya, Ahmet. *Elektrik Piyasasında Etkin Regülasyon ve Piyasa İzleme*. Ankara: EPDK, Uzmanlık Tezi, 2012.
- Özlüer, Ilgın Özkaya. “Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri Bağlamında Elektrik Hizmeti.” *Ankara Barosu Dergisi*, 80/2 (2022), 280.
- Öztekin, Ayşe Merve. *Elektrik Piyasasında Lisanslar ve İdarenin Yetkileri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2020.
- Öztuncer, Berat Buket. *Türkiye’de Elektrik Enerjisi Dağıtımının Özelleştirilmesinde İşletme Hakkı Devri’ne Dayalı Hisse Satış Yöntemi ve Finansal Boyutları: Kiler Grup Örneği*. Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- Öztürk, Bahri - Mustafa Ruhan Erdem. *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.
- Öztürk, Ebru. *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*. 2. Baskı. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2003.
- Öztürk, Nazım. *Kamu Mali Yönetimi – Mali Kurumlar*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2013.
- Özyörük, Mukbil. *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara, 1973.
- Parlak, Nükrettin - Hacı Ömer Köse - Metin Toprak. “Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi.” *Sayıştay Dergisi*, 31/119 (2020), 12–22.
- Paşaoğlu, M. Ömür. *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet-Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması*. Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi. Ankara, 2003.
- Pauliat, Hélène. “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler.” Çev. Mahmut Göçer. *Bağımsız İdari Otoriteler*. İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998.
- Pehlivanoğlu, Davud. *Modern İç Denetim – Güncel İç Denetim Uygulamaları*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2014.
- Pekcan, Diğdem. *Doğal Tekelin Regülasyonu ve Düzenleyici Kurum: Türkiye Elektrik Piyasası Örneği*. Bursa: Uludağ Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2015.
- Pekcanitez, Hakan - Muhammet Özekes - Mine Akkan - Hülya Taş Korkmaz. *Medeni Usul Hukuku (Pekcanitez Usûl)*. 3 cilt. 15. Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017.
- Pekgüçlü Karabulut, Güzin. *Türk Özel Hukukunda Yap-İşlet-Devret (YİD) Sözleşmesi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2005.

- Pendley, Elisabeth. "Deregulation of the Energy Industry." *Land and Water Law Review* 31 (1996), 49–73.
- Pitofsky, Robert - Harvey J. Goldschmid - Diane P. Wood. *Trade Regulation Cases and Materials*. 5. Baskı. New York: Foundation Press, 2003.
- Pickett, Spencer K. H. *The Essential Handbook of Internal Auditing*. England: John Wiley & Sons Inc., 2005.
- Pierce, Richard J. - Ernest Gellhorn. *Regulated Industries*. New York, [yayınevi yok], 184.
- Pirstner-Ebner, Renate. "Unbundling im Energierecht: Vorgaben der Beschleunigungsrichtlinien und österreichische Umsetzung." *The European Legal Forum* Heft 4 (2004), 235.
- Pitt, Douglas - Niall Levine. "Universal Service and the Future of Regulation." *Telecommunications Policy* 28 (2004), 227.
- Posner, Richard A. *Natural Monopoly and Its Regulation*. 30th Anniversary Edition. Washington, D.C.: Cato Institute, 1999.
- Ralnaud, J. M. "L'incidence du droit communautaire sur le droit public français." İçinde *La France et les Communautés*, 850.
- Rapport du Conseil d'Etat, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*. Paris: Documentation Française, 1995.
- Ricketts, M. "Economic Regulation: Principles, History and Methods." *International Handbook on Economic Regulation*. Ed. M. Crew - D. Parker. Cheltenham: Edward Elgar Pub., 2006.
- Rivero, Jean. "İdarî Sözleşmeler." Çev. Vecihî Tönük. *İdare Dergisi*, 21/205 (1950).
- Rivero, Jean. *Droit Administratif*. 9. ed. Paris: Dalloz, 1980.
- Roggenkamp, Martha M. - Anita Ronne - Catherine Redgwell - Inigo Del Guayo. *Energy Law in Europe*. New York, 2001.
- Rolland, Louis. *Hukuku İdare*. Çev. İbrahim Ali. İstanbul: İstanbul Matbaacılık, 1933.
- Rouault, Marie-Christine. *Contentieux Administratif*. Bruxelles, 2015.
- Rowe, Nicola. "Judicial Review Lecture 7 of 16." MYT: 27.11.1998.
- Sağlam, Fazıl. *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Samuray, Figen. *Elektrik Üretim Faaliyetlerinin Düzenlenmesi ve Denetlenmesi*. İstanbul: İstanbul Medipol Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2017.
- Sanal, Recep. *Türkiye'de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 314, 2002.

- Sancakdar, Oğuz - Lale Burcu Onüt - Eser Us Doğan - Mine Kasapoğlu Turhan - Serkan Seyhan. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024.
- Sancakdar, Oğuz. “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri.” *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2009, 59–109.
- Saran, Ulvi. “Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi.” *Yeni Türkiye Dergisi*, 3/14 (1997), 962.
- Sarı, Ömür Kadri. *İdare Hukuku Bakımından Gıda Güvenliği ve Gıda Piyasasının Düzenlenmesi*. Ankara: Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Doktora Tezi, 2024.
- Sarısoy, Sinan. *Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası Örneği*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2008.
- Sarısu, Ayhan (ed.). *Elektrik ve Türkiye Örneğinde Elektrik Dağıtım Hizmetlerinin Özelleştirilmesi*. Ankara: Detay Yayıncılık, 2016.
- Sarısu, Ayhan. “Bağımsız İdari Otoriteler ve Eşgüdümsüz Yönetim.” *Danıştay Dergisi*, 138 (2015), 90–91.
- Sarısu, Ayhan. “Tanıma Kavuşturulamayan Kamu Hizmeti.” *Yargıtay Dergisi*, 37/3 (2011), 41–60.
- Saygın, Engin. “Türkiye ve İngiltere’de Radyo ve Televizyon Yayıncılığı Alanındaki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Bu Kurumlara Verilen Yeni Bir Görev: Medya Okuryazarlığının Geliştirilmesi.” *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 27 (2016), 409–436.
- Seçkin, Sinan. “Anayasa Mahkemesi’nin E.2022/48 K.2022/93 Sayılı Kararı Uyarınca İdari Yargıda İstinaf Dilekçesi Üzerinde İlk İnceleme.” *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 31/3 (2023), 1039–1080.
- Selçuk, Uğur. “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliği.” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 118 (2021), 121–123.
- Selznick, Paul. “Focusing Organisational Research on Regulation.” *Regulatory Policy and the Social Science*. Ed. R. Noll. Berkeley: University of California Press, 1985.
- Serter, Yusuf Sertaç. *İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular*. İstanbul: Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2015.
- Sever, D. Çiğdem. “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü.” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64/1 (2015), 205.
- Sever, D. Çiğdem. *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.
- Sever, D. Çiğdem. *Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2013.

