

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİM DALI

**ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN
DENETİM VE YAPTIRIM UYGULAMA YETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Dilhun Ayaydın

Ankara-2008

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİM DALI**

**ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN
DENETİM VE YAPTIRIM UYGULAMA YETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Dilhun Ayaydın

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ali ULUSOY

Ankara-2008

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	iv
GİRİŞ	1
I – KAMU HİZMETİ VE REGÜLASYON	3
II – BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER	12
III – AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE ENERJİ ALANINDA REGÜLASYON	21
IV – ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN KURULUŞU VE FAALİYET ALANI	23

I. BÖLÜM

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN ENERJİ PİYASASINDAKİ DENETİM VE YAPTIRIM YETKİLERİ İLE BU YETKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ KAPSAMINDA ÖN ARAŞTIRMA VE SORUŞTURMA USULLERİ

I – İDARENİN DENETİM VE YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ	30
A – İDARENİN DENETLENME YÖNTEMLERİ	36
1 – İdari Denetim Yöntemi	37
2 – İdarenin Denetlenmesinde Diğer Yöntemler	42
B – İDARENİN FAALİYETLERİ KAPSAMINDA DENETİM VE YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ	45
II – BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER'İN DENETİM YETKİSİ	57
III – EPDK'NİN FAALİYET GÖSTERDİĞİ PİYASALAR VE BU PİYASALARA İLİŞKİN DENETİM İŞLEVİ	63
A – ELEKTRİK PİYASASI	64
1 – 4628 Sayılı Kanun Kapsamında Elektrik Piyasası Faaliyetleri	67
2 – EPDK'nın Elektrik Piyasasındaki Denetim Yetkisi ve Bu Yetki Kapsamında Ön Araştırma ve Soruşturma Usulleri	74

B - DOĞALGAZ PİYASASI	86
1 – Doğalgaz Piyasası Faaliyetleri	88
2 – EPDK'nın Doğalgaz Piyasasındaki Denetim Yetkisi ve Bu Yetki Kapsamında Ön Araştırma ve Soruşturma Usulleri.....	105
C - BAĞIMSIZ DENETİM KURULUŞLARI TARAFINDAN YAPILAN DENETİM	108
D - PETROL PİYASASI	116
1 - Petrol Piyasası Faaliyetleri	118
2 - EPDK'nın Petrol Piyasasındaki Denetim Yetkisi ve Bu Yetki Kapsamında Ön Araştırma ve Soruşturma Usulleri.....	131
E - LPG PİYASASI	145
1 – LPG Piyasası Faaliyetleri.....	145
2 - EPDK'nın LPG Piyasasındaki Denetim Yetkisi ve Bu Yetki Kapsamında Ön Araştırma ve Soruşturma Usulleri.....	159

II. BÖLÜM

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN DENETİM YETKİSİ KAPSAMINDA UYGULADIĞI YAPTIRIMLAR

I – EPDK'NIN FAALİYET GÖSTERDİĞİ PİYASALARDAKİ YAPTIRIM UYGULAMA FONKSİYONU	162
A - ELEKTRİK PİYASASI.....	164
1 - Elektrik Piyasasında Uygulanan Yaptırımlar	164
2 - Yaptırımların Uygulanmasındaki Usul ve Esaslar	165
B - DOĞALGAZ PİYASASI	169
1 - Doğalgaz Piyasasında Uygulanan Yaptırımlar	169
2 - Yaptırımların Uygulanmasındaki Usul ve Esaslar	171
C – PETROL PİYASASI.....	181
1 – Petrol Piyasasında Uygulanan Yaptırımlar	181
2 - Yaptırımların Uygulanmasındaki Usul ve Esaslar	185

D – LPG PİYASASI	190
1 – LPG Piyasasında Uygulanan Yaptırımlar	190
2 - Yaptırımların Uygulanmasındaki Usul ve Esaslar	192
II - ELEKTRİK, DOĞALGAZ, PETROL ve LPG PİYASALARI BAKIMINDAN EPDK’NİN DENETİM VE YAPTIRIM UYGULAMA YETKİLERİNİN BİR BÜTÜN HALİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ	194
SONUÇ	207
KAYNAKÇA	209
ÖZET	214
ABSTRACT	215

KISALTMALAR

ABD	: Ankara Barosu Dergisi
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AÜEHFD	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYİMD	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
bkz	: Bakınız
C	: Cilt
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DPK	: Doğalgaz Piyasası Kanunu
E	: Esas
EÜAŞ	: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPK	: Elektrik Piyasası Kanunu
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
M	: Madde
PPK	: Petrol Piyasası Kanunu
RD	: Rekabet Dergisi
RK	: Rekabet Kurumu

SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Taahhüt Anonim Şirketi
vd	: ve devamı

GİRİŞ

Ekonomik değeri yüksek olan alanlardan devletin elini çektiği bir dönemde devlet aktif konumunu özel teşebbüslere bırakırken, toplum hayatı bakımından önem arz eden faaliyetlerin devamlılığını ise her daim gözetmek durumundadır. Tez çalışmamıza kaynaklık eden enerji alanı ise, makro düzeyde devletler arasında mücadele konusu olan bir ekonomik değer iken, mikro düzeyde toplum hayatının devamı açısından en hayati yaşam kaynaklarından biridir. Ulusal düzeyde özellikle iç piyasalardan devletin elini çekmesi, bu alanların başı boş denetimsiz bırakılacağı anlamına elbette gelmeyeceği için, enerji kaynaklarının iç piyasalarda tüketimine ve serbest bir şekilde ticaretine ilişkin olarak iç hukukta düzenlemeler yapılmasının yanında, bu alanda bağımsız bir idari otorite tarafından regülasyonun sağlanması yoluna gidilmiştir.

Bu bağlamda tez konumuz, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun regülasyon yetkisi içinde yer alan denetim ve yaptırım uygulama yetkilerinin incelenmesinden oluşmaktadır. *“Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Denetim ve Yaptırım Uygulama Yetkileri”* başlıklı konuyu incelerken, giriş bölümünde esas konuya girmeden önce, alanın temel harcı diyebileceğimiz temel kavram - konu ve sistemlerle olan ilişkileri ele alınmıştır. Birinci bölümde esas konuya girilerek, bağımsız bir idari yapı olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun faaliyet alanları kapsamında uyguladığı denetim yetkisi, idarenin genel işleyişi içinde ki denetim ve yaptırım yetkileri ile birleştirilerek bağlantı içinde incelenmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun denetim ve yaptırım uygulama yetkileri, ilgili piyasaların

faaliyet alanlarıyla birlikte incelenirken bu kapsamda ön araştırma ve soruşturma usullerinin nasıl gerçekleştiği ele alınmıştır. İkinci bölümde ise yapılan denetimlerin sonucu yaptırımların nasıl ve ne şekilde uygulandığı incelenmiştir. Denetim ve yaptırım yetkilerinin bir bütün halinde değerlendirilmesi kapsamında ise analizler yapılmaya çalışılmıştır. Sonuç kısmı ile tez çalışması sonlandırılmıştır. Alanın en önemli özelliği, çeşitli bilim dalları ile iç içe olmasıdır. Bu noktada hukuk alanının dışına çıkılmamaya özen gösterilmiştir.

I- KAMU HİZMETİ VE REGÜLASYON

Kamu hizmeti kavramı, bir çok alanda inceleme ve araştırma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. İktisat, maliye, siyaset bilim, kamu yönetimi ve hukuk gibi bilim dallarında incelen bu konu, temelde ülkede yerleşik olan siyasal / ideolojik yapıya bağlı olarak yasa koyucu tarafından düzenlenmektedir.¹ Çalışma konumuz paralelinde düşünüldüğünde, hukuk dışındaki bilim dallarında kamu hizmetine ilişkin olarak getirilmiş temel yaklaşımlar göz ardı edilemeyecektir ancak; buradaki husus, kamu hizmeti kavramının, hukuk biliminin kamu hukuku alanı içerisinde yer alan idare hukuku disiplininde bize verdiği anlam ve devamında ise uygulamada bağımsız idari otoriteler ya da üst kurullar olarak adlandırılan devlet kurumlarının, hizmet alanları kapsamında ki regülasyon yetkisi ile olan ilişkisidir.

Ülkemizde kamu hizmeti uygulamaları Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. İmparatorluk döneminde, kamunun ortak ve genel ihtiyaçlarının özel hukuk kişileri tarafından kurulan vakıflar aracılığıyla yerine getirildiğini görmekteyiz. Osmanlının son döneminde dış borçlar ve teknik yetersizlikler dolayısıyla, yabancı sermaye tarafından yürütülen kamu hizmeti imtiyazları dönemi yaşanmıştır. Kurtuluş savaşı sonrasında ise genç Türkiye Cumhuriyeti'nde özel sektörün olmaması sebebiyle emanet usulü ağırlıklı olarak uygulama alanı bulmuştur. Ekonominin gelişmesi ile birlikte özel sektör, ekonomik bakımdan uygun gördüğü ve yeterli olduğu alanlarda kamu hizmetlerini yürütmeye

¹ M. Günday, **İdare Hukuku**, Ankara, 2003, s.284-285.
Karahanoğulları, idare hukuku öğretisi içine yerleşmiş olan bu bakışın hukuki yapıyı anlatmak adına gerçek bir temel olmadığını ve eksiklik arz ettiğini ileri sürmektedir(O. Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti – Kavram ve Hukuksal Rejim**, Ankara, 2004, s.9.).

talip olmuştur.² Son 30 yıl içindeyse özelleştirme uygulamaları ile birlikte kamu hizmeti kavramı bambaşka bir boyut kazanmış, devletin ekonomik alandaki ağırlığı azalmaya başlamış, ekonomik teşekkülleri kuran işleten devlet konumundan serbest piyasa koşullarının oluşmasını sağlayan devlet konumuna gelinmiştir. Ancak, bu serbestleşme, kamu hizmetlerinin doğru ve etkin bir biçimde yürütülmesi ihtiyacını ortadan kaldırmamıştır. Serbest rekabet ortamında yerli yabancı bir çok özel girişimcinin kamusal hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili pastadan daha fazla pay alma arzusu devletin denetim ve gözetim işlevini daha etkin bir biçimde yerine getirmesini zorunlu kılmıştır.³

Peki ülkemiz uygulamasında bu kadar önemli bir yer edinen kamu hizmeti kavramının temelleri nereye dayanmaktadır ve kavramsal olarak bizlere ne ifade etmektedir? Kamu hizmeti kavram ve teorisinin temelleri Fransa'ya dayanmaktadır. 19. yy'ın sonu ve 20. yy'ın başlarında Bordeaux Okulu ve Duguit tarafından sistematize edilen kavram, AB Hukukunun etkisiyle de gelişim çizgisini devam ettirmektedir.⁴ Kavramı kaynak olarak alındığı Fransa'nın ünlü idare hukukçusu Duguit'ye göre: "Eğer ortada toplumsal yaşam için mutlaka gerekli bir faaliyet varsa

²A. Gülan, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi", **İHFM**, 1998, s.97-101.

³http://www.nvi.gov.tr/content/attached/nvi/istatistik_2003/nufus/2003yascinsist.xls,http://www.nvi.gov.tr/attached/NVI/istatistik_2006/2006%20Yaş-Cinsiyet%20Türkiye%2095+.xls21.10.2007.

Bu duruma ek olarak toplumsal beklentiler de katılmalıdır. 2003 verilerine göre Türkiye'nin toplam nüfusu 71.337.204 kişidir, 2006 verilerine göreyse Türkiye'nin toplam nüfusu 74.530.959 kişi olmuştur. Hızlı nüfus artışı beraberinde ülke için daha fazla yatırımı zorunlu kılmaktadır. Eğitim, sağlık, adalet, ulaşım, alt yapı, üst yapı ve daha bir çok kamu hizmetinin etkin bir biçimde toplumun hizmetine sunulması gereklidir. Sadece hizmetin sunulması değil aynı zamanda sunulan hizmetin kalitesi de çok önemlidir. Asgari ölçü, AB standartlarına uygunluk olarak belirlenebilir.

⁴A. Ulusoy, "Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi", **AÜHFD**, 1999, s.165.

AB Hukukunda, Fransız Hukuku'ndaki kamu hizmeti kavramının yerini "Evrensel Hizmet Kavramı" almış durumdadır. Evrensel hizmet: Herkese belirli bir kalitede ve fiyattan, sürekli ve düzenli olarak sunulmak zorunda olan, çağdaş bir insan için vazgeçilmesi olanaksız minimum ortak gereksinimleri karşılayan faaliyet anlamına gelmektedir. T. Tan, "Ekonomi, <Regülasyon> ve Bağımsız İdari Otoriteler", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl- Sempozyum**, 2005, s.11.

ve bu faaliyet özel girişim tarafından düzenli ve sürekli bir şekilde yürütülemiyorsa veya yürütülmiyorsa, o faaliyet doğası gereği kamu hizmetidir ve idare tarafından üstlenilmesi gerekir". Bu tanım objektivist görüşün yansımasıdır. Kamu Hizmeti kavramını subjektivist açıdan ele alan Jeze ise: "Kavramı, toplumsal yaşam için vazgeçilmez olduğuna ve özel girişimce gereği gibi yürütülemeyeceğine yöneticiler tarafından karar verilen faaliyet" olarak yorumlamıştır. Kamu hizmeti tanımlaması tarihsel çizgide objektivist anlayıştan subjektivist anlayışa kaymıştır. Yine bu dönüşüm çizgisinde olan Truchet'e göreyse: " Kamu hizmeti belli faaliyetler üzerine siyasi iktidar tarafından yapıştırılan bir etiketten ibarettir".⁵ Türk Hukuku'nda ise, doktrinde ortaya çıkmış olan görüşler, Fransız kamu hizmeti anlayışının etkisinde olmuştur. Balta'ya göre kamu hizmeti: "Bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında olarak özel girişim (teşebbüs) eliyle kamuya sağlanan hizmettir".⁶ Gözler'e göre kamu hizmeti: "Bir kamu tüzel kişisi veya onun gözetimi ve denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir."⁷ Ulusoy'a göreyse, modern idare hukukunda kamu hizmet tanımı şu şekilde yapılabilir: " Kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine (spesifik hukuksal rejim) tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir

⁵ A. Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, İstanbul, 2004, s.12-13 ve 61.

Ulusoy'un da belirttiği üzere Türk İdare Hukuku'nun kurucusu olarak kabul edilebilecek Sıdk Sami Onar'da Duguit'in verdiği tanıma benzer bir tanım getirmiştir.

⁶ T. B. Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, 1970, s.16.

⁷ K. Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, 2007, s.509.

Benzer tanımlar için ayrıca bkz., Y. Aliefendioğlu, **Kamu Hizmeti – Kamu Yararı Açısından Özelleştirme ve Anayasa Mahkemesi Kararları**, Ankara, 2004, s.1; E. E. Atay, **İdare Hukuku**, Ankara, 2006, s.478; M. Günay, **İdare Hukuku**, s.285.

kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyet kamu hizmetidir” .⁸ Ulusoy, tanımını üç temel koşulla desteklemektedir. Birincisi kamu yararı koşuludur. Bu koşula göre bir faaliyetin kamu hizmeti olarak görülebilmesi için yasama organının o faaliyetin gerçekleştirilmesinde önemli derecede kamu çıkarı (toplumsal yarar) görmesi gerekir. İkincisi özel faaliyet gibi gereği gibi sunulamama koşuludur. Eğer bir hizmet özel teşebbüs tarafından özel faaliyet olarak yeterli ve düzgün bir biçimde sunulmaktaysa veya sunulabilecekse o faaliyeti kamu hizmeti olarak kabul etmeye gerek yoktur. Üçüncü koşul ise spesifik hukuksal rejim koşuludur. Yasama organının o faaliyeti özel faaliyetler için söz konusu olamayacak spesifik bir hukuksal statüye sokması gerekir. Ulusoy’un verdiği tanım ve belirttiği koşullar, bir hizmet özel hizmet mi yoksa kamu hizmeti mi ayrımının belirlenmesinde oldukça önemlidir.⁹ İdare hukuku doktrinde, kamu hizmeti tanımlarının ortak noktası kamu hizmetlerinin kamu yararı amacıyla bir kamu tüzel kişisi aracılığıyla görülmesi veya kamu tüzel kişilerinin denetimi altında özel kişiler tarafından yürütülmesidir. Kamusal hizmetlerin bir şekilde karşılanması zorunluluğu esastır. Aksi takdirde idari faaliyetlerin sürekliliğinden bahsetmemiz mümkün olmayacaktır.¹⁰

⁸ Burada Fransız İdare Hukuku öğretisinde geçen bir kavrama değinmekte de fayda var. Bazı faaliyetler vardır ki bu faaliyetler özel kişiler tarafından yürütülüyor olsa da ulaşım, haberleşme, öğretim gibi genel, ortak ve sürekli, aynı zamanda zorunlu ihtiyaçları tatmin ediyorsa, organik ya da teknik anlamda kamu hizmeti olmamakla beraber bunlara virtüel kamu hizmeti (fonksiyonel kamu hizmeti) adı verilmektedir. Virtüel kamu hizmetini yerine getirenler özel çıkarları gereği bu iş girişmiş olsalar dahi, yerine getirdiği hizmet nedeniyle idarenin organik benzeri hiyerarşiye yaklaşan denetimi ile karşılaşacaklardır. Mesela; Özel okullar, bir müteşebbis tarafından kurulup kar amacı güderek faaliyette bulunsa dahi, Milli Eğitim Bakanlığı’nın plan program ve denetimi altında faaliyetlerine devam etmek zorundadır. İ. H. Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, 2002, s.228-231.

⁹ A. Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s.13-15.

¹⁰ M. Günday, İdare Hukuku, s.287.

Kamu Hizmetlerinin sürekliliği üzerine Süheyp Derbil’in yaklaşımı önemlidir. Derbil’e göre: “fırıncılık ve eczacılık da düzgün ve aksatılmadan yerine getirilmesi gereken hizmetlerdir. Fırıncılık veya eczacılık bir kamu hizmeti midir? Kamu hizmetini böyle açıklamak konuyu pek fazla geniş tutmak olur” demektedir. Bkz., S. Derbil, **İdare Hukuku**, C. II, Ankara, 1952. s.426.

Hangi faaliyetlerin kamu hizmeti kapsamında yer alacağı yukarıdaki tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere ülkelerin tarihi, sosyal, kültürel, ekonomik durumları ve en önemlisi siyasal şartlarına göre ortaya çıkacaktır.¹¹ Nitekim ülkemizde de kamu hizmetlerinin kurulması ve kaldırılması yasama organının yetki alanı içindedir.¹² Yasama organları idari, iktisadi, sosyal, bilim-teknik-kültür alanlarında kamu hizmetine ilişkin başta anayasa olmak üzere düzenlemeler yapmış ve buna uygun yasalar çıkarmıştır. Anayasada ve yasalarda verilmiş bir kamu hizmeti tanımı yoktur. Kavram, istisnalar var olmakla birlikte¹³ organ ve işlevi (faaliyet) ifade etmek amacıyla kullanılmıştır. Mesela; 1982 Anayasa'sının 70. maddesinde geçen "Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir" hükmündeki kamu hizmeti terimi organik açıdan kullanılmıştır. Anayasa'nın 47. maddesinde geçen "Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler... devletleştirilebilir" hükmündeki kamu hizmeti teriminin faaliyet anlamında kullanıldığı açıktır.¹⁴

Anayasal ve yasal temelleri bağlamında gerek devlet ve gerekse devletin gözetim ve denetimi altında özel sektör aracılığıyla, kamu hizmetleri yerine getirilirken çeşitli usuller kullanılmaktadır. İdare tarafından kamu hizmetlerinin görülme usulü emanettir. Onun dışında kamu hizmetleri ruhsat, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz, yap-işlet-devret usulleri ile özel kişilere de gördürülmektedir.¹⁵

¹¹ A. Gülan, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi", s.107.

¹² M. Günay, İdare Hukuku, s.285-292.

¹³ 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu 1. maddesine göre: Avukatlık kamu hizmeti ve serbest bir meslektir. Gülan, buradaki haliyle kamu hizmeti teriminin ne organik ne de faaliyet olarak teknik anlamı ile bir kamu hizmeti olamayacağını ve bunun genel kabul gören bir görüş olduğunu söylemektedir. A.Gülan, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi", s.102.

¹⁴ M. Günay, İdare Hukuku, s.282, Anayasa Mahkemesi'nin 28.6.1995 tarih ve E: 94/71, K:95/23 sayılı kararı.

¹⁵ M. Günay, İdare Hukuku, s.295.

Kamu hizmeti uygulamaları bakımından hukuki alt yapı adına yapılanlar yukarıda saymış olduğumuz düzenlemelerle sınırlı değildir. Temelde serbest piyasa ekonomisinin şartlarını sağlamak adına 80’li yılların başından itibaren yapılan bu düzenlemeleri 90’lı yılların sonunda üst kurullar ya da bağımsız idari otoriteler olarak isimlendirdiğimiz kurumların kuruluşu izlemiştir. Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışında Neoliberalizm akımı etkili olmuştur. Neoliberalizmin “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” değil, “her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışının etkisi olduğu söylenebilir.¹⁶ Bu kurumların temel işlevi devlet adına yetkilendirildikleri sektörde veya alanda regülasyonu sağlamaktır.

Devletin şu an ki yeni konumu toplumsal yaşama ilişkin faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi değil, toplumsal yaşamda bir tür hakemliktir.¹⁷ Regülasyon bunu sağlama adına ortaya çıkmış bir kavramdır. Regülasyon, Anglo-Amerikan hukukunda, 80’li yılların başından itibaren, Thatcher ve Reagan’cı liberal politikaların etkisiyle gündeme gelmiş ve oldukça etkili olmuş bir kavramdır. Kavram olarak Türkçe’de “düzenleme” kelimesi ile karşılanmaya çalışılsa da

Ulusoy, pozitif hukukumuzda kamu hizmetlerinin iki türlü yürütülüş yöntemi olduğunu birincisinin o kamu hizmetinin bizzat nihai sorumlusu olan kamu otoritesi tarafından yürütüldüğü emanet yöntemi bir diğersinin de yetkilendirme yöntemi olduğunu belirtmektedir. Yetkilendirmeyi de kendi içinde yasal yetkilendirme, sözleşme ile yetkilendirme, idari sözleşme ile yetkilendirme (kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi ile), özel hukuk sözleşmesi ile yetkilendirme (yap-işlet-devret sözleşmeleri), idari izin (ruhsat, lisans) ile yetkilendirme olarak ayırlamaktadır. Ulusoy, bu ayırlamada doktrinde ağırlıklı olarak kullanılan gelen imtiyaz kavramını kullanmaktan imtina etmektedir. “Kamu Hizmeti imtiyazı” kavramının misyonunu tamamladığını; yerine “yetkilendirme” kavramının ikame edilmesi gerektiğini önermektedir. Sebepleri için bkz., A. Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s.32-37.

¹⁶ A. Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara, 2003, s.5-6.

¹⁷ 1982 Anayasası’nda, 1999 yılında Anayasa’nın 47/4, 125/1 ve 155/2. maddelerinde yapılan değişiklikler ile serbest piyasa koşullarının yerleşmesi adına çok önemli bir yol açılmıştır. Bağımsız idari otoritelerin sayısının hızla artması ise üstünde durmaya çalıştığımız liberal şartların piyasalara yerleşmesi için hızlandırıcı bir etki olmuştur.

bünyesinde yönlendirme ve denetim işlevi de bulundurmaktadır. Bu yüzden regülasyon işlevini belli bir faaliyete ilişkin olarak “oyunun kurallarının belirlenmesi”, bu kurallara riayetın sağlanması ve sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve plüralist bir yapıya doğru sevk etme olarak tanımlanabilir.¹⁸

Regülasyon yetkisinin kullanımı için bir anlamda bağımsız idari kurumların varlığı zorunlu olarak kabul edilebilecektir.¹⁹ Regülasyon kavramı özellikle ekonomik yönü ağır basan alanlarda ön plana çıkmaktadır.²⁰ Amaç; alanların serbest rekabete açılmasıdır. Serbest rekabete açılmış alanlarda ise tekelleşme tehtidini önlemek yine regülasyon işlevi ve regülasyon kurumları ile mümkün olacaktır. Burada şunu söylemek zorunludur ki regülasyon kavramı, liberalizmin sert, aksayan ve hatta tahrip eden yönlerini tırpanlamak için ortaya çıkmış bir kavramdır.²¹ Regülasyon, liberalizmin temel hedeflerine hizmet ederken, kimi zaman devlet müdahalesinin sınırlarının taşması sonucunu da doğurabilecektir. Devlet müdahalesinin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için İngiliz-Amerikan, Fransız sistemlerinde ortaya çıkmış bir akım olan deregülasyon kavramı devreye girebilecektir. Deregülasyon, regülasyonun zıttı değildir. Deregülasyonda amaç serbest piyasa şartlarının oluşmasını ortadan kaldıracak aşırı devletçi politikaların ve hukuksal düzenlemelerin önüne geçebilmektir. Yani sınırlarını aşan regülasyonu engellemektir.²²

¹⁸ A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.22-23.

¹⁹ Regülasyon faaliyetlerinin bağımsız düzenleyici kurumları doğurması üzerine bkz., T. Tan, “Ekonomi, <Regülasyon> ve Bağımsız İdari Otoriteler”, s.10.

²⁰ Ekonomik alanların dışında, temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren alanlarda da ortaya çıkmaktadır.

²¹ A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.28.

²² A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.22-27.

Kamu hizmeti ve regülasyon kavramlarının ne olduğu ve kapsamları hakkında fikir edindikten sonra üzerinde durulması gereken bir diğer nokta ise bu kavramlar arasındaki ilişkinin değerlendirilmesidir. Toplumsal hayatın devamını sağlamak için kamusal hizmetlerin görülmesinin zorunlu olduğu bir ortamda regülasyon kavramı kamu hizmetlerinin neresindedir? Daha doğru bir ifadeyle soracak olursak, kamusal hizmetlerin görülmesi esnasında regülasyonun katkısı ne olacaktır?