- Sever, Metin. *Elektrik Piyasasında Etkin İzleme Faaliyetlerine Yönelik Tasarım Geliştirilmesi ve Türkiye İçin Öneriler*. Ankara: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Uzmanlık Tezi, Kasım 2021.
- Sezer, Abdullah. *1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve İlgili Mevzuat*. İstanbul: Beta, Şubat 2004.
- Sfez, L. *L'Administration Prospective*. Paris: A. Colin, 1970.
- Shapiro, Sidney A. - Joseph P. Tomain. "Rethinking Reform of Electricity Markets." *Wake Forest Law Review* 40 (2005), 497–556.
- Singh, Mahendra P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. 2. Baskı. Heidelberg: Springer, 2001.
- Sinoplu, Emine Burcu. *Sermaye Piyasası Kurulu'nun Uyguladığı İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi*. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- Sirmen, Lale. "Sözleşme Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli." *Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu*. Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, 2. Baskı, 1996.
- Sirmen, Lale. *Eşya Hukuku*. 6. Baskı. Ankara, 2018.
- Sobacı, M. Zahid. "Türk İdari Teşkilatındaki 'Adalar': Bağımsız İdari Otoriteler." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55/2 (2006), 157–180, 169.
- Solak, Ali Osman. "Evrensel Hizmetlerin Sunulduğu Piyasalarda Serbestleştirme ve Özelleştirme: Ekonomik Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme." *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16 (2012), 177–190.
- Soyaslan, Doğan. *Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi*. Ankara: Kazancı Yayınları, 1990.
- Söyler, Yasin. "3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?" *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2/1 (2020), 59–110.
- Söyler, Yasin. "İdari Yargılama Hukukunda Sebep İkamesi." *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 31 (2017), 531–552.
- Söyler, Yasin. "Kabahatler Kanununa İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Bir Değerlendirme." *Yasama Dergisi*, 12 (2009), 136–142.
- Sümertaş, Duygu. "Türkiye Elektrik Piyasası Kanunu Kapsamında Lisans Esasları ve Türleri." *İstanbul Barosu Dergisi*, 88/6 (2014), 60.
- Şahbenderoğlu, Vural. *Gerekçeli ve Açıklamalı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. Antalya: Bekad Yayınları, 2014.

- Şahin, Cenk Yaşar. *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Doktora Tezi, 2009.
- Şahin, Seçil. *Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu*. 1. Baskı. İstanbul: On İki Levha, 2015.
- Şahin, Selen Yersu. “Enerji Sektöründe Ayrışma.” *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri* No: 131.
- Şakar, Ceren. *Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Tarafından Görülüş Usulü Olarak Ruhsat*. Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2023.
- Şakar, Müjdat. *1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar (Değişiklikler İşlenmiş–Karşılaştırmalı–Notlu–Gerekçeli)*. 3. Baskı. İstanbul: Beta, 1994.
- Şanlı, Yeliz. “Elektrik Piyasası ya da Elektrik Kamu Hizmeti.” *Mülkiye Dergisi*, 31/254.
- Şen, Ahu Akgül. *Özelleştirme Sürecindeki TEDAŞ’ın Yeniden Yapılandırılması*. Afyon: Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2007.
- Şen, Ezgi. *1961 ve 1982 Anayasasının İdari Vesayet Kavramı Bağlamında Karşılaştırmalı İncelenmesi*. Karabük: Karabük Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2022.
- Şentürk, Özden. *Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde İç Denetim Faaliyetlerinin Kamu Kurumlarının Mali Saydamlılıklarındaki Rolü*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Şişdağ, Damla. *İdare Hukuku Açısından Elektrik ile İlgili Hizmetlerin Hukuki Niteliği*. İzmir: Yaşar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2018.
- Tamzok, Nejat. *Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2007.
- Tan, Turgut. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi.” *Anayasa Yargısı Dergisi*, 3 (1986), 203–216.
- Tan, Turgut. “Anayasal Ekonomik Düzen.” (Çevrimiçi), <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6378/tan.pdf>, Erişim: 22.05.2025.
- Tan, Turgut. “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar.” *Amme İdaresi Dergisi*, 35/2 (2002), 11–37, 29.
- Tan, Turgut. “Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız Otoriteler.” *Sempozyum – Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl*. Ankara: Danıştay Yayın No: 72, Danıştay Matbaası, 2005.
- Tan, Turgut. “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi.” *Amme İdaresi Dergisi*, 8/2 (1975).
- Tan, Turgut. “İdari Otoriteler.” *Devletin Düzenleyici Rolü*. İstanbul: TESEV Yayınları, 2000.

- Tan, Turgut. “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler.” *Hukuk Kurultayı*. Ankara: Ankara Barosu Yayını / İnsan Hakları 2, 2004, 99.
- Tan, Turgut. *Ekonomik Kamu Hukuku*. Ankara, 2010.
- Tan, Turgut. *İdare Hukuku Genel Esaslar-I*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.
- Tataroğlu, Muhittin. *Kamu Yönetiminin Denetimi*. İzmir: KitapAna, 2017.
- Tatlı, Burçak. “Elektrik Pazarındaki Güncel Gelişmeler ve AB Komisyonunun Cezaya İlişkin Kararı.” *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9/1 (2018), 12.
- Tekeli, Yaren. “Belediyelerin İmtiyaz Verme Yetkisi.” *Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi*, 7/2 (2023), 72–102.
- Tekin, Ali Güner, *PPP in Turkey*,
<https://www.angelfire.com/ok4/aligunertekin/PAPPPMart2012UKDİgWeb.pdf>, (Erişim: 12/03/2025);.
- Tekinay, Selahattin Sulhi. *Medeni Hukukun Genel Esasları ve Gerçek Kişiler Hukuku*. 6. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 1992.
- Temüroğlu, Şirin Karal. *Türk Basınında Enerji İhaleleri (2000–2017)*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2019.
- Tepe, Berna - Şahin Ardiyok. “Devlete Yeni Rol: Regülasyon.” *Amme İdaresi Dergisi*, 37/1 (2004), 108–113.
- Tiryaki, Refik. *Ekonomik Özgürlükler ve Anayasa*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2008.
- Tomain, Joseph P. - Richard D. Cudahy. *Energy Law*. Thomson-West, 2004.
- Tortop, Nuri - Eyüp İşbilir - Burhan Aykaç. *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları, 1993.
- Tögel, Akif. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü.” *Ombudsman Akademik Dergisi*, 5 (2016), 98.
- Train, Kenneth E. *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*. 5. Baskı. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- Tufan, Mehri. *Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde Kamuda İç Denetim: Türkiye’deki İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi Üzerine Bir Araştırma*. Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2012.
- Tuncay, A. Can. “Magna Carta (Büyük Ferman).” *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (2015), 8.
- Tunç, Hasan - Murat Osm. “Kanuni İdare İlkesi Kapsamında KKTC’de İdarenin Olağanüstü Durumlardaki Yetkileri: AİHS İlkeleri Işığında Bir Değerlendirme.” *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2 (2023), 269–312.

- Tutal, Erhan. “Genel İdarî Usul Yasası İlkesi Olarak İdarî İşlemden Gerekçe Gösterme Yükümlülüğü.” *Adalet Dergisi*, 41 (2011), 48.
- Tutuş, Ayla. “Türkiye’de Elektrik Enerjisinin Tarihsel Gelişimi ve Yeni Piyasa Düzeninde Hidroelektriğin Yeri.” *TMMOB Su Politikaları Kongresi 1* (2006), 318–330.
- Türkmen, Efe. *Elektrik Piyasası ve Tarifeler*. İstanbul: Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2014.
- Türkoğlu, Elif Ceren. *Yap-İşlet-Devret Sözleşmesinin Sona Erme Hallerinin Özel Hukuk Bakımından İncelenmesi*. İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024.
- Türkoğlu, Suna. “İdari Yaptırımlar: Tasarı 39–42.” *Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı Sempozyumu*. Türk Hukuk Enstitüsü, Özel Sayı, Mayıs 2004.
- Uler, Yıldırım. “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti.” *Anayasa Yargısı Dergisi*, 15 (1998), 254.
- Ulu, Güher. *İdari İşlemin Yetki Unsuru*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.
- Ulucan, Devrim. “Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık.” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15, Özel Sayı (2013), 369–384.
- Ulusoy, Ali. “Bağımsız İdarî Kurumlar.” *Danıştay Dergisi*, 100 (1999), 3.
- Ulusoy, Ali. “EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları.” *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, 11–15 Ocak 2010.
- Ulusoy, Ali. “Üst Kurul Kararlarının Yargısal Denetiminde Yeni Dönem.” *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ekim 2012.
- Ulusoy, Ali. *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2003.
- Ulusoy, Ali. *Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış*. Ankara, 2005.
- Ulusoy, Ali. *İdari Yaptırımlar*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2013.
- Ulusoy, Ali. *Kamu Hizmeti İncelemeleri*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2004.
- Ulusoy, Ali. *Telekomünikasyon Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- Ulusoy, Ali. *Yeni Türk İdare Hukuku*. 3. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.
- Uran, Emrah. *Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012.
- Ülgen, Celal. *Kabahatler Kanunu*. İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 2005.
- Ülker, Gözde. *Türk İdare Hukukunda İdari İşlemin Yetki Unsuru*. Erzincan: Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2022.
- Ünal, Onur. “Elektrik Piyasası Oluşumu.” *Ankara Barosu Dergisi*, 4 (2007), 15.

- Ünsal, Hilmi. *Türkiye’de Enerji Sektörüne Kamusal Müdahaleler*. Ankara: Detay Yayınları, 2010.
- Üstündağ, Bahar. “Elektrik Dağıtım Faaliyeti İle Diğer Elektrik Piyasası Faaliyetleri Arasında Yönetim Ayrıştırmasının Uygulanabilirliği.” *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2 (2021), 611–646.
- Viguiet, Jacques. *Le Contentieux Administratif*. Paris: Dalloz, 1995.
- Voyvoda, Özlem Kızıl - Ebru Voyvoda. “Türkiye’de Enerji Sektörünün Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Hukuk Düzenlemeleri – Elektrik Sektörü.” *Çalışma ve Toplum* 1/60 (2019), 127–154.
- Yağlı, Ahmet. *İptal Davalarında Menfaat Koşulu*. İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2020.
- Yakar, Keziban Nilgün. *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Kamu İç Denetim Standartları Çerçevesinde Kamuda İç Denetim: Bir Araştırma*. Burdur: Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2021.
- Yardımcı, Okan. “Türkiye Doğal Gaz Piyasası: Geçmiş 25 Yıl, Gelecek 25 Yıl.” *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 3/2 (2011), 157–166.
- Yasin, Melikşah. “Örf ve Adet Kuralları İle İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri.” *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15/2 (2012), 40.
- Yasin, Melikşah. *Özelleştirmenin Hukuki Rejimi: Uygulama ve Yargı Kararları Işığında*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Basım, 2007.
- Yasin, Melikşah. *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi*. 2. Baskı. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2007.
- Yaşar, Hasan Nuri. “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Yetkileri Kapsamında Kamu Gücü İlişkisi.” *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20/4 (2016), 63–80.
- Yaşar, Hasan Nuri. *İdare Hukuku Genel Esaslar*. 3. Baskı. İstanbul, 2016.
- Yavuz, Mustafa. *Elektrik Tedarik Sözleşmeleri: Özellikle İkili Anlaşma*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011.
- Yavuziğit, M. Hikmet. *Türk Kamu Yönetiminde Yerindelik Denetimi ve Mevzuat Denetimi*. Ankara: TODAİE, Uzmanlık Tezi, 1995.
- Yayla, Yıldızhan. “Sosyal Devletten İktisadi Devlete (veya kamu hizmetinin sonu).” *Hukuk Araştırmaları Dergisi*, (1986), 36.
- Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*. İstanbul: Yıldızhan Yayla, 2009.
- Yenice, Kazım - Esin Yüksel. *Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü*. Ankara: Arısan Matbaacılık, 1983.

- Yerlikaya, Gökhan Kürşat. *Yap-İşlet-Devret Modeli*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2002.
- Yeşil, İsmail. *Ceza Hukuku Genel İlkelerinin İdarî Cezalara Uygulanabilirliği*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- Yıldırım Dindar, Aylin. *Elektrik Piyasasında Abonelik Sözleşmeleri ve Tüketicinin Korunması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Yıldırım, Ramazan - Mustafa Avcı. *Türk İdarî Rejimine Giriş*. Ankara: Astana Yayınları, 2015.
- Yıldırım, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri II*. Konya, 2019.
- Yıldırım, Seyyide Öznur. *Türk İdarî Yargılama Hukukunda Masumiyet Karinesinin Uygulanması*. İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2025.
- Yıldırım, Turan - Gül Fiş Üstün. *Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2020, 238–239.
- Yıldırım, Turan - Melikşah Yasin - Nur Kaman - Halit Eyüp Özdemir - Gül Üstün - Okay Özge Tekinsoy. *İdare Hukuku*. 8. Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2022.
- Yıldırım, Turan - Muhammed Göçgün. “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi.” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3/2 (2016), 39–60.
- Yıldız, Akgül Şeyma. *İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2011.
- Yılmaz, Berk. “2017 Anayasa Değişikliği Sonrası İdarenin Kanuniliği İlkesi Çerçevesinde Kamu Hizmeti Kurma Yetkisi.” *Adalet Dergisi*, 73 (2024), 591–613.
- Yılmaz, Dilşat. “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri.” *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12/1 (2008), 1215–1234.
- Yılmaz, Harun. “Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Tarihsel Gelişimi ve Niteliği.” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 26/110 (2016), 219–240.
- Yılmaz, Mahmut Yiğit. *Enerji Sektörünün Piyasalara Etkisi (Enerji Sektörleri ile BIST100)*. Ordu: Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024.
- Yılmaz, Serdar. “İdari Yargının Görev Alanının Daraltılmasına Yönelik Yeni Bir Girişim Olarak İnsan Zararları Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevlerine İlişkin Kanun Teklifi Üzerine Bir Değerlendirme.” *Ankara Barosu Dergisi*, 3 (2015), 118.
- Yılmaz, Yağmurhan. *Eksik Rekabet Piyasalarında Rekabet Üstünlüğü: Kastamonu İlinde Bir Uygulama*. Kastamonu: Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Yılmaz, Zekeriya. *Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Yörüker, Sacit. *Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve*. İstanbul: TESEV, 2004.
- Yurtcan, Erdener. *Kabahatler Kanunu ve Yorumu*. İstanbul, 2005.