Kavramsal analizden referans alınarak, kamu hizmetinin idarenin en önemli, hatta hayati faaliyeti olduğu söylenebilir.²³ Bir devletin kamu hizmetlerini yerine getirme fonksiyonundan vazgeçmesi mümkün değildir. İdareler, sosyal devlet ilkesinden hareketle; savunma, güvenlik, adalet alanlarının dışında II. Dünya Savaşı'ndan sonra; ülkemiz uygulamasında da artan yoğunluğuyla; sağlık, eğitim, kültür, ekonomi ve hatta ticaret gibi bir çok alanda faaliyet göstermeye başlamıştır. Ülkemizde 1980'lerden itibaren liberal politikaların daha geniş alanları kapsayacak şekilde uygulanması, devletin idari faaliyet alanı içerisinde bu derece yoğun bir şekilde var olması, piyasa şartları ile bağdaşır bir konum arz etmemiştir. İşte bu nedenle özelleştirme yoluyla bu faaliyetlerin bir kısmı idari faaliyet olmaktan çıkarılmaya başlanmıştır.²⁴ İdare'nin bizzat üstlendiği ya da özel kişilere

²³ Ozansoy bu yaklaşımı ihtiyatla karşılamaktadır. “Kavramın tanımı ve tanıma elverişliliği konusunda böylesi bir kabulden söz etmek güçtür” demektedir. Bkz., C. Ozansoy, “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, **AÜHFD**, 1997, s.85.

²⁴K. Gözler, *İdare Hukuku*, s.507.

Gözler, II. Dünya Savaşı'nı sosyal devlet uygulamaları bakımından milat olarak kabul etmektedir. Bu yaklaşım doğru olmakla birlikte genç Türkiye Cumhuriyeti'nde bu süreç daha cumhuriyetin ilk yıllarında başlamıştır. Mesela; Kayseri’de Cumhuriyet’in ilk yıllarında “*Tayyare Fabrikası*” yani 2. Hava İkmal Bakım Merkezi Komutanlığı (1926) ile uzun yıllar ülkemizin en büyük pamuklu dokuma fabrikası olma özelliğini koruyan ve bugün arazisinin bir kısmı Erciyes Üniversitesi’ne devredilen “*Sümer Bez Fabrikası*” (1935), Kayseri sanayi ve ticareti için bir dönüm noktasıdır. 2. *Hava İkmal Bakım Merkezi, uzun yıllar çırak okulu olarak hizmet vermiştir.*

gördürdüğü faaliyet kamu hizmet tanımı içinde yer almakla birlikte, özelleştirilmiş, serbest piyasa koşullarına açılmış sektörlerde, sorumluluktan uzak olması, bir başka deyişle regülasyon faaliyetini yerine getirmemesi beklenemezdi. Kamu hizmetinin temel amacı kamu yararını sağlamak olduğuna göre kamuya açık her alan ya da sektörde o alanın ya da sektörün yapısına ve konumuna göre düzenleme, yönlendirme ve denetleme faaliyeti yapacak kurumlar (bağımsız idari otoriteler) var olmalıydı. Özelleştirilmiş olan kurumlar ise, eğer bağlı bulunduğu sektör serbest piyasa koşullarında rekabete açılmış ise, yine bu kapsamda yer alacaktı.²⁵ Böylece bağımsız idari otoriteler, ülkemiz uygulamasına girmiş ve devamında regülasyon kavramı da esas işlev olarak uygulama alanı bulmuştur.

Hal böyleyken, regülasyonun aslında serbest piyasa koşullarının dengesiz ve ucu açık oluşumuna karşı bir önlem olduğu ve toplumsal ihtiyaçların sürekli olarak karşılanması gerektiği bir ortamda aslında kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve devamlılığının sağlanmasında güçlendirici bir fonksiyon olduğu söylenebilir. Regülasyon yetkisi regülasyon kurumlarıyla anlam kazanacaktır. Bu kurumlar ise regülasyon yetkisinin kullanımında ancak yasa koyucunun kendilerini yetkilendirmesi ölçüsünde kamu hizmeti olarak nitelendirilen faaliyetin doğru ve düzgün bir biçimde yerine getirilip getirilmediğini kanunlar nezdinde ve yapmış

<http://kayseri.gov.tr/icerix.asp?catxid=16&idx=515&pn=&ekrantip=true&ayrica=listegetir&menu=e-konamik&fx=icerik&dbx=icerik&tx=posix&asx=&basx=sanayi31.10.2007>.

²⁵ Türkiye’de elektrik dağıtımı ve ticareti, tekel konumunda olan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi tarafından yürütülmektedir. 02.04.2004 Tarih ve 2004/22 Sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile Özelleştirme Programı kapsamına alınan kurum, 2008 yılı itibariyle başlayacak olan yüzde yüzü blok satış yöntemi ile, 20 bölgenin tamamını kapsayan özelleştirmelerden sonra serbest piyasa koşullarına açılacaktır. Enerji piyasasında regülasyon yetkileri ile donatılmış olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca, elektrik sektörünü regüle etmektedir. Bu regülasyon özelleştirme sürecinden sonrada devam edecektir.

<http://www.oib.gov.tr/tedas/tedas.htm> 31.10.2007

olduğu düzenlemlerle yönlendirebilecek ve denetleyebilecektir.²⁶ Kamu hizmetinin içinde yer alıp onu doğrudan uygulayan kurumlar olmayacaklardır. Aksi bir durum regülasyonun doğasına ters düşecektir.

II- BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Bağımsız İdari Otoriteler ilk olarak anglo-amerikan hukuk sistemi içerisinde yer alan ABD’de ortaya çıkmıştır. Yasamanın (Kongrenin) yürütmeye (Başkana) olan güvensizliği nedeniyle ortaya çıkan bu kurumlar; sahip oldukları yetkilerle, federal sistemin yapısına uygun bir şekilde devlet içinde küçük bir devletmiş gibi faaliyet göstermişlerdir. Bu kurumlar, hizmet yönünden federalizmi temsil etmektedirler.²⁷ ABD’de 100 civarında bağımsız federal düzenleyici kurum bulunmaktadır. Bunların içinde yedi büyük kurum, düzenledikleri alanlar bakımından oldukça önemlidir. The Interstate Commerce Commission (1887- Demiryolu, Kamyon ve Su Yoluyla Taşıma), The Federal Trade Commission (1914- Rekabet), The Federal Power Commission (1935- Toptan elektrik satışı ile doğal gaz), The Federal Communications Commissions (1934- Telefon, Televizyon), The Securities and Exchange Commissions (1934- Menkul Kıymetler ve Borsalar), The National Labor Relations Board (1935- İşçi İlişkileri), The Civil Aeronautics Board (1938- Hava Yolları) olarak sıralanmaktadır.²⁸ Kara Avrupası ülkelerinde, özellikle Fransa’da 70’li yıllarda görülen kurumlar, başta yönetim ve hukuk

²⁶En önemlisi mevcut denetimler sonucunda Bağımsız İdari Otoriteler, eğer yasayla yetkilendirilmişse, yaptırım uygulayabilecektir. Nitekim, bugün Rekabet Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu vd., Türk hukuk uygulaması içinde yaptırım uygulama yetkisi ile donatılmışlardır.

²⁷A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.5

²⁸A. İ.Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, **Rekabet Dergisi**, 2001, s.3.

sistemindeki farklılıklardan ötürü üniter devlet yapısına uygun olarak şekillenmiş ve sistem içine yerleşmişlerdir.²⁹ Fransa’da bağımsız idari otoritelerin devletten ayrı tüzel kişilikleri yoktur. Merkezi idare içinde Başbakanlık veya bir Bakanlık bünyesinde onların teknik ve mali imkanlarını kullanarak hizmet vermektedirler.³⁰ Bu temel farklılık, Fransız İdare Hukuku’nun genel yapısı içerisinde Bağımsız İdari Otoritelerin varlığını kabul ettirmesinde ve sayılarını arttırmasında yavaş bir süreç izlemesi sonucunu doğurmuştur.³¹

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış nedeni, ekonomik alanlarda ve temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren alanlarda siyasetin ve ilgili sektörlerde faaliyet gösteren kişilerin bu alanları etkileri altına almalarını engellemek, bu alanlarla ilgili olarak uzun vadeli politikaları oluşturmaktır.³² Aynı zamanda geniş anlamda özelleştirme olarak bilinen, devlet düzenlemelerinin azalması (deregülasyon) hareketinin boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir. Özel sektörün yanında kamunun da özelleştirilen sektörlerde faaliyette bulunuyor olması, işletici ve düzenleyicinin birbirinden ayrılmasını zorunlu kılmıştır.³³ Özelleştirilmiş piyasalar süreci ve özelleştirilecek piyasalar, Bağımsız İdari Otoriteler’i yönetim alanına kazandırmıştır.

Bağımsız idari otoriteleri klasik idari yapılanmalardan ayırt eden özellikler nelerdir sorusunu sorduğumuzda, ilk özelliğin bağımsızlık olduğunu görmekteyiz. Bağımsızlıktan maksat, idari bağımsızlıktır. İdari bağımsızlık, bu kurumların

²⁹ T. Tan, “Ekonomi, <Regülasyon> ve Bağımsız İdari Otoriteler”, s.11.

³⁰ K. Gözler, İdare Hukuku, s.232.

³¹ Y. Yılmaz, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, **AYİMD**, 2005, s.38.

³² M. Sobacı, “Türk İdari Teşkilatı’ndaki “Adalar” Bağımsız İdari Otoriteler”, **AÜHFD**, 2006, s.158.

³³ T. Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **AİD**, 2002, s.12-13.

organlarının oluşum şeklini ve işlevlerini ifade etmektedir. Gerek kurul üyelerinin ve gerekse de personelinin özlük haklarının, (atanma biçimlerinin ve görev sürelerinin) genel idari yapıdan ayrılacak şekilde hukuksal güvenceler ile donatılmış olması gerekmektedir. Mali bakımlardan ise yeterli bir bütçe ile donatılmış olması zorunludur. İşlevsel bağımsızlık ise bu kurumların, işlem ve eylemleri üzerinde hiçbir şekilde, herhangi bir kurum veya organın etkide bulunamaması anlamına gelmektedir. Yani idari özerkliğini sarsmayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir.³⁴ Bu anlamda bağımsız idari otoritelerin üzerinde klasik hiyerarşi yetkisinin ve vesayet yetkilerinin bulunmaması gerekir.

İkincil olarak kurumun sadece regülasyon işlevi ile uğraşması gerekir. Regüle ettiği alanın dışına çıkıp, o alanda faaliyet göstermemelidir.³⁵ Üçüncü aşamada kurum ilgilendiği alanda tarafsız olmalıdır. Tarafsızlık, hem kurul yapısı yönünden, hem de ilgilendiği alanda ki faaliyetleri yönünden önemli bir boyuttur. Kurum, uygulamalarında objektif davranmalı, kararlarını ise halkın bilgisine açık bir biçimde sunmalıdır. Dördüncü aşamada, kamusal yaşamın duyarlı olduğu alanlarda faaliyette bulunmalarıdır. Beşinci ve son aşamada ise belki de en önemli kriter olan, o alanla ilgili en üst otorite olmalarıdır.³⁶

Tüm bu özellikler, dünya çapında yeknesak bir uygulama oluşturmamaktadır. Ülkeden ülkeye değişen uygulamalar ve çözümler bağımsız idari otoritelerin yapılanmasında benimsenmiştir. Bağımsız idari otoritelerin düzenleme, yönlendirme ve denetleme faaliyetlerinin dışında yaptırım uygulama

³⁴ M. Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul, 1999, s.109-112.

³⁵ A. Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s.15-19.

³⁶ M. Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, s.106-117.

yetkilerinin olduğu ve hatta kimi bazı ÷lkelerde ise bu yaptırımların yargısal bir boyut taşıdığı gör÷lmektedir.³⁷

÷lkemiz uygulamasında ise bağımsız idari otoriteler dönemi 90'lı yıllarda başlamıştır. 1980 askeri müdahalesinden sonra, demokrasinin siyasal ve toplumsal hayatta hissedilir oranda artması, kamu yönetimini doğrudan etkilemiştir. Temel hak ve özgürlükler alanında yapılan düzenlemeler artmıştır. Ekonomik alandan devletin elini çekme projesi özelleştirme sürecini hızlandırmıştır.³⁸ Bu atılımlar AB'ye üyelik süreci³⁹ ile daha da hızlanmıştır. AB'ye üyelik süreci, serbest piyasa koşullarının oluşumunu sağlayacak tarz da düzenlemeleri içerdiği için siyasal, sosyal, hukuksal ve ekonomik atılımlar artmıştır. Sonuçta, bu tarz kurumların kuruluşunda ilgili alan ya da sektörlerin toplumsal hayat ve piyasa şartları için arz ettiği önem etkin bir rol oynamış ve bağımsız idari otoriteler olarak adlandırdığımız kurumlar, bizim idari yapılanmamız içine de girmiştir.