Yurtoğlu, Nadir. “Cumhuriyet Türkiyesinde Elektrik Enerjisi Üretimi ve Enerji Politikaları (1923–1960).” *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 34/98 (2018), 227–280.

Yücel, Cemal Ökmen. *Elektrik Üretiminde Hakim Durum Tespiti (Hakim Durum Tespiti)*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2012.

Zanobini, Guido. *İdarî Müeyyideler*. Çev. H. Yılmaz Günel. Ankara: Sevinç Matbaası, 1964.

Zapata, Tan Tahsin. *Medeni Hukuk*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2021.

Zenginobuz, Ünal. “Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon.” 24 Şubat 2000 tarihinde Rekabet Kurumu’nda sunulan tebliğ. *Perşembe Konferansları* 5. Ankara.

Zenginobuz, Ünal. *Uluslararası Karşılaştırmalar, Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: TÜSİAD Yayınları, 2002.

Zhang, Yin-Fang - David Parker - Colin Kirkpatrick. “Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition and Regulation.” *Journal of Regulatory Economics* 33 (2008).

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

Anayasa Mahkemesi, E. 1963/205, K. 1963/123, T. 22.05.1963.

Anayasa Mahkemesi. E. 1963/4, K. 1963/71, T. 28.06. 1963.

Anayasa Mahkemesi, E. 1963/124, K. 1963/243, T. 11.10.1963.

Anayasa Mahkemesi, E. 1963/101, K. 1964/49, T. 16.06.1964.

Anayasa Mahkemesi, E. 1976/1, K. 1976/28, T. 25.05.1976

Anayasa Mahkemesi, E. 1984/9, K. 1985/4, T. 18.02.1985.

Anayasa Mahkemesi, E. 1984/12, K. 1985/6, T. 01.03.1985.

Anayasa Mahkemesi, E. 1985/7, K. 1985/22, T. 28.11.1985.

Anayasa Mahkemesi, E. 1988/7, K. 1988/27, T. 27.09.1988.

Anayasa Mahkemesi, E. 1990/40, K. 1991/33, T. 1.10.1991.

Anayasa Mahkemesi, E. 1992/13, K. 1992/50, T. 21.10.1992.

Anayasa Mahkemesi, E. 1993/5, K. 1993/25, T. 06.07.1993.

Anayasa Mahkemesi, E. 1993/32, K. 1993/32, T. 06.10.1993.

Anayasa Mahkemesi, E. 1994/43, K. 1994/42-2, T. 09.12.1994.

Anayasa Mahkemesi, E. 1994/71, K. 1995/23, T. 28.06.1995.

Anayasa Mahkemesi, E. 1995/38, K. 1996/7, T. 28.02.1996.

Anayasa Mahkemesi, E. 1996/48, K. 1996/41, T.23.10.1996.

Anayasa Mahkemesi, E. 1996/63, K. 1997/40, T. 26.03.1997.

Anayasa Mahkemesi, E. 1996/72, K. 1997/51, T. 15.5.1997.

Anayasa Mahkemesi, E. 1996/72, K. 1997/51, T. 15.05.1997.

Anayasa Mahkemesi, E. 1997/19, K. 1997/66, T. 23.10.1997.

Anayasa Mahkemesi, E. 2001/293, K. 2002/28, T. 13.02.2002.

Anayasa Mahkemesi, E. 2000/17, K. 2002/46, T. 07.05.2002.

Anayasa Mahkemesi, E. 2000/43, K. 2004/60, T. 13.05.2004.

Anayasa Mahkemesi, E. 2000/43, K. 2004/60, T. 13.05.2004.

Anayasa Mahkemesi, E. 1987/16, K. 2005/5709, T. 29.11.2005.

Anayasa Mahkemesi, E. 2005/110, K. 2005/111, T. 29.12.2005.

Anayasa Mahkemesi, E. 2002/47, K. 2006/1, T. 05.01.2006.

Anayasa Mahkemesi, E. 2005/99, K. 2006/8, T. 19 Ocak 2006.

Anayasa Mahkemesi, E. 2005/108, K. 2006/35, T. 01.03.2006.

Anayasa Mahkemesi, E. 2005/10, K. 2008/63, T. 21.02.2008.

Anayasa Mahkemesi, E. 2007/115, K. 2009/80, T. 11.06.2009.

Anayasa Mahkemesi, E. 2009/51, K. 2010/73, T. 20.05.2010

Anayasa Mahkemesi E. 2009/21, K. 2011/16, T. 13.01.2011

Anayasa Mahkemesi E. 2010/69, K. 2011/116, T. 07.07.2011

Anayasa Mahkemesi. E.2010/28, K.2011/139, 20.10.2011

Anayasa Mahkemesi, E. 2007/2, K. 2011/13, T. 13.01.2012.

Anayasa Mahkemesi, E. 2011/6, K. 2012/16, T. 26.01.2012.

Anayasa Mahkemesi, E. 2010/93, K. 2012/20, T. 09.02.2012.

Anayasa Mahkemesi, E.2011/105, K.2012/38, T. 15.03.2012

Anayasa Mahkemesi E. 2011/18, K. 2012/53, T. 11.04.2012.

Anayasa Mahkemesi, E. 2011/27, K. 2012/101, T. 05.07.2012.

Anayasa Mahkemesi, E. 2011/85, K. 2012/119, T. 18.07.2012.

Anayasa Mahkemesi, E. 2012/65, K. 2012/128, T. 20.09.2012.
Anayasa Mahkemesi, E. 2012/6, K. 2012/131, T. 27.09.2012.
Anayasa Mahkemesi, E. 2011/149, K. 2012/187, T. 22.11.2012.
Anayasa Mahkemesi, E. 2012/102, K. 2012/207, T. 27.12.2012.
Anayasa Mahkemesi, E. 2013/43, K. 2013/168, T. 26.12.2013.
Anayasa Mahkemesi, E. 2013/65, K. 2014/93, T. 22.05.2014.
Anayasa Mahkemesi, E. 2013/88, K. 2014/101, T. 04.06.2014.
Anayasa Mahkemesi, E. 2013/116, K. 2014/135, T. 11.09.2014.
Anayasa Mahkemesi, E. 2014/176, K. 2015/53, T. 27.05.2015.
Anayasa Mahkemesi, E. 2014/179, K. 2015/54, T. 17.06.2015.
Anayasa Mahkemesi, E. 2015/109, K. 2016/28, T. 07.04.2016.
Anayasa Mahkemesi, E.2015/109, K.2016/28, T. 07.04.2016.
Anayasa Mahkemesi, E. 2016/13, K. 2016/127, T. 22.06.2016.
Anayasa Mahkemesi, E. 2015/73, K. 2016/161, T. 12.10.2016.
Anayasa Mahkemesi, E. 2016/182, K. 2017/111, T. 14.06.2017.
Anayasa Mahkemesi, E. 2016/150, K. 2017/179, T. 28.12.2017.
Anayasa Mahkemesi, E. 2019/78, K. 2020/6, T. 23.01.2020.
Anayasa Mahkemesi, E. 2019/71, K. 2020/82, T. 30.12.2020.
Anayasa Mahkemesi, E. 2018/127, K. 2021/18, T. 18.03.2021.

UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ KARARLARI

Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1988/1, K. 1988/1, 11 Temmuz 1988.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1992/33, K. 1992/36, T. 26.10.1992.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1996/21, K. 1996/61, T. 18.03.1996.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1996/2, K. 1996/49, T. 13.06.1996.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1998/10, K. 1998/12, T. 08.05.1998.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2001/49, K. 2001/61, T. 09.07.2001.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2003/47, K. 2003/51, T. 16.06.2003.

Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2006/154, K. 2007/3, T. 05.02.2007.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2007/578, K. 2008/141, T. 05.05.2008.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2012/3, K. 2012/4, T. 27.02.2012.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2013/394, K. 2013/881, T. 04.06.2013.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2014/671, K. 2014/890, T. 13.10.2014.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2014/1097, K. 2014/1145, T. 29.12.2014.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2016/91, K. 2017/3, T. 20.02.2017.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2018/865, K. 2018/865, T. 24.12.2018.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2019/435, K. 2019/860, T. 23.12.2019.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2019/859, K. 2020/162, T. 24.02.2020.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2019/904, K. 2020/148, T. 24.02.2020.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2020/47, K. 2020/314, T. 28.05.2020.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2021/636, K. 2022/33, T. 31.01.2022.
Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2024/492, K. 2024/534, T. 02.12.2024.

DANIŞTAY KARARLARI

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2010/3413, K. 2013/4269 T. 27.11.2013.
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/1654, K. 2013/989 T. 20.03.2013.
Danıştay 13. Dairesi, E. 2019/2641, K. 2021/1466 T. 21.04.2021.
Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/2283, K. 2017/359 T. 14.02.2017
Danıştay 1. Daire, E. 1992/232, K. 1992/294, T. 24.09.1992.
Danıştay 1. Daire, E. 2004/17, K. 2004/24, T. 05.03.2004.
Danıştay 1. Daire, E. 2004/444, K. 2004/409, T. 26.11.2004.
Danıştay 1. Daire, E. 2005/307, K. 2005/668, T. 18.05.2005.
Danıştay 1. Dairesi, E. 2006/20374, K. 2006/719, T. 06.07.2006.
Danıştay 10. Daire, E. 1991/1, K. 1993/1752, T. 29.04.1993.
Danıştay 10. Daire, E. 1994/4934, K. 1995/5487, T. 13.11.1995.
Danıştay 10. Daire, E. 1996/993, K. 1999/3627, T. 23.06.1999.

Danıştay 10. Daire, E. 1999/2407, K. 2002/347, T. 06.02.2002.

Danıştay 10. Daire, E. 2017/457, K. 2019/2, T. 07.01.2019.

Danıştay 10. Daire, E.2005/3910, K.2006/2176, T. 29.03.2006.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2001/550, K. 2003/3963, T. 14.10.2003.

Danıştay 10. Dairesi. E. 2001/4603, K. 2002/1358, T. 06.05.2002.

Danıştay 11. Dairesi, E. 1974/4855, K. 1977/1704, T. 04.05.1977.

Danıştay 13. Daire, 20.11.2013, E.2009/6794, K.2013/3110.

Danıştay 13. Daire, E. 2005/10170, K. 2007/4243, T. 03.07.2007.

Danıştay 13. Daire, E. 2005/5263, K. 2005/5709, T. 29.11.2005.

Danıştay 13. Daire, E. 2005/9801, K. 2007/1707, T. 27.03.2007.

Danıştay 13. Daire, E. 2008/8298, K. 2010/5145, T. 18.06.2010.

Danıştay 13. Daire, E.2005/6393, K.2005/5716, T. 30.11.2005.

Danıştay 13. Daire, E.2010/1853, K.2015/4805, T. 29.12.2015.

Danıştay 13. Daire, E.2011/1008, K.2013/2560, T. 10.10.2013

Danıştay 13. Daire, E.2011/4294, K.2012/1238, T. 23.05.2012.

Danıştay 13. Daire, E.2012/1897, K.2012/1584, T. 06.06.2012.

Danıştay 13. Daire, E.2012/1981, K.2018/4489, T. 27/12/2018

Danıştay 13. Daire, E.2014/3551, K.2015/976, T. 11.03.2015

Danıştay 13. Daire, E.2014/3728, K.2015/1443, T. 14.04.2015.

Danıştay 13. Daire, E.2014/501, K.2014/1510, T. 17.04.2014.

Danıştay 13. Daire, E.2015/913, K.2015/986, T. 11.03.2015.

Danıştay 13. Daire, E.2019/3952, K.2019/3585, T. 13.11.201

Danıştay 13. Daire, E.2022/870, K.2022/1367, T. 31.03.2022.

Danıştay 13. Daire. E.2010/103, K.2015/3764, T. 05.11.2015

Danıştay 13. Daire. E.2013/373, K.2013/2033, T. 03.07.2013.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2005/6393, K. 2005/5716, T. 30.11.2005

Danıştay 13. Dairesi, E. 2005/7980, K. 2005/458, T. 21.09.2005.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2005/9375, K. 2006/4919, 25.12.2006.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2007/10139, K. 2009/7034, T. 23.06. 2009.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2008/12824, K. 2012/1351, T. 30.05.2012.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2010/1392, K. 2013/959, T. 9.04. 2013.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2010/367, K. 2011/3019, 22.06.2011

Danıştay 13. Dairesi, E. 2010/4187, K. 2012/4161, T. 27.12.2012

Danıştay 13. Dairesi, E. 2012/1540, K. 2012/3128, 19.11.2012.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2012/1871, K. 2013/276, T. 06.02.2013.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2012/443, K. 2014/252, T. 05.02.2014.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/1308, K. 2013/2196 T.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/2977, K. 2013/2873, T. 07.11.2013

Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/3148, K. 2019/4500, T. 19.12.2019.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/3408, K. 2015/241, T. 29.01.2015

Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/1213, K. 2014/2380, T. 11.06.2014.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/2458, K. 2017/2511, T. 05.10.2017.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/3216, K. 2014/3014, T. 29.09.2014.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/3551, K. 2015/976, T. 11.3.2015.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/3607, K. 2014/3525, T. 13.11.2014.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/4046, K. 2014/4635, T. 30.12.2014

Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/4502, K. 2014/3526, T. 13.11.2014

Danıştay 13. Dairesi, E. 2015/4053, K. 2015/3200, T. 17.09.2015.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2020/84, K. 2020/3021, T. 04.11.2020

Danıştay 13. Dairesi, E.2013/3408, K.2015/241, T. 29.01.2015.

Danıştay 13. Dairesi, E:2007/10979, K:2009/757,T. 19.01.2009.

Danıştay 13. Dairesi. E. 2013/3148, K. 2019/4500, T. 19.12.2019.

Danıştay 13. Dairesi. E. 2014/1760, K. 2019/3025, T. 11.10.2019.