³⁷ E.E.Çağdaş, “Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, **TBBD**, **2004**, s.47.

³⁸ Ekonomik alanda 24 Ocak 1980 tarihli istikrar tedbirleriyle liberal politikaların uygulamaya konulduğunu görebiliriz (İhracat teşvikleri, KİT'lerin ürün fiyatlarının serbest bırakılması, Türk parasının serbest dalgalanmaya bırakılması, Yatırımların yabancı sermaye ile körüklenmesi), 1984 yılında kambiyo rejimi yeniden düzenlenmiş ve döviz girişi tümüyle serbest bırakılmıştır. Özelleştirme sürecinde 1985 yılından, 1988 yılına kadar 12 tane yarım kalan tesis tamamlanması şartıyla özel firmalara veya mahalli idarelere satılmıştır. 1986-1989 yılları arasında 19 kuruluşun hisse senetleri yerli ve yabancı firmalara satılmıştır.1988'de halka arz yoluyla ilk özelleştirme Teletaş'a ait hisse senetlerinin yüzde 22'lik bölümünün halka açılmasıyla gerçekleşmiştir. 1990 yılı içinde 7 şirketin hisse senetleri halka arz edilmiştir. Özelleştirmeler: tarım, hayvancılık, sanayi vb., bir çok endüstriyel kolda gerçekleşmiştir. Serbest Ticari Bölgeler kurulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz., R.E. Konukman, **Çağ Atlayan Türkiye**, Ankara, 1991, s.146-181.

³⁹ AB süreci, 12 Eylül 1963 tarihli Ankara Antlaşması ile başlamıştır. 14 Nisan 1987'de Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusunun ardından, 10-11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi ile Katılım Ortaklığı belgesi imzalanmış (Türkiye aday ÷lke olarak ilan edilmiştir) ve ulusal program ilan edilmiştir. 16-17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel Zirvesi'nde, Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine 3 Ekim 2005'de başlanması kararı alınmıştır. Müzakereler 3 Ekim 2005'te başlamıştır ve halen devam etmektedir. <http://www.belgenet.com/10.11.2007>

Türkiye uygulamasında Bağımsız İdari Otorite olarak anılan kurumlar: “Sermaye Piyasası Kurulu (1981), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994), Rekabet Kurumu (1994), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999), Telekomünikasyon Kurumu (2001), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001), Kamu İhale Kurumu (2002), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002) olarak sıralanmaktadır.⁴⁰ Bu genel tablonun dışında, bazı idari kurumların da bağımsız idari otorite olarak anılması gerektiğini ileri süren yazarlar olmuştur.⁴¹

Mevcut yapılanmaları, kurul veya kurum şeklinde olan bu otoritelerin, idari teşkilat içindeki yerleri üzerine çeşitli tartışmalar yapılmıştır. İdare hukuku yazarlarından Günday, bağımsız idari otoritelerin idari teşkilat içindeki konumunu belirlerken şunları söylemektedir: “Anayasa’nın 123. maddesinde geçen kanunla ya da kanunun verdiği yetki ile kamu tüzel kişileri oluşturulmak suretiyle hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kurulması mümkün olduğu gibi, aynı şekilde bağımsız idari kurumların kurulması da mümkündür.” Günday’a göre, bağımsız idari kurumlar ile, hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasındaki temel farklılıklardan dolayı (Hizmet yerinden yönetim kuruluşları kamu hizmetlerinden birini yürütmek için kurulmuşken, bağımsız idari kurumlar regülasyon amacıyla

⁴⁰ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda **düzenleyici ve denetleyici kurumlar** olarak 3. maddenin c bendine göre bu kanuna ekli III sayılı cetvelde sıralanmışlardır.

⁴¹ Lütfü Duran, **Diyanet İşleri Başkanlığı’nı** bağımsız idari otorite olarak kabul etmektedir. Bkz., L. Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **AİD**, 1997, s.9.

Ancak; bağımsız idari otoritelerin mevcut özellikleri dikkate alındığında Diyanet İşleri Başkanlığı’nın bu kapsamda değerlendirilmesi oldukça güçtür. 1982 Anayasası’nın 136. maddesine göre, Diyanet İşleri Başkanlığı, genel idare içinde yer almaktadır. Devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. A. Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s.260-262.

Ulusoy, **Şeker Kurumunu**, bağımsız idari otoriteler arasında göstermiştir. A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.199.

kurulmuş kurumlardır. Yine hizmet yerinden yönetim kuruluşu klasik vesayet denetimine tabi iken, bağımsız idari kurum, bu tarz bir denetime tabi değildir.) idare teşkilatı içinde aynı kategori içine sokulmaları olanaksız görülmektedir. Bu nedenle, bağımsız idari kurumları, yerinden yönetim kuruluşları içinde, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir başlıkta toplamaktadır. Bu durumun Anayasa'ya da uygun olacağını düşünmektedir.⁴² ULUSOY'da benzer şekilde Rekabet Kurumu örneğinden hareket ederek, bağımsız idari otoriteleri, yerinden yönetim kuruluşları içinde ayrı bir kategoriye koymuştur.⁴³

Gözler ise, bağımsız idari otoritelerin Türkiye'de ayrı tüzel kişiliği olmasından hareketle kamu kurumu olduklarını söylemektedir. Ancak, bu noktada Günday'dan ayrılarak, bağımsız idari otoriteleri, hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasına dahil etmektedir.⁴⁴

Mevcut tartışmalardan hareket edecek olursak öncelikle şunu söylemekte fayda var ki, bağımsız idari otoriteler, Anayasa'da açıkça yer almamakla beraber, anayasal dayanakları olan kurumlardır. Anayasa'nın 123. maddesine göre, kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmaktadır. Bağımsız idari otoriteler de kamu tüzel kişisi sıfatına sahip kamu kurumlarıdır. Türk idari yapılanması merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığına göre, bağımsız idari otoriteler merkezi idari teşkilat içindeki kurumlar değildir. Bu noktada yerinden yönetim yapılanmasına bakıldığında

⁴² M. Günday, İdare Hukuku, s.497.

⁴³ A. Ulusoy, "Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumunun Yeri", **RK Perşembe Konferansları, 1999**, s.9.

⁴⁴ K.Gözler, İdare Hukuku, s.233.

yerel yerinden yönetim (mahalli idareler) ve hizmet yerinden yönetim organları olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmektedir. Ancak, hizmet yerinden yönetim organı olma vasfı da anayasa da açıkça yer almamakla birlikte, 123. maddede ki genel ilkedен yola çıkarak (merkezden yönetim-yerinden yönetim), o idari kuruluşun hizmet yerinden yönetim kuruluşu olduğu sonucuna varılmaktadır. Bizde bağımsız idari otoritelerin genel özellikleri ile, yerinden yönetim kuruluşlarının genel özelliklerini karşılaştırdığımızda, anayasaya aykırı olmayacak şekilde bağımsız idari otoriteleri, yerinden yönetim kuruluşları içinde ancak onlardan ayrı olarak üçüncü bir kategori oluşturacak şekilde vasıflandırabiliriz.

Bu kurumların tamamının kuruluş amacı bir alanı ya da sektörü regüle etmektir. Regülasyon işlevini yerine getirirken kurumların bu işlevi bağımsızlık çatısı altında yerine getirdiklerini biliyoruz ancak, idari kurum derken de, idari teşkilat içinde ki silsileye dahil olduklarını belirtiyoruz.⁴⁵ Anayasa'nın 123. maddesindeki haliyle idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesine de aykırı bir yol izlenmemiş oluyor. Dolayısıyla federal sistem içinde ortaya çıkan bağımsız idari otoriteler, üniter sistemin uygulanmış olduğu Türk idari teşkilatı içine monte etmiş olur. Anayasa'nın başlangıç kısmından itibaren devletin bölünmezliğinin bu kadar keskin bir çizgide vurgulanması karşısında yine devam eden hükümlerde idarenin bütünlüğünün sağlanması gerekliliğinin vurgulanması, bağımsız idari otoritelerin de buna göre konumlandırılması sonucunu doğurmuştur.

⁴⁵ T. Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", **RK Perşembe Konferansları-4, 2000**, s.4.

Peki klasik hiyerarşi ve vesayet denetimlerinin bu kurumlar üzerinde olmaması karşısında bütünlük ilkesi zedelenmeyecek midir? Vesayet yetkisinin kanunla düzenlenen istisnai bir yetki olması karşısında, pekala bu yetkinin bağımsız idari otoriteler üzerinde de getirilebileceği söylenebilir. Üstelik bunu engelleyici üst düzeyde bir anayasal normun olmaması ise bu görüşümüzü isabetli kılmaktadır. Merkezi idarenin hiyerarşi denetimi ise evveliyetle bu kurumlar üzerinde uygulanamayacaktır. Keza yine uygulamada bağımsız idari otoriteler Başbakanlık'la veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmektedirler. Demek ki bu kurumlar üzerinde sınırlı da olsa bir denetim olabileceğini göstermektedir.⁴⁶ Buna ek olarak vesayet denetiminin merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında ki bütünlüğü sağlayan tek bir hukuksal araç olmadığı da söylenebilir.⁴⁷ İdari denetim yapan merkezdeki yardımcı kuruluşlardan Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla bağımsız idari otoritelerin denetiminin yapılması mümkündür. Ya da Başbakanlık, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu aracılığıyla denetimlerde bulunabilir.⁴⁸ Yine Başbakanlık Teftiş Kurulu vasıtasıyla denetimlerde bulunmaktadır.⁴⁹ Bağımsız idari otoriteler üzerinde ayrıca Sayıştay denetimi

⁴⁶ K. Gözler, İdare Hukuku, s.233.

Aksi görüş için bkz., Atay, Ender Ethem, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, **GÜHFD**, 2006, s.282.

⁴⁷ M. Günay, İdare Hukuku, s.498.

⁴⁸ 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 8/d. maddesine göre EPDK, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenecektir.

⁴⁹ AA-Daha önce [Sermaye Piyasası Kurumu](#) , [Telekomünikasyon Kurumu](#) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi üst kurullarda genel denetim yapan [Devlet Denetleme Kurulu](#) , bu defa [EPDK](#) `nın faaliyetleri konusunda genel inceleme başlattı. [DDK](#) denetiminde, [EPDK](#) `nın 2003, 2004 ve 2005 yılı hesapları, bu dönemdeki çalışmaları ile bu kurumun gerçekleştirdiği doğalgaz dağıtım ve hidroelektrik santral ihaleleri tek tek incelenecek. İnceleme sonrasında hazırlanacak raporda, [EPDK](#) `nın faaliyetlerinin yanı sıra enerji piyasasına dönük de kapsamlı bir araştırma ortaya konulmuş olacak. Bu arada 4743 sayılı Kanun uyarınca, [Başbakanlık](#) tarafından gerçekleştirilen üst kurullara yönelik üçlü denetim sonucunda hazırlanan raporda da EPDK Yönetimi hakkında soruşturma açılması talep edildi. [Başbakanlık](#) ve [Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu](#) `ndan birer müfettiş ile [Yüksek Denetleme Kurulu](#) temsilcisinden oluşan üçlü [Denetim Komisyonu](#) raporunda, [EPDK](#) `nın [İstanbul Gökkafe](#) `teki irtibat ofisi alımında devletin zarara uğratıldığı` öne sürüldü. 2006-05-03 09:32:04 **HaberX** <http://www.tumgazeteler.com/?a=1479859...27.11.2007>

mevcuttur. 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu (m.3/c - bu kanuna ekli III sayılı cetvel) ile birlikte mali denetimleri Sayıştay tarafından yapılacaktır. Demek ki Türk idari yapılanması içerisinde bu kuruluşların varlığı bütünlüğü bozacak bir durum oluşturmamaktadır.

Bağımsız idari otoriteler yukarıda da belirtildiği gibi regülasyon kurumlarıdır. Türk uygulamasında bu kurumların, idari ve mali bağımsızlığa sahip olmalarının dışında münhasıran o alanla ilgili yetkileri vardır. İdari bağımsızlık noktasında özellikle bu kurumların üyelerinin görev süreleri dolmadan görevden alınamaması yer almaktadır. Bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkileri; izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlıkları çözme, araştırma-geliştirme ve eğitim, bilgi isteme şeklinde sınıflandırılabilir.⁵⁰

Bağımsız idari otoriteler, faaliyet alanları ile ilgili olarak düzenleyici işlemler yaparlar, bireysel işlemler uygularlar. Bu bakımdan icrai karar alma yetkileri ile donatılmışlardır. Alanları ile ilgili olarak, düzenleme yapma yetkileri çerçevesinde (Anayasa 124. madde) çıkardıkları yönetmeliklerle faaliyette bulunup, kural koyarlar. Denetleme görevinde bulunurlar. Alanları ile ilgili yasalara ve yönetmeliklere aykırı davranılması sonucunda yaptırım uygulama yetkisi ile donatılmışlardır. Uyguladıkları yaptırımlar; lisans iptali, para cezası, kapatma cezası, ekran karartma, faaliyeti askıya alma olarak sıralanabilir.⁵¹ Kararları idari nitelik taşımaktadır; yargısal ya da yarı- yargısal değildir. Dolayısıyla bağımsız idari

⁵⁰ S. Sezen, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, Ankara,2003, s.143.

⁵¹ K. Gözler, **İdare Hukuku**, s.234.

kurumların kararları yargı denetimine açıktır⁵² ve yine bu noktada üzerinde durulması gereken husus, bu kurumların kararlarının piyasada faaliyet gösteren aktörlerin dışında ilişkili ya da ilgili oldukları bakanlıklarca da yargı denetimine götürülebilecekleridir.⁵³ Aksi takdirde ilgili kurum ya da ilişkili kurum olmanın işlevsel bir yönü kalmayacaktır.

Bağımsız idari otoriteler, ülkemizde yukarıda anlatmış olduğumuz biçimde örgütlenerek faaliyet alanları ile ilgili regülasyon görevlerini sürdürmektedirler. Saymış olduğumuz özellikler ortak olmakla birlikte faaliyet alanlarına göre, birbirlerinden farklı uygulamaları olabilmektedir. Henüz çok genç olan bu kurumlar, ülkemiz idari uygulaması için yepyeni bir tecrübe olacaklardır. Nihai amaç, tarafsızlık içinde hassas sektör ve alanları regüle etmektir. Zaman, bu kurumların başarısını ortaya koyacaktır.

III- AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE ENERJİ ALANINDA REGÜLASYON

Avrupa Birliği'nin kuruluş aşamasından itibaren, enerji alanı büyük önem arz etmiştir. Avrupa topluluklarının üç kurucu antlaşmasından ikisi enerji alanını ilgilendirmektedir. 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması ve 1957 tarihli Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu antlaşmasıdır. Avrupa Birliği'nin kuruluşuyla ikincil mevzuat alanında enerjiye ilişkin düzenlemeler yapılmış ve hayata geçirilmiştir. Enerji alanındaki uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi

⁵² Kural, idari işlemlerin denetiminin idari yargı yerlerince yapılmasıdır. Uygulamada da durum bu şekildedir. Ancak kanun koyucu adli yargı alanını da istisnai olarak görevlendirebilir.

⁵³ A. Ulusoy, "Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumunun Yeri", s.11.

kapsamında Enerji Şartı Anlaşması 17 Aralık 1994'te Lizbon'da imzalanmıştır. Nisan 1998'de yürürlüğe giren Enerji Şartı Antlaşması, Türkiye tarafından 1994'te imzalanmasına rağmen 2000/786 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylamış, 5 Nisan 2000 tarihinde depoziter devlete tevdi ederek antlaşmanın tarafı olmuştur. Son olarak 25 Ekim 2005 tarihinde Avrupa Birliği ile bir kısım Balkan ülkesi arasında Enerji Topluluğu Antlaşması imzalanmıştır.⁵⁴

Avrupa Birliği'nde enerji piyasalarında serbestleşme Tek Avrupa Piyasası hedefinin yansıması olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, Tek Avrupa Piyasası'nın oluşumunun hedefi yeknesak bir enerji politikasından geçtiği için, buna ilişkin olarak elektrik ve doğalgaz alanlarında ortak düzenlemeler yapılmıştır.⁵⁵

Ulusal düzeyde bakıldığında bağımsız idari otoriteler için tek bir model söz konusu değildir. Genel yapı itibariyle, öncelikle kurumsal bir yapı oluşturulmuş ve bu kurumsal yapı, ya ilgili bakanlığın regülasyon yetkisi kapsamına alınmış ya da kurumlar bakanlık yapısı dışında regülasyon yetkisi ile donatılmıştır. Mesela, İspanya'da 1994 tarihli Elektrik Kanunu'na dayanarak ve 1998 tarihli, Hidrokarbon Kanunu uyarınca kurulan Ulusal Enerji Komisyonu, Sanayi Bakanlığı'ndan ayrı tüzel kişiliğe sahip bir kuruluştur. Ancak, Sanayi Bakanlığı'nın uyuşmazlıkların çözümü dışında her konu hakkında onaylama, reddetme ve değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır. İrlanda da ise 1999 tarihli Elektrik Regülasyon Kanunu ve 2002 tarihli Doğalgaz Kanunu'na dayanarak oluşturulan Enerji Düzenleme Otoritesi (CER) Bakanlık tüzelkişiliğinden bağımsız kanuni bir kurum olarak düzenlenmiş ve

⁵⁴ Ç. E. Ergün, **Avrupa Birliği Enerji Hukuku**, Ankara, 2007, s.3 ve 78.

⁵⁵ Ç. E. Ergün, **Avrupa Birliği Enerji Hukuku**, s.3 ve 78.

işlemleri üzerinde başka hiçbir devlet kurumuna yetki verilmemiştir. Yani, enerji piyasası alanında ki bütün regülasyon yetkileri, bu otoritede toplanmıştır.

Uygulama ile ilgili ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü ya genel mahkemelerin yargı yetkisi içine alınmış ya da bu otoritelere uyuşmazlıkları çözme yetkisi verilmiştir. Otoritelerin bu yetkiye sahip olduğu örneklerde kimileri yargısal yetkilerle donatılırken kimilerine de yalnızca idari karar alma ve idari yaptırım uygulama yetkisi tanınmıştır. Mesela, Çek Cumhuriyeti'nde ve Danimarka'da ilgili otoritelere uyuşmazlıklarla ilgili idari kararlar verme yetkisi tanınmış ve bu kararlara karşı yargı yolu açık tutulmuştur. Yunanistan'da, kurum bünyesinde piyasa aktörleri arasında çıkabilecek uyuşmazlıklara yönelik tahkim yoluna başvurulabileceği kabul edilmiştir.⁵⁶

Avrupa Birliği ülkelerinde, yeknesak bir enerji piyasası hedefi olmakla beraber, üye ülkelerin kendi idari yapılanmalarına uygun olarak farklı tercihlerle farklı kurumsal oluşumların ortaya çıktığı görülmektedir.

IV- ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN KURULUŞU VE FAALİYET ALANI⁵⁷

EPDK, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu olarak kurulmuştur. Kurul, 18.04.2001 tarihinde Doğalgaz

⁵⁶ http://www.ceer.eu/portal/page/portal/CEER_HOME-18.11.2007

Ceeregulatory Benchmark Report 2005

⁵⁷ İlerleyen bölümlerde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunu nitelemek üzere EPDK kısaltması kullanılacaktır.

Piyasası Kanunu'nda yapılan değişiklik neticesinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ismini almıştır. Kurul 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır.⁵⁸

EPDK'nın kuruluğu ile ilgili olarak, TBMM komisyon raporlarında ifade edildiği üzere, Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca öngörülen yeni piyasa yapısı, pazar için rekabet yapısından, pazar içi rekabete doğru yeniden yapılanmayı tanımlamaktadır. Pazar içi rekabet ortamının yaratılabilmesi için yeterli miktarda özel yatırımcının devlet garantileri olmaksızın piyasaya girmesinin sağlanması ve zaman içerisinde elektrik enerjisi arz fazlası yaratılması gerekmektedir. Mevcut durumda, piyasa riskleri hemen hemen tümüyle devlet tarafından üstlenilmektedir.

Bu kanun ile teşkilatlandırılan EPDK, elektrik enerjisi piyasasında faaliyet gösterecek tüzel kişiler nezdinde eşit ve adil bir uygulama yapılacağına dair bir güven ortamı yaratacaktır. Bu güven ortamında eşit, taraflar arasında ayırım gözetmeksizin faaliyet gösterecek tarafsız bir iletim işletmecisi oluşturularak şeffaf piyasa mekanizmaları tesis edilmesi, piyasa risklerinin paylaşıldığı rekabetçi bir ortamın hayata geçirilmesini sağlayacaktır.

Bu itibarla, Kanun'un piyasa yapısı açısından bir diğer önemli getirisi, başta üretim santrali yatırımları olmak üzere elektrik enerjisi piyasasında yapılacak yatırımların ve sürdürülecek faaliyetlerin olabildiğince basit olan, belli düzenleme ve denetim usullerince yerine getirilebilmesine imkan sağlanmasıdır. Kanun'un

⁵⁸ <http://www.epdk.gov.tr/19.11.2007>

yürürlüğe girmesiyle, herhangi bir tüzel kişinin piyasada faaliyet gösterebilmesi için bu Kanun ile teşkilatlandırılan EPDK'dan lisans alması yeterli olacaktır.⁵⁹

Elektrik Piyasası Kanunu'nun çıkarıldığı dönemde Elektrik Piyasası'nda regülasyon görevi ile yetkilendirilerek kurulan EPDK daha sonra ki süreçte (bu süreç çok kısa bir zaman diliminde olmuştur) enerji alanında ki regülasyonu tam olarak sağlaması amacıyla doğalgaz ve petrol alanlarında da regülasyon işlevini yerine getirme yetkisiyle donatılmıştır. Sırasıyla 18/4/2001 tarihinde 4646 sayılı yasa ile Doğalgaz Piyasası Kanunu, 04/12/2003 tarihinde 5015 sayılı yasa ile Petrol Piyasası Kanunu, 02/03/2005 tarihinde 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu kabul edilmiş ve EPDK, enerji alanını düzenleyen bağımsız bir idari otorite olarak faaliyet göstermeye başlamıştır.

1982 Anayasası'nın 167. maddesinde piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi başlığı altında: "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır..." demektedir. Bu hüküm, EPDK'nın kuruluşu açısından temel gerekçelerden biridir ve aynı zaman da kurumun varoluşunun ekonomik ya da siyasal nedenlerinin dışında hukuk alanında ki varlık gerekçesi olarak izah edilebilir. EPDK, Enerji Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş bir bağımsız idari otoritedir. İdare hukuku uygulaması içinde bağlı kuruluş ya da ilgili kuruluş uygulamalarının yanında ilişkili bakanlık terimi özellikle bağımsız idari otoriteler için benimsenmiş bir kavramdır. Ulusoy'a göre, bu bağ hukuksallık denetimini sağlayan yani ilişkili bakanlığın hukuka aykırı

⁵⁹ Elektrik Piyasası Kanunu Tasarısı ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji, Plan ve Bütçe Komisyon Raporları (1/791), 21. Dönem, 3. Yasama yılı, TBMM (S.Sayı:597), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss597m.htm> 20.11.2007

gördüğü işlemi yargı organı önüne taşıma imkanı sağlayan bir nitelemedir. İlişkili bakanlık olmakla açılacak bir iptal davasında davacı bakanlığın menfaati olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir.⁶⁰ Günday'a göre, ilişkili bakanlık teriminden, bakanlık bağlı ya da ilgili kuruluşları olarak nitelendirmek ve bu kuruluşların bakanlık bağlı ya da ilgili kuruluşlarıymış gibi ilişkili buldukları bakanlıkların denetimine tabi ve onlar karşısında bağımlı olduklarını söylemek mümkün değildir. İlişkili bakanlık teriminin daha ziyade bu kuruluşların görev alanlarıyla ilgileri bulunan bakanlık anlamında kullanılmakta olup, zaten ilişkili bakanlıklara da bu kuruluşların işlemleri üzerinde denetim yetkisi de verilmemiştir.⁶¹ Gözler, ilişkili bakanlık, deyimini yerine ilişkili kurum ve kuruluşlar kavramını kullanmaktadır. Yazar, her ne kadar "**ilişkili bakanlık ile ilişkili kuruluş arasında yasayla verilmiş bir vesayet yetkisi tespit edemese de**" kullandığı kavram, bir anlamda vesayet yetkisinin varlığını çağrıştıracı farklı bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır.⁶²

Bize göre de ilişkili bakanlık deyiminin kastettiği hukuksal niteleme tam olarak şekillendirilememekle birlikte bu kavram bir anlamda daha önce enerji alanındaki en üst kurum olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın regülasyon yetkisinin EPDK'ya devri karşısında merkezi idare ile arada kurulmuş bir hukuki bağ olarak belirlenebilir ancak, bu bağın hukuki kapsamı konusunda elimizde somut veriler bulunmamaktadır. Üzerinde yine durmakta fayda var ki, bu bağ hiyerarşi veya vesayet yetkilerini içeren bir bağ değildir. Bu bağ bağımsız idari otoritelere özgü bir hukuksal bağ olarak nitelendirmemiz şu an için en doğru yol olacaktır.

⁶⁰ A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.38.

⁶¹ M. Günday, "Bağımsız İdari Otoriteler", **RK- Kuruluş Yıldönümü, 2001**, s.75.

⁶² Farklı yaklaşım için bkz., K. Gözler, İdare Hukuku, s.135.