Danıştay 13. Dairesi. E. 2020/1601, K. 2020/1615, T. 29.06.2020.

Danıştay 14. Dairesi, E. 2011/16621, K. 2012/6548, T. 03.10.2012.

Danıştay 15. Dairesi, E. 2016/2622, K. 2016/3598, T. 17.05.2016.

Danıştay 2. Daire, E. 2008/3392, K. 2011/5944, T. 30.11.2011.

Danıştay 3. Daire, E. 1980/157, K. 1980/181, T. 13.10.1980.

Danıştay 3. Daire, E.1989/4241, K.1991/2649, T. 17.10.1991.

Danıştay 4. Daire, E.1990/1088, K.1990/3054, T. 07.11.1990.

Danıştay 4. Daire, E.2009/248, K.2011/4403, T. 23.05.2011.

Danıştay 5. Daire, E. 1996/2997, K. 1999/3204, T. 27.10.1999.

Danıştay 5. Daire, E. 2006/532, K. 2008/5466, T. 07.11.2008.

Danıştay 5. Daire, E. 2007/6860, K. 2009/2011, T. 15.04.2009.

Danıştay 5. Daire, E.1987/88, K.1987/397, T. 16.03.1987.

Danıştay 6. Dairesi, E. 2021/8441, K. 2021/10451, T. 30.09.2021.

Danıştay 6. Dairesi, E. 1967/1800, K. 1968/2909, T. 06.11.1968.

Danıştay 7. Daire, E. 2001/4997, K. 2003/555, T. 11.03.2003.

Danıştay 7. Dairesi, E. 2002/4458, K. 2004/3012, T. 23.11.2004

Danıştay 8. Daire, E. 2007/8336, K. 2009/2995, T. 06.05.2009.

Danıştay 8. Daire, E. 2016/8936, K. 2017/339, T. 30.01.2017.

Danıştay 8. Daire, E. 2020/6651, K. 2023/4502, T. 10.10.2023.

Danıştay 8. Dairesi, E. 1965/933, K. 1966/44, T. 11.1.1966.

Danıştay 8. Dairesi, E. 1996/1687, K. 1997/3669, T. 27.11.1997.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E. 1969/612, K. 1970/2270, T. 30.04.1971.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E.1969/612, K.1970/2270, T. 30.04.1971.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 1995/769, K. 1997/525, T. 17.10.1997.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2002/29, K. 2000/59, T. 17.04.2000.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2003/883, K. 2005/2501, T. 20.10.2005.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2004/629, K. 2004/573, T. 13.05.2004.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/1846, K. 2006/746, T. 15.06.2006.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2006/21, K. 2010/447, T. 11.03.2010.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2008/3014, K. 2009/828, T. 05.03.2009.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2012/2306, K. 2015/52, T. 21.01.2015.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2015/2967, K. 2015/3161, T. 30.09.2015.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2019/2641, T. 14.10.2019.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2020/2198, K. 2021/769, T. 04.04.2021.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.1999/775, K.1999/1200, T. 03.12.1999

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2005/2493, K.2008/1095, T. 11.04.2008.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2008/1260, K.2012/2749, T. 12.12.2012.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2016/4704, K.2019/321, T. 30.01.2019

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2019/859, K.2019/6016, T. 27.11.2019.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2022/55, K. 2022/1801, T. 18.05.2022.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, YD İtiraz No: 2011/1003, T. 31.05.2012.

İNTERNET KAYNAKLARI

Anayasa Mahkemesi. B. No: 2012/731, Karar Tarihi: 15.10.2014. Resmî Gazete, 17.12.2014, Sayı: 29208. Erişim: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141217-9.pdf>, Erişim Tarihi: 9.05.2025

Avrupa Birliği. “Founding Agreements.” *European Union*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_en (Erişim 9 Nisan 2025).

Avrupa Birliği. *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Official Journal of the European Union, C 326/47, 26.10.2012. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF> (Erişim 9 Nisan 2025).

Avrupa Birliği. *Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Repealing Directive 96/92/EC*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/54/oj/eng> (Erişim 9 Nisan 2025).

Avrupa Birliği. *Treaty Establishing a Constitution for Europe*. https://www.cvce.eu/content/publication/2010/6/2/6ea22f22-4455-431f-a30d-c1e719c6aa43/publishable_en.pdf (Erişim 9 Nisan 2025).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 6. Madde Rehberi: Adil Yargılanma Hakkı (Ceza Hukuku Yönü), https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/10122019112333Guide_Art_6_criminal_

TUR.pdf, erişim tarihi: 24 Nisan 2025.

Avrupa Komisyonu. Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu. Avrupa Komisyonu Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim 17 Ocak 2025).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities.;[https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a43919%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a43919%22]}) (erişim 9 Mayıs 2025).

Cambridge University Press. “Cambridge Core Services.” <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-16> (Erişim 8 Nisan 2025).

Commission of European Communities. *Report on the Public Consultation on the Green Paper on Services of General Interest*. Brussels, 2004. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2004/EN/2-2004-326-EN-1-0.Pdf> (Erişim 2 Ocak 2025).

Congress, U.S. *Energy Policy Act of 1992, H.R.776 (102nd Congress)*. <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/776> (Erişim 8 Nisan 2025).

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *Dünya’da ve Türkiye’de KÖİ Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu 2018*. Mayıs 2019. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/05/Kamu-Ozel_Isbirligi_Raporu-2018.pdf (Erişim 27 Ocak 2025).

Dünya Bankası. *Türkiye Enerji Sektöründe Dönüşüm, Önemli Aşamalar ve Zorluklar*. 2015. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/907111468189259524/pdf/ACS14951-REVISED-Box393232B-PUBLIC> (Erişim 19 Ocak 2025).

Ediger, Volkan Ş. “Enerji Jeopolitiğinin Uluslararası İklim Değişikliği Girişimleri Üzerindeki Etkisi.” *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 14/54 (Haziran 2017): 45–70. <https://doi.org/10.33458/uidergisi.513227> (Erişim 19 Ocak 2025).

Elektrik Dağıtımı ve Perakende Satışına İlişkin Hizmet Kalitesi Yönetmeliği. *Resmî Gazete*, 6 Mayıs 2022, Sayı: 31827. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=24127&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (Erişim 10 Nisan 2025).

Elektrik Piyasası Kanunu, Kanun No: 6446, 14 Mart 2013. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6446.pdf> (Erişim 4 Nisan 2025).

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=18985&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (Erişim 9 Mart 2025).

Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği. *Resmî Gazete*, 19 Ekim 2021, Sayı: 31631. <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=31502&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5> (Erişim 30 Mart 2025).

- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), “Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-6727/elektrik-piyasasi-lisans-yonetmeliği> (erişim 18 Mayıs 2025).
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). “Elektrik El Kitapları.” <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-128-3/elektrikel-kitaplari#> (Erişim 27 Mart 2025).
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). “Elektrik Piyasası Mevzuatı.” <http://www.epdk.org.tr/index.php/elektrik-piyasasi/mevzuat?id=1414> (Erişim 9 Nisan 2024).
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). “Kurumumuz / Tarihçe.” <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumumuztarihce> (Erişim 24 Mart 2025).
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). *2023 Yılı Faaliyet Raporu*. <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/5-14403/enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu-2023-yili-faaliy> (Erişim 10 Mart 2025).
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı. *Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği*. Resmî Gazete: 12 Ocak 2020, Sayı: 31006, m. 9. <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=24127&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeliği&mevzuatTertip=5> (Erişim: 14.05.2025).
- Environmental Protection Agency (EPA). “Nuclear Power Plants.” <https://www.epa.gov/radtown/nuclear-power-plants#about-nuclear-power-plants> (Erişim 8 Nisan 2025).
- Federal Energy Regulatory Commission (FERC). “What FERC Does.” *USA.gov*. <https://www.usa.gov/agencies/federal-energy-regulatory-commission> (Erişim 8 Nisan 2025).
- Firidin, Emrah. *Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*. Anadolu Üniversitesi. <https://adm.ataaof.edu.tr/pdf.aspx?du=SpqfdMP8X0dsrKavIl1/6Q==> (Erişim 14 Mart 2025).
- Hirsh, Richard F. *Power Loss: The Origins of Deregulation and Restructuring in the American Electric Utility System*. Massachusetts: The MIT Press, 1999. <https://www.researchgate.net/publication/236698945> (Erişim 8 Nisan 2025).
- Hukukta Kanuna Karşı Hile Nedir?”, Hukuk Medeniyeti. <https://www.hukukmedeniyeti.org/kanuna-karsi-hile/nedir/> (erişim 18 Mayıs 2025).
- Hunt, Stephen. *Making Competition Work in Electricity*. John Wiley & Sons Ltd, 2002. https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Hunt_Making_Competition_Work.pdf (Erişim 27 Mart 2025).
- International Energy Agency (IEA). *Energy Security*. <https://www.iea.org/topics/energy-security> (Erişim 15 Ocak 2025).
- International Energy Agency (IEA). *World Energy Outlook 2020*. <https://www.iea.org/weo> (Erişim 12 Ocak 2025).

- İbiş, Mehmet. *Türkiye Elektrik Piyasası ve İdari Yaptırımlar: Türkiye Elektrik Piyasasının Denetimi*. Ankara: DEK Atölye, 2019. <https://www.dunyaenerji.org.tr/...> (Erişim 14 Nisan 2025).
- Joskow, Paul L. “Electricity Sector Restructuring and Competition: Lessons Learned.” Ağustos 2003. <http://web.mit.edu/ceep/www/2003-014.pdf> (Erişim 19 Ocak 2025).
- Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş. “Kuruluş Tarihçesi.” <https://www.kcetas.com.tr/tarihce/> (Erişim 2 Ocak 2025).
- Korea Electric Power Corporation (KEPCO), “KEPCO’s Role”, <https://home.kepcoco.kr/kepcoco/EN/A/htmlView/ENAAHP001.do?menuCd=EN010101> (Erişim 15 Nisan 2025).
- Menafi-i Umumiye’ye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun, 10 Haziran 1326 (1910). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/0.1.6.pdf> (Erişim 3 Mart 2025).
- National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC). “Our Mission, History & Background.” <https://www.naruc.org/about-naruc/our-mission/history-background/> (Erişim 8 Nisan 2025).
- OECD. *Regulatory Reform in Electricity, Gas, and Road Freight Transport: Regulatory Reform in Turkey*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002. <https://www.oecd.org/turkiye/27068469.pdf> (Erişim 8 Ağustos 2023).
- Ofgem. “GEMA and Senior Executive Committee Members.” <https://www.ofgem.gov.uk/about-us/our-structure-and-leadership/gema-and-senior-executive-committee-members> (Erişim 8 Nisan 2025).
- Ofgem. “Homepage.” <https://www.ofgem.gov.uk/> (Erişim 8 Nisan 2025).
- Ofgem. “Our Strategy.” <https://www.ofgem.gov.uk/about-us/our-strategy> (Erişim 8 Nisan 2025).
- Ongur Ergun, Arzu. “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Tesis Edilen İdarî Para Cezaları ve Bu Cezaların Yargısal Denetimi.” Erişim 19 Mayıs 2025. https://www.turkhukuk sitesi.com/makale_1103.htm.
- Orbach, Barak. “What Is Regulation?” *Journal on Regulation Online* 30/1 (2012): 10–27. <https://www.yalejreg.com/bulletin/what-is-regulation/> (Erişim 1 Nisan 2025).
- Rekabet Kurumu. *4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun*. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Mevzuat/4054-sayili-kanun>. Erişim 1 Mayıs 2025.
- Rekabet Kurumu. *Rekabet Terimleri Sözlüğü*. <https://www.rekabet.gov.tr/...> (Erişim 15 Ocak 2025).
- Resmî Gazete. “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarifeler Yönetmeliği.” *T.C. Resmî Gazete*, 28 Şubat 2003, Sayı: 25034. <https://www.resmigazete.gov.tr/...> (Erişim 27 Mart 2025).
- Rowe, Nicola. “Judicial Review Lecture 7 of 16.”

- <http://www.stud.unigoettingen.de/nrowe/law/271198.html> (erişim 9 Mayıs 2025).
- Sayıştay Başkanlığı. *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2021 Yılı Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı, 2022. <https://www.sayistay.gov.tr/...> (Erişim 14 Nisan 2025).
- Scales, Tim ve Noël Chahid-Nouraï. “Project Finance in France.” *International Financial Law Review*. <http://www.iflr.com/?Page=17&PUBID=213&ISS=16395...> (Erişim 18 Şubat 2025).
- T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı. “Birimler ve İlişkili Kuruluşlar.” <https://enerji.gov.tr/birimler-iliskili-kuruluslar> (Erişim 26 Mart 2025).
- T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı. *Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi*. https://enerji.gov.tr/Media/Dizin/SGB/tr/Belgeler/813926-9elektrik_enerjisi_sektoru_reformu_ve_ozellestirme_strateji_belgesi.pdf (Erişim 8 Ağustos 2023).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. *Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*. Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Ocak 2016. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/D%C3%BCnyada-ve-T%C3%BCrkiyede-Kamu-%C3%96zel-%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi-Uygulamalar%C4%B1na-%C4%B0li%C5%9Fkin-Geli%C5%9Fmeler-2012.pdf> (Erişim 27 Ocak 2025).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. *On Birinci Kalkınma Planı (2019–2023) Enerji Arz Güvenliği ve Verimliliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. 2020. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/EnerjiArzGuvenligi_ve_VerimlilikOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf (Erişim 15 Ocak 2025).
- T.C. Resmî Gazete. 5369 Sayılı *Evrensel Hizmet Kanunu*. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5369&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim 2 Ocak 2025).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2021 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu*. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/DNYnKKyo7b-enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu> (Erişim 24 Mart 2025).
- Talus, Kim. *Introduction to EU Energy Law*. Oxford University Press USA - OSO, 2016. ProQuest Ebook Central. <http://ebookcentral.proquest.com/...> (Erişim 9 Nisan 2025).
- Taşdöken, Serdar. “Elektrik Dağıtım ve Perakende Satış Faaliyetlerinin Hukuki Ayırıştırılmasının Yeni TTK Açısından Değerlendirilmesi.” *Dünya Gazetesi*. <https://www.dunya.com/elektrik-dagitim-ve-perakendesatisaaliyetlerinin-hukuki-ayristirilmasinin-yen-167674h> (erişim 16 Mayıs 2025).
- Tatlı, Burçak. “Türkiye Elektrik Pazarında Güncel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Komisyonunun CEZ Kararı.” *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9/1 (Haziran 2018): 77–104. <https://doi.org/10.21492/inuhfd.383109> (Erişim 15 Eylül 2025).
- TEDAŞ. “Hakkımızda.” *Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.*