EPDK, kamu tüzel kişiliğini haiz ve mali özerkliğe sahip, bağımsız bir idari otoritedir. Kurumun merkezi Ankara'dır. Kurumun teşkilatı; Kurul, Başkanlık ve Hizmet Birimlerinden oluşur.⁶³ Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulu'nca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı görevlendirir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Başkanlık veya üyelikler, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan üyeliklere bir ay içinde atama yapılır.⁶⁴ Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememektedir. İstisnai haller yasada belirtilmiştir.⁶⁵

Kurum'un üyelerinin siyasal karar vericiler tarafından atanması, vesayet denetiminin yapılamadığı bir hukuksal yapılanmada, hükümetlerin mevcut politikalardan tamamen bağımsız olmadığını gösterme adına oldukça önemlidir. Kurul üyelerinin tekrar seçilebilecek olması ise kurumun tarafsızlığını zedelemektedir.⁶⁶

⁶³ 4628 Sayılı Kanun 4.m.

⁶⁴ 4628 Sayılı Kanun 5.m.

⁶⁵ 4628 Sayılı Kanun 6.m/5.fıkra.

⁶⁶ A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.163-164.

Kurum; Elektrik, Doğalgaz, Petrol ve Sıvılaştırılmış Doğalgaz (LPG) Piyasaları'nda faaliyet göstermektedir. Peki kurumun yetkileri nelerdir? Kurum, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada Elektrik Piyasası Kanunu'na uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.⁶⁷

Günday'a göre, kurumun lisans verme faaliyeti ruhsat verme olarak kabul edilmelidir. İdarenin tek yanlı verdiği izin ile belli bir kamu hizmeti özel kişiye gördürülmektedir.⁶⁸ Ancak, kamu hizmeti ve regülasyon kavramları birlikte ele alındığında idarenin regülasyon yetkisiyle donatılmış kurumu olan EPDK, ne o hizmeti bizzat yerine getirmekte ne de klasik anlamıyla bu hizmeti özel kişiye gördürmektedir. EPDK enerji alanında regülasyonu sağlamakla kurulmuş bir kurum olmakla verdiği izin kamu hizmeti olarak nitelendirilen alanlarda hakemlik yapmaktır. Aksi takdirde kolluk yetkisi kapsamında verilen ruhsat ile EPDK'nın

⁶⁷ 4628 Sayılı Kanun 4.m/2.fikra.

⁶⁸ M. Günday, İdare Hukuku, s.315.

verdiği lisansı yani ruhsatı ayırt etmemiz mümkün olmayacaktır. Burada konu kamu hizmetine ilişkin bir faaliyeti içermesi nedeniyle Ulusoy'un nitelediği gibi idari izin ile yetkilendirme olarak ele alınmalıdır. EPDK'nın verdiği lisans tek yanlı bir idari işlemdir ve kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin idari izin niteliğinde bir ruhsattır. Kurum ayrıca, kendi alanı ile ilgili konularda da yönetmelik çıkararak düzenleyici işlemlerde bulunabilir. Demek ki kurumun en başta düzenleme yapma yetkisi mevcuttur.

Kurumun diğer yetkisi gözetim ve denetim faaliyetlerinde bulunmaktır. Bu gözetim ve denetimlerin sonucunda yaptırım uygulama yetkisi ile donatılmıştır. Diğer yetkileri ise danışmanlık yapmak ve uyuşmazlık çözmektir.⁶⁹

EPDK'nın kuruluşu, teşkilatının genel yapısı, faaliyet alanı ve bu faaliyetlerinin nelerden oluştuğu izah ettiğimiz başlıklardan oluşmaktadır. İlerleyen aşamalarda ilgili piyasalarda ki faaliyetlerine denetim ve yaptırım uygulama yetkileri kapsamında değinilecek ve analiz edilecektir.

⁶⁹ 4628 Sayılı Kanun 5.m., Ayrıca bkz., H. Karakılıç, **Hukuki Açıdan Elektrik Piyasası**, 2006, s.130-148.

I. BÖLÜM

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU'NUN ENERJİ PİYASASINDAKİ DENETİM VE YAPTIRIM YETKİLERİ İLE BU YETKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ KAPSAMINDA ÖN ARAŞTIRMA VE SORUŞTURMA USULLERİ

I- İDARENİN DENETİM VE YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ

19.yy devlet uygulaması, **Hukuk Devleti** ilkesine göre gelişmiştir. Anayasa Devleti, erkler ayrımı, temel hakların korunması, idarenin sorumluluğu, idari mahkemelere başvurabilme, Anayasa Mahkemesi'ne gidebilme bu yolun işaret taşlarıdır. Ancak, hukuk devleti ilkesinin kazanmış olduğu bu konum, polis devleti uygulamaları ve totaliter rejimler ile zayıflamışken,⁷⁰ 20.yy'da çağdaş devletlerin kuruluşu ve bu devletlerin hukuk devleti ilkesine anayasalarında yer vermeleri (Anayasa'nın 2.maddesi) ile tekrar yükselişe geçmiştir. Hukuk devleti, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması anlamında en büyük güvence olmuştur. Aynı zaman da hukuk devleti ilkesi, kişilerin asgari yaşam koşullarının devlet tarafından güvence altına alınmasını öngören sosyal devlet ilkesi ile birleşince

⁷⁰ E.R.Huber, Çev: T.Ansay, "Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet", AÜHFD, 1970, s.30.

tamamlayıcı bir görünüme kavuşmuştur.⁷¹ Hukuk devletinin ana unsurları arasında ise; öngörülebilirlik, hukuki istikrar ve idareye güven ilkeleri yer almaktadır.⁷²

Hukuk devleti ilkesi; yasama, yürütme ve yargı erklerinin devlet yönetiminde ki en önemli ortak noktasıdır. Bu üç erk, yetki alanları içinde hukuk devleti ilkesini gözeterek hareket etmek zorundadırlar. Nitekim, hukuk devleti olmanın yüklediği sorumluluklar Anayasa ve yasalarda kendini açıkça göstermektedir.

Yürütme erki bakımından ele alındığında bu erkin organik ve işlevsel yönü hukuk devletine uygun şekilde Anayasa’da açıkça ortaya konmuştur. Yürütme erki; Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve İdare’den oluşmaktadır (Anayasa’nın 101-137. maddeleri). Anayasanın 123. maddesi “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” demektedir. İdarenin bütünlüğünden maksat, organik açıdan Anayasanın çizdiği sınırlar dahilinde yapılanmasını⁷³, işlevsel açıdan ise idarenin bir uyum içinde hareket edip, doğru işlemler kurup, eylemlerde bulunarak hizmetlerin kamu yararını hedef alarak ve en etkin biçimde yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu hizmetler yerine getirilirken idari faaliyetlerin devamlılığının sağlanmasının bir boyutu da, mevcut faaliyetlerin denetimi ve bu faaliyetlerin etkili biçimde ve hızlıca yerine getirebilmesi için yaptırım uygulama yetkiyle donatılmış olmaktadır.⁷⁴

⁷¹ N. Bulut, “Özelleştirme Uygulamaları Karşısında Sosyal Devlet İlkesini Yeniden Düşünmek”, **AÜEHFD**, s.23-29.

⁷² A. Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s.175-177.

⁷³ Tabi ki burada kastedilen anlam, ideolojik bir temele dayanmaktadır. Bütünlük, aynı zamanda üniter devlet yapısının teminatı konumundadır.

⁷⁴ M. Günday, İdare Hukuku, s.202.

Öncelikle belirtmekte fayda var ki, idarenin denetim yetkisi, idare hukukunda yer alan genel bir yetkidir. Bu genel yetki, kamu gücünden kaynaklanmaktadır.⁷⁵ Kamu düzeninin ve kamu yararının sağlanması da (kamu gücünden hareketle) idari birimlerin gerekli denetimlerde bulunmalarını zorunlu kılmaktadır. Ancak, bu denetimler yaptırım yetkisinden yoksun olması durumunda herhangi bir anlam ifade etmeyecektir.

İdarenin yaptırım uygulama yetkisinin kaynağında devletin egemenlik yetkisi yer almaktadır. Toplumsal düzeni derinden sarsmayan hafif suçlar ve toplumsal düzenin korunabilmesi için, çabuk verilmesi gereken cezalar yargı erkinden idareye transfer edilmektedir. Özellikle, ekonomik düzen ve bu düzenin ihtiyaç duyduğu yapılanma bu konuda itici güç oynamaktadır.⁷⁶

İdari yaptırımların temelinde yukarıda bahsetmiş olduğumuz, hukuk devleti ilkesi ve onun gerekleri yanında, (Anayasa hükümlerinin bağlayıcılığı karşısında (Anayasa 11/1. madde)) Anayasa'nın başlangıç kısmı, Cumhuriyetin niteliklerine ilişkin temel hükümler (Anayasa 2. madde) yer almaktadır. Bununla birlikte, eşitlik ilkesi (Anayasa 10. madde), ölçülülük ilkesi (Anayasa 13. madde), Disiplin Yaptırımlarında Savunma Hakkına Saygı ilkesi gibi Anayasa hükümlerinin varlığı idari yaptırımları ilgilendiren onlara kaynaklık eden düzenlemelerdir.⁷⁷

⁷⁵ K.Gözler, İdare Hukuku, s.483.

⁷⁶ A. Ulusoy, “İdari Ceza Hukuku’nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri”, İdari Ceza Hukuku Sempozyumu – İKÜ, İstanbul, 2007, s.2.

⁷⁷ O. Sancakdar, “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri”, İdari Ceza Hukuku Sempozyumu – İKÜ, İstanbul, 2007, s.1.

İdarenin yaptırım uygulama yetkisi ile donatılmış olması, idarenin yaptırım uygulayacağı fiillere, ceza hukukundan farklı bir anlam verilmesinden kaynaklanmaktadır. Fiil suç olmaktan çıkarılmakla birlikte hali hazırda hukuka aykırılık teşkil etmektedir. Ceza hukuku disiplini içinde olmasa dahi, idari düzeni bozan fiile bir yaptırım uygulanması zorunluluğu esastır. Sonuçta hukuka uygun işleyen düzen bozulmuş olmakla idari düzeni bozucu davranışlara idari yaptırımlar uygulanabilecektir.⁷⁸ Ceza hukukunun yapısı içinde yer alan suç oluşturan fiil neticesinde kişiyi cezalandırma ile suçu ve suçluyu tenkil etme yani bastırma figürü öne çıkmaktadır. Toplumun, suça ve suçluya karşı korunması ceza hukukunda belirirken idari yaptırımların doğasında ise idari düzenin devamlılığının sağlanması, kamusal hizmetlerin aksamaması esastır. Dolayısıyla bu noktada amaçsal bir farklılık olduğu görülmektedir.

İdarenin yaptırım uygulama yetkisi aynı zamanda idari ceza hukuku gibi bir başlık altında da toplanabilmektedir.⁷⁹ Nitekim bugün özel bir kanun olarak 5237 sayılı ceza kanunu sistematüğinden tamamen ayrı bir şekilde düzenlenmiş olan 5326 sayılı **Kabahatler Kanunu'nda** idari ceza kavramı kullanılmaktadır. 765 sayılı Ceza Kanunu döneminde kabahat olarak düzenlenen suçlar, ceza mahkemelerinden alınmış ve idari ceza haline getirilerek, Sulh Ceza Mahkemeleri yetkilendirilmiştir. Bu durum Fransızca Depenalizasyon adını verdiğimiz, bir suç ve cezanın ceza mahkemelerince bakılan bir suç ve onlarca verilen bir ceza olmaktan çıkarılıp idari

⁷⁸ Y. Oğurlu, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım – Ceza Yaptırımı Ayrımı” **AÜEHFD**, s.145.

⁷⁹ F. Gölcüklü, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”, **AÜSBFD**, 1963. s.115-182.

suç ve ceza haline getirilmesidir.⁸⁰Yine de bu noktada bağımsız bir idari ceza hukukunun varlığı gibi bir tespit yapmak mümkün görünmemektedir. İdari yaptırımlar idare hukukunun bir kısmını oluşturmaktadır. Sancaktar'ın da ifade ettiği üzere idari yaptırım, idari ceza kavramını da kapsayan üst bir kavramdır.⁸¹

İdari yaptırımlar, **yasallık ilkesi** içinde incelenmelidir. Kaynağını Anayasa ve yasalardan almayan bir idari yaptırımın yasallık ilkesinden yararlanması düşünülemez. Anayasa Mahkemesi kararlarında da yer aldığı üzere: “Yönetim, yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir edip, kendi yetkisiyle bu konuda kural koyamaz...Yönetim kendi kendine suç ve ceza yaratamaz” ifadesi yasallık karinesini şart koşmaktadır. İdari yaptırıma ancak, yasada açıkça yer alması durumunda başvurulabilir. Yasanın çizdiği sınırlar dışında idari yaptırım uygulanamaz. Kıyas yoluyla suç ihdas edilemeyeceği gibi, idari yaptırımı gerektiren davranışlar kıyas yoluyla belirlenemez. Ancak bu durum düzenleyici işlemlerle (yönetmelik), idari cezaların belirlenemeyeceği anlamı taşımamaktadır.⁸²

İdari yaptırımlar, idari makamlar tarafından uygulanmaktadır. İdari yaptırımları, idari cezalar ve idari icra (re'sen icra) olmak üzere iki kısımda inceleyebiliriz. İdari cezaları da kendi içinde disiplin cezaları ve öteki idari cezalar olmak üzere ayırmalayabiliriz. Anayasa'nın 38/8. madde'ye göre: “İdare kişi

⁸⁰ A. Ulusoy, “İdari Ceza Hukuku'nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri”, s.3-4.