- <https://www.tedas.gov.tr/tr/1/hakkimizda/Page/63c639b9846b47cf4ea2ff56> (Erişim 21 Ocak 2025).
- TEDAş. Türkiye Elektrik Dağıtım A.ř. “Elektrik Arıza İhbar Uygulaması • Kullanım Koşulları.” <https://www.tedas.gov.tr/tr> (erişim 16 Ocak 2025).
- TEİAş. “Ana Statüsü.” *Türkiye Elektrik İletim A.ř.* <https://www.teias.gov.tr/teias-ana-statusu> (Erişim 2 Ocak 2025).
- TEİAş. “Hakkımızda.” *Türkiye Elektrik İletim A.ř.* <https://www.teias.gov.tr/hakkimizda> (Erişim 15 Ocak 2025).
- Türk Dil Kurumu. “Yaptırım.” *Büyük Türkçe Sözlük.* <https://sozluk.gov.tr/> (erişim 18 Nisan 2025).
- Türk Dil Kurumu. “Enerji” ve “Elektrik” maddeleri *Büyük Türkçe Sözlük..* <https://sozluk.gov.tr> (Erişim 4 Ocak 2025).
- Türk Dil Kurumu. “Regölasyon.” *Güncel Türkçe Sözlük.* [https://sozluk.gov.tr/?ara=regölasyon](https://sozluk.gov.tr/?ara=regulasyon) (Erişim 1 Nisan 2025).
- Türk Dil Kurumu.“Ruhsat.” *Güncel Türkçe Sözlük.* Erişim 3 Temmuz 2025. <https://sozluk.gov.tr/?ara=ruhsat>. (Erişim 3 Mayıs 2025).
- Türk Dil Kurumu.“Tevsik.” *Güncel Türkçe Sözlük*<https://sozluk.gov.tr/?ara=tevsik> (Erişim 9 Mart 2025).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. *T.C. Anayasası ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü.* https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/TC_Anayasasi_ve_TBMM_Ic_Tuzugu (Erişim 4 Nisan 2025).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. *Tutanak Dergisi.* 22. Dönem, Cilt 144, 49. Birleşim. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c144/tbmm22144049ss1041.pdf> (Erişim 27 Mart 2025).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. *Tutanak Dergisi.* 22. Dönem, Cilt 144, 49. Birleşim, s. 1041. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c144/tbmm22144049ss1041.pdf> (Erişim 27 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi. *Anayasa Metni.* <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/> (Erişim 23 Ocak 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi. *Gerekçeli Anayasa.* https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli_anayasa.pdf (Erişim 20 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. 2942 Sayılı *Kamulaştırma Kanunu.* <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2942&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim 4 Nisan 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. 4046 Sayılı *Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun*, Madde 15. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4046.pdf> (Erişim 8 Ağustos 2023).

- Türkiye Cumhuriyeti. 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, “Amaç Maddesi”. <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-75/dogal-gaz-piyasasi-kanunu> (Erişim 27 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5369&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim 9 Nisan 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Anayasa, (Değişik: 21/1/2017-6771/8 md.). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/> (Erişim 21 Şubat 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Doğal Gaz Yıllık Sektör Raporu (2023 Yılı). Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-94-1007/dogal-gazyillik-sektor-raporu> (Erişim 27 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Doğal Gaz Yıllık Sektör Raporu. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-94-1007/dogal-gazyillik-sektor> (Erişim 27 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Elektrik El Kitapları. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-128-3/elektrikel-kitaplari> (Erişim 27 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği. <https://www.epdk.gov.tr/detay/icerik/3-6975/elektrik-piyasasi-dengeleme-ve-uzlastirma-yonetme> (Erişim 15 Ocak 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=18985&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (Erişim 9 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Elektrik Piyasası Mevzuatı. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). <http://www.epdk.org.tr/index.php/elektrik-piyasasi/mevzuat?id=1414> (Erişim 9 Nisan 2024).
- Türkiye Cumhuriyeti. Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği. Resmi Gazete, 19 Ekim 2021, Sayı: 31631. <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=31502&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5> (Erişim 30 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Enerji Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği. <https://www.epdk.gov.tr/detay/icerik/3-6975/elektrik-piyasasi-dengeleme-ve-uzlastirma-yonetme> (Erişim 15 Ocak 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu / Kurumumuz-Tarihçe. <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumumuztarihce> (Erişim 24 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2023 Yılı Faaliyet Raporu. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/5-14403/enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu-2023-yili-faaliy> (Erişim 10 Mart 2025).
- Türkiye Cumhuriyeti. Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kanun No: 5018.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf> (Erişim 17 Mart 2025).

Türkiye Cumhuriyeti. *Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilmesi Hakkında Kanun*. <https://www.lexpera.com.tr/...> (Erişim 18 Şubat 2025).

Türkiye Cumhuriyeti. *Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Kanun No: 5307, Kabul Tarihi: 2 Mart 2005. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5307.pdf> (Erişim 27 Mart 2025).

Türkiye Doğal Gaz Dağıtıcıları Birliği (GAZBİR). “Başkanın Mesajı.” <https://www.gazbir.org.tr/baskanin-mesaji/7> (Erişim 27 Mart 2025).

World Bank. *World Development Indicators – Electricity transmission and distribution losses*. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=EG.ELC.LOSS.ZS&country=#> (Erişim 8 Ağustos 2023).

Yüksek Planlama Kurulu. *2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı*. 19 Temmuz 2004. Karar No: 2004/37. <http://www.sp.gov.tr/tr/mevzuat/s/8/> (Erişim 8 Ağustos 2023).

Zhang, Yin-Fang, David Parker ve Colin Kirkpatrick. “Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition and Regulation.” *Journal of Regulatory Economics* 33 (2008). <https://www.researchgate.net/publication/5156285...> (Erişim 5 Ocak 2025).

Zhang, Yin-Fang, David Parker ve Colin Kirkpatrick. “Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition and Regulation.” *Journal of Regulatory Economics* 33 (2008). https://www.researchgate.net/publication/5156285_Electricity_Sector_Reform_in_Developing_Countries_An_Econometric_Assessment_of_the_Effects_of_Privatization_Competition_and_Regulation (Erişim 5 Ocak 2025).

2575 Sayılı Danıştay Kanunu”, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2575&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim 20 Mayıs 2025).

4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu. www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4721.pdf, (erişim 22 Mayıs 2025).

5560 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 19 Aralık 2006, sayı 26382. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/12/20061219-1.htm> (erişim 30 Nisan 2025).

6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu. www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6100.pdf, (erişim 22 Mayıs 2025).