⁸¹ O. Sancaktar, “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri”, s.3.; Aynı şekilde Günday'da idari ceza kavramını, yaptırım üst başlığının altında kullanmıştır. M. Günday, İdare Hukuku, s. 202.

⁸² Y. Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma- İdari Ceza Hukuku ve Yargısal Korunma**, Ankara, 2001, s.63-65.

hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz” demektedir. Bu hükümden idarenin suç ihdas edemeyeceğini anlamaktayız. **Disiplin cezaları (bireysel idari yaptırım)**, bir idari kuruluşun memurlarına verilen cezalardır. Anayasa’nın 128. maddesi’nden hareketle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ifade edilen cezalar, Anayasa 130/9. madde’ye göre öğretim üyelerinin disiplin işleri kanunla düzenlenmesi gerekirken, buna muhalif şekilde yönetmelikle düzenlenmiştir. Kamu kurumu niteliğinde ki meslek kuruluşlarının Anayasa 135/1. madde gereğince disiplin cezası verme yetkileri vardır. Mesela; Mimarlar Odası, Tabipler Odası vd. Bu cezalar arasında uyarma, kınama, para cezası meslek yapmaktan geçici olarak çıkarma ve meslekten men sayılabilir. Aynı şekilde eğitim ve öğretim kurumları da öğrencilerine disiplin cezası verebilmektedirler. **Öteki cezalar** arasında vergi uygulamalarından kaynaklanan cezalar örnek verilebilir. Yine belediyeler tarafından verilen cezalar örnek gösterilebilir. **Re’sen icra yetkisi** ise, idarenin idari işlemleri kendisinin uygulaması ve kamu hukukundan doğan alacaklarını kendisinin tahsil etmesidir. Tahsil yetkisi 6183 sayılı Kanuna (Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun) dayanmaktadır. Re’sen icra yetkisi ayrıca **kolluk yetkisinin** kullanımı şeklinde de ortaya çıkabilmektedir.⁸³

İdari yaptırımları genel olarak sayacak olursak, para cezası, el koyma, müsadere, aylıktan kesme, yıkım kararları ve yıkma masrafları sayılabilir. Bunların dışında çok geniş bir kategoride sayabileceğimiz bireysel idari cezalarda mevcuttur.

⁸³ M.Günday, İdare Hukuku, s.202-208.

Yukarıda saydığımız disiplin cezaları yanında; pasaport vermemek, eğlence yerlerinin tarifelerinin düşürülmesi, satışın yasaklanması sayılabilir.⁸⁴

Kamu hizmetleri ve kolluk yetkileri kapsamında yapılan denetimler ve uygulanan yaptırımlar, idarenin faaliyetleri başlığı altında ele alındığı için idarenin denetlenmesi konusundan sonra incelenecektir. İdari denetim ve yaptırıma ilişkin bu genel açıklamaları takiben idarenin kendi yapısının nasıl denetlendiğinin bilinmesi konunun bütünlüğünün sağlanması bakımından oldukça önemlidir.

A- İDARENİN DENETLENME YÖNTEMLERİ

Bugün, hukuk devleti temel ilkesinin idare hukuku ile bağlamı olarak en önemli ögesi, hiç şüphe yok ki, idarenin hukuka bağlılığının **yargı yolu ile denetlenmesidir**.⁸⁵ Anayasa'nın 125. maddesi'ne göre: “ İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” denilmektedir. İlke bu şekilde güvence altına alınmıştır. İdarenin işlem ve eylemleri idari yargı denetimine açılmıştır. Kanunla belirlenmiş belli konular ise adli yargının görev alanı içindedir. Yargı yolu ile denetlenmenin dışında yerleşik başka denetim yöntemleri yok mudur? elbette vardır. Aşağıda bu yöntemler üzerinde durulacaktır.

⁸⁴ Y. Oğurlu, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma- İdari Ceza Hukuku ve Yargısal Korunma, s.89-102.

⁸⁵ Y. K. Zabunoğlu, **İdare Hukuku Ders Notları I**, Ankara, 2004, s.49.; M. Günday, İdare Hukuku, s.45.; K. Gözler, İdare Hukuku, s.56.

1- İdari Denetim Yöntemi

Yargı yolu dışında idarenin denetlenmesi yöntemi başta bizzat idari denetimin kendisidir. **İdari denetim**, idari kurum, vasıta ve usullerle yapılan denetimdir.⁸⁶ İdari denetim, kendi içinde iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. İç denetim, hiyerarşi denetimidir. Dış denetim ise vesayet denetimi ile birlikte merkezde idari denetim yapan diğer kuruluşlardan oluşmaktadır. Aynı zaman da hiyerarşi makamlarını harekete geçiren idari teftiş de hiyerarşi ile birlikte iç denetim mekanizmasında yer alabilmektedir.⁸⁷ **İdari teftiş**, bakanlıklar, bağlı kuruluşlar ve ilgili kuruluşların bünyesinde denetim yapmak amacıyla oluşturulmuş kurullar vardır. Müfettişler aracılığıyla ilgili teşkilattaki her türlü faaliyet ve işlem hakkında, denetim, soruşturma ve inceleme yapma görevini sürdürmektedirler. Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş kurulu vd., örnek gösterilebilir.

Hiyerarşi, idari teşkilatın bir kademeleşme göstermesini, bu teşkilatın görevlilerinin aşağıdan yukarı doğru basamak basamak, derece derece birbirlerine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmalarını ifade etmektedir. Bu düzeni gerçekleştirmek için bir yukarıdaki basamak veya derecedeki makam veya memurun (üstün) alt basamak ve derecelerdeki makam veya memurlar (astlar) üzerinde sahip olması gereken güce denir, bu güçten kaynaklanan yetkilere ise hiyerarşik yetkiler denir. Hiyerarşi gücüne ilişkin yetkiler her idari makamda olağan ve mevcuttur. Bu

⁸⁶ H. Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1974, s.293.

⁸⁷ S. Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, İstanbul, 2005, s.23-28.

Gözler, idari teftişi, idarenin içinde sırf denetleme amacıyla kurulmuş denetleme kurulları başlığı altında incelemiştir. Bkz., K.Gözler, **İdare Hukuku**, s.784-785.

yetkilerin kullanımı için açık bir yasal izne gerek yoktur.⁸⁸ Mesela, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı'nın, Enerji Bakanlığı Müsteşarı üzerindeki yetkisi **hiyerarşi yetkisidir**. Müsteşar bakana bağlıdır ve onun astı konumundadır. Bu yetkiler ilgililerin istemi üzerine kullanılabilen gibi re'sen de kullanılabilir. Bu noktada hiyerarşik denetim bizzat idari birimlerce gerçekleştirilmiş olacaktır.⁸⁹

İdari vesayet, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları (yerel yerinden yönetim-hizmet yerinden yönetim) arasında ki bütünlüğü sağlayan hukuksal bir araçtır.⁹⁰ Kaynağını Anayasa'nın 127/5. maddesinden (mahalli idareler üzerinde ki vesayet yetkisi) alır. Vesayet denetimi kanunla öngörülmüş istisnai bir denetim şeklidir.⁹¹ İki ayrı kamu tüzel kişisi varsa ancak o zaman vesayet denetimi söz konusu olabilecektir. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde gerçekleşmektedir.⁹² Vesayet yetkisi, hiyerarşi yetkisiyle birlikte idarenin bütünlüğünü sağlayan bir araçtır. Türkiye Barolar Birliği'nin, herhangi bir ilin barosu (Ankara-Şanlıurfa-Edirne vd.) üzerindeki yetkisi, **vesayet yetkisidir**. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin ilçe belediyeler üzerindeki yetkisi **vesayet yetkisidir**. Mesela, **5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11. maddesine göre**, Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir.

⁸⁸ M. Günday, İdare Hukuku, s.71-74.; İ. H. Özay, Günışığında Yönetim, s.153-159.; H. Eroğlu, İdare Hukuku Dersleri, s.294-297.

⁸⁹ Gözler, idarenin kendi kendini denetlemesini; İsti'taf yoluyla denetim, hiyerarşik denetim ve vesayet yoluyla denetim olmak üzere üç başlıkta toplamıştır. **İsti'taf yoluyla denetim**, İdari başvuru yoluyla (2577 Sayılı, İYUK 10.m) idari birimleri harekete geçirerek denetimde bulunmayı sağlamadır. Bkz., K. Gözler, İdare Hukuku, s.782-784.

⁹⁰ M. Günday, İdare Hukuku, s.74.; İ. H. Özay, Günışığında Yönetim, s.164-177.; H. Eroğlu, İdare Hukuku Dersleri, s.297-299.

⁹¹ K. Gözler, İdare Hukuku, s.102-103-783.

⁹² M. Günday, İdare Hukuku, s.77-81.

Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. **Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.** Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32. ve 42. maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir....

Merkezde denetim yapan diğer kuruluşlar ise, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu, Danıştay ve Sayıştay'dır. İlk iki kurum, bizzat denetim organı olarak kurulmuş kurumlardır, Danıştay yüksek yargı organı olmanın yanında danışma ve tetkik görevi olan bir merciidir. Sayıştay da mali denetim yapmakla birlikte kararlarının niteliği yargısaldır.

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Anayasa'nın 108. m'sinde yer almaktadır.⁹³ İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanı'na bağlı

⁹³ 2443 Sayılı kanun ve bu kanunu değiştiren 406 Sayılı KHK ile kurul düzenlenmiştir.

olarak kurulmuştur. Bu kurum ancak, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçip, denetimlerde bulunabilir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, her düzeydeki işçi ve işveren kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulu, her türlü bilgi ve belgeyi kurumlardan ister, bu doğrultuda raporlar hazırlar. Kamu kurum ve kuruluşları bakımından hazırlanan rapor ihbar niteliğindedir ancak, hazırladıkları raporların bağlayıcılığı yoktur.⁹⁴

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu, 24.06.1983 tarihli KHK'ya dayanarak faaliyet göstermektedir. Kamu yatırımlarının giderek ekonominin tüm yükünü üstlenmesiyle bu kuruluşların etkinlik ve verimliliğini tek elden denetleyecek bir kuruma ihtiyaç duyularak Başbakanlık düzeyinde böyle bir örgütlenmeye gidilmiştir. Tüzel kişiliği haizdir. Kurulun görevi, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel kanunlarında Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşları ve sosyal güvenlik kuruluşlarını denetlemektir. Kararları bağlayıcı değildir.⁹⁵

Danıştay, Anayasa'nın 155. maddesinde düzenlenmiştir. Yüksek yargı organları arasında sayılmaktadır. Yargı organı olarak uyuşmazlıkları çözmenin dışında, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde

⁹⁴ K.Gözler, İdare Hukuku, s.121-122.

⁹⁵ S. Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s.32.

düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemekle görevlidir. Yargısal görevleri dışında yapmış olduğu bu işlevi danışma ve tetkik mercii sıfatıyla yapar. 2575 Sayılı Danıştay Kanunu 42. madde kapsamında bu iş, birinci dairenin görev alanı içindedir. Danışmanlık ve tetkik işlevi sonucunda bir anlamda idareyi denetlemekte olan danıştayın görüşlerinin bağlayıcılığı yoktur. Hükümetler isterlerse bu kararlara uymayabilirler. Nihayetinde mevcut hüküm, idarenin bir şekilde denetimi olmaktadır.

Sayıştay, Anayasa'nın 155. maddesinde düzenlenmiştir. Sayıştay, Anayasa'ya göre genel ve katma bütçeli kurumların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlendirilmiş bir hesap mahkemesidir. Yine Sayıştay kendine özgü bir yargı kolunun üst derece kimliği olmayan mahkemesi olarak kabul edilebilir.⁹⁶ Sayıştay'ın yapmış olduğu idari denetimin en önemli örneği Sayıştay kanunu 28. maddede ve devamında yer alan vize ve tescil işlemleridir. Sayıştay'ın bütçe uygulaması yönünden kurumların harcamalarını hukuka ve bütçeye uygunluk yönünden denetlemesine vize işlemi kurumların harcamaya ilişkin olarak yaptıkları sözleşmeleri bütçeye ve yasalara uygunluk açısından denetlemesine tescil işlemi denir.⁹⁷

İdarenin kendi içindeki denetimi saymış olduğumuz vasıtalarla yerine getirilmektedir. İdarenin kendi içinde sistemli ve doğru işleyen bir denetimi olmadan dış dünyada yapacağı denetimlerin anlamı kalmayacaktır.

⁹⁶ Y. K. Zabunoğlu, İdare Hukuku Ders Notları I, s.8

⁹⁷ S. Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s.30.

2 - İdarenin Denetlenmesinde Diğer Yöntemler

İdarenin hukuka bağlılığının ve sisteminin doğru işleminin denetlenmesinde ki yöntemleri sırayla inceleyecek olursak, başta **Siyasal Denetim** gelmektedir. Parlamento, idareyi hem hukukilik hem de yerindelik bakımından denetler.⁹⁸ İdareler, hükümetlerin otoritesi altındadır. Parlementerler için, yönetimin çalışmalarını denetlemede hükümet bir çeşit aracı durumundadır. Parlamento, hükümeti denetleyerek onun sorumluluğunu ortaya koyar.⁹⁹ Parlemtentonun hükümeti denetleme yolları ; Anayasa'nın 98. m'sinde düzenlenen Soru¹⁰⁰, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, ve 99. m'sinde düzenlenen Gensorudur.¹⁰¹ Hem idari denetim hem de siyasal denetimin ortak noktasında yer alabilecek **dilekçe hakkından** da söz etmek gerekmektedir. Anayasa'nın 74. m'sine göre: "Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir." Sonuç olarak idarenin denetlenmesi için siyasal denetim yolları vardır ancak, bu yolların etkinliği tartışmalıdır. Nitekim yasama meclisinde çoğunluğu elinde bulunduran ve tek başına iktidar olmuş bir hükümetin ne kadar etkin bir biçimde denetlenebileceği düşündürücüdür. Yine TBMM çatısı altında faaliyet gösteren ve 3686 sayılı kanunla 1990 yılında kurulan "**TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu**", insan hakları alanında denetim görevini sürdürmektedir.

⁹⁸ S. Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s.33.

⁹⁹ N. Tortop, "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimi", **AİD**, 1974, s.31.

¹⁰⁰ Mesela, Aydın milletvekili Ali Uzunırmak'ın Aydın şehir içi doğalgaz dağıtım ihalesine ilişkin, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Ordu milletvekili Hilmi Güler'e yazılı soru önergesi, **Dönemi ve Yasama Yılı: 23/2, Esas Numarası: 7/390, Başkanlığa Geliş Tarihi: 10/10/2007** http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_soru_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=55326...28/11/2007

¹⁰¹ Detaylı bilgi için bkz., E. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 2002, s. 297-302.

İdarenin yargı dışı yollardan denetiminin bir başka yöntemi **kamuoyu denetimidir**. Kamuoyu denetimi, ancak, hür ve demokratik bir düzende işlerlik kazanabilecek bir denetim şeklidir.¹⁰² Kamuoyu, kurumsallaşmış bir denetim mekanizması olmaktan çok, spontane biçimde oluşmuş bir duyarlılık cephesidir. İdarenin yanlış uyguladığı işlemler karşısında kamuoyu duyarlılığı ekseninde bir tepki oluşmakta ve resmi denetim organlarını harekete geçirebilmektedir.¹⁰³ Kamuoyunu harekete geçiren araçlar kapsamında sendikalar, meslek odaları, sivil toplum örgütleri (dernekler – vakıflar - araştırma enstitüleri - platformlar) sayılabilir. Bunların yanında yazılı ve görsel yayın organları da yaptıkları yayınlarla kamuoyunu oluşturmaktadırlar. Halihazırda kamuoyunun oluşumunda en etkin rolü basın-yayın araçları oluşturmaktadır. Hatta bu etkinlik, kamuoyunun objektif yönden oluşumunu kimi zamanlar engellemektedir.¹⁰⁴

İdarenin denetlenmesinin bir diğer yöntemi, **bağımsız bir kamu denetçisi** tarafından denetlenmesidir. Ombudsman (kamu hakemi), ya da mediateur (arabulucu) olarak isimlendirilen bu kişiler¹⁰⁵, ilk kez İsveç'te ortaya çıkmıştır. Ombudsman kurumu, yönetsel demokrasiyi pozitif hukuk düzeni içinde işler kılmak

¹⁰² N. Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimi”, s.48.

¹⁰³ M.Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s.59-60.

¹⁰⁴ Konumuz bağlamında ele alındığında, basın-yayın alanında dev gazete, radyo ve tv'lerin sahibi olan patronlarının aynı zaman da enerji sektörü ve bu sektörde faaliyet gösteren şirketlere sahip olmaları, problemler oluşturmaktadır. Nitekim, EPDK, aralarında PO ve Opet'in de bulunduğu şirketlere 1.6 milyar YTL'lik idari para cezası uygulamıştır. Kurul, çalışma şartlarına uygun olmadığı için lisansı bulunmayan 2.300 bayiye akaryakıt ikmali yaparak Petrol Piyasası Kanunu'nu ihlal ettikleri gerekçesiyle dağıtım şirketleri için 1 milyar 666 milyon 835 bin YTL tutarında idari para cezası uygulanmasını kararlaştırdı. <http://www.ntvmsnbc.com/news/383864.asp...29/11/2007> PO'nun (Petrol Ofisi) sahibi olan ...kişi aynı zamanda büyük yayın organlarının da sahibidir! Bu noktada ilgili yayın organlarından ne kadar objektif olmalarını bekleyebiliriz? Ortada tartışmalı bir durum söz konusu olmaktadır.

¹⁰⁵ K.Gözler, İdare Hukuku, s.785.

amacıyla, bireylere, varolan yasama, yargı ve öteki başvuru mekanizmalarına ek olarak, yönetimin işlem ve eylemleriyle ilgili yakınmalarını, bağımsız ve işinde uzman bir organ aracılığıyla çözmelerine olanak sağlayan; bireylerin zedelenmiş adalet duygularını onarmaya yardımcı olan bir tür adalet doktorudur. Ülkemiz yönetsel geleneği açısından farklı bir sistem olan ombudsman sistemi, bireyin devlete karşı korunmasının yöntemlerinden biridir. Ombudsman talep üzerine incelemede bulunabileceği gibi kendiliğinden araştırma ve inceleme yetkisi de mevcuttur.¹⁰⁶ Türkiye’de ilk kez 2006 yılında 5548 sayılı Kanun ile kamu denetçiliği kurumu, kurulmuş ancak, Anayasa Mahkemesi E: 2006/140 K: 2006/33 K.G: 27.10.2008 tarihli kararı ile Kanun’un (geçici madde 1) yürürlüğünü durdurmuştur.

İdarenin denetlenmesi yöntemleri bu yollar olmakla birlikte, demokratik bir toplumda bu yollardan hiç birinin diğerine üstünlük kuracak şekilde işlevsel olduğunu iddia etmemiz mümkün olmayacaktır. Nitekim bu yollar, bir anlamda birbirlerinin alternatifi konumundadırlar. Amaç idarenin doğru ve etkin işlemesi ise bu meşru vasıtalar hukuka uygun şekilde denetim mekanizmasında yer alma işlevi taşıyacaklardır.

¹⁰⁶ M. Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 266, 284-287.

B- İDARENİN FAALİYETLERİ KAPSAMINDA DENETİM VE YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ

1. Bölümün başlangıcında idarenin denetim ve yaptırım yetkisini genel hatları ile açıklarken bu denetim ve yaptırımın esasında kamu düzeninin sağlanması ve kamu hizmetlerinin etkin ve kesintisiz bir biçimde yürütülmesi anlamında gerçekleştiğini belirtmiştik. Bu noktada **kolluk yetkisi** ve **kamu hizmeti** kavramlarının idarenin denetim ve yaptırım uygulama yetkileri içinde ki durumunu irdelememiz gerekmektedir. İdarenin asli görevi olan iki faaliyet, kolluk faaliyeti ve kamu hizmeti, idarenin denetim ve yaptırım yetkilerinin toplumsal hayata ilişkin olarak en somut görünümleridir.

İlk bakışta, kolluk faaliyetinin amacı kamu düzenini sağlamak ve kamu hizmetinin amacı kamu yararını gerçekleştirmek gibi görülse de, aslında amaçları bakımından kamu yararının son nokta olduğu her iki faaliyet bakımından tespit edilebilir. **Kolluk**, İdarenin kamu düzenini korumak ve sağlamak için giriştiği tüm faaliyetlerdir.¹⁰⁷ Amacın kamu düzenini sağlamaya dönük olması; kamu güvenliğinin, kamu huzurunun ve kamu sağlığının korunması anlamı taşımaktadır. Toplumun gündelik hayatı içinde trafik güvenliğinin sağlanması, mala ve cana gelmiş ve gelebilecek saldırıların önlenmesi, bireyleri rahatsız eden gürültünün, kokunun, dumanın engellenmesi, bulaşıcı ve salgın hastalıklardan toplumun korunması, gıda maddelerinin hazırlanışından satımına kadar ki tüm aşamalarda toplum sağlığını düşünerek denetimlerde bulunma ve bunlarla mücadele sayılabilir.

¹⁰⁷ Başka bir görüşe göre de Kolluk, kamu düzenini sağlamaya yönelik bir **kamu hizmeti** faaliyetidir. Bkz., K.Gözler, İdare Hukuku, s.558; İ.H.Özay, Günışığında Yönetim, s.490.

Kolluk yetkisi, adli ve idari kolluk olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Bu ayrımın temel nedeni idari kolluğa idare hukukunun uygulanması ve idari yargıya tabi olması, adli kolluğa ise ceza usul hukuku uygulanması ve bundan kaynaklanan uyuşmazlıkların adli yargıya tabi olmasıdır. Tabi ki, bu noktada farklı ayrımlara gidilmekte ve idari kolluk - suç kolluğu gibi başlıklarda da ayrımlama yapılabilmektedir. Durum her ne kadar böyle gözükse de 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesine göre: "İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç 15 gün içinde, **sulh ceza mahkemesine** başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararı kesinleşir" demektedir. Görevli yargı yolunun adli yargı yolu olması, vermiş olduğumuz bu temel ilkenin aksine bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada 765 sayılı eski Ceza Kanunu'nun 11. maddesinde cezaların, suç ve kabahatler olarak ayrımlamanın getirdiği bir alışkanlıkla sanki halen bu kabahat olarak nitelendirilen fiillerin bir anlamda hafif suçlar kategorisinde değerlendirilmesi olarak algılayabiliriz. Ancak, madem ki bazı fiil ve davranışlar yeni 5237 sayılı Ceza Kanunu'nda düzenlenmemiş ve ayrıca kabahatler kanununda bu fiiller suç olmaktan çıkarılmışsa idari yaptırım kategorisindeki bu cezaların denetim yerinin de adli yargı değil tam tersi idari yargı yerlerinin olması gerekmektedir. Yaptırım kavramını, mesela, adli yargının denetimine terk edilmiş aslında idare organı olan nüfus müdürlüklerinin yaptığı nüfus işlemleri ya da tapu kadastro müdürlüklerinin tapu kadastro işlemleri ile aynı platformda değerlendirmememiz gerekmektedir. İdari yaptırımların özellikle emre aykırı davranışı içeren genel nitelikli 32. m'nin

uygulanması durumunda bunu inceleyecek makamın idare hukukunun ögelerine hakim olması gerektiği açıktır. Burada emre aykırı davranışın nitelemesi klasik ceza hukuku mantığına göre yapılamayacaktır. Nitekim adli yargının içindeki hukuk ve ceza yargılamasının bile ne kadar farklı olduğunu düşünürsek suç olmaktan çıkarılmış fiillerinde halen bir ceza mahkemesi tarafından denetlenmesi yapılmak istenilen reforma uygun düşmemektedir.

Adli ve idari kollukla ilgili olarak, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu, Emniyet Teşkilat Kanunu, Jandarma Teşkilat ve Görev ve Yetkileri Kanunu, Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu, Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Ceza Muhakemesi Kanunu gibi kanunlarda yer alan ve kolluk vazifesi gören polis, jandarma gibi birimlerin görev ve yetkilerine ilişkin yer alan hükümlerden tespitte bulunabiliriz. Bu ayrımın somut görünümü istisna Kabahatler Kanunu uygulaması olmak üzere, idari kolluk faaliyetlerinin idare hukukuna tabi olması ve idari yargının görev alanına girmesi, adli kolluk faaliyetlerinin ise ceza hukukuna tabi olması ve adli yargının görev alanı içinde kalmasıdır. Yine de idari kolluğu adli kolluktan teşkilat ve görevleri yönünden ayırt etmek mümkün gözükmemektedir. Bu iki kolluk görevlerinin niteliği ve amaçları yönünden birbirinden ayırt edilebilmektedir. Bu noktada, Emniyet Teşkilatı Kanunu 9. maddesi'nde yer alan: "Devletin umumi emniyetine taalluk eden işlerle mükellef olan kısım" şeklinde ifade edilen **siyasi polisi** de eklememiz gerekmektedir. Burada Milli İstihbarat Teşkilatı, kapsamında ki faaliyetler ele alınmaktadır.

İdari kolluğu kendi içinde genel idari kolluk ve özel idari kolluk şeklinde iki kısma ayırabiliriz. **Genel idari kolluk**, kamu güvenliğinin, kamu huzurunun ve kamu sağlığının korunması yani kamu düzeninin sağlanması amacıyla ülke çapında görevli kolluktur. **Özel idari kolluk**, Bütün faaliyetler kategorisine değil, sadece belirli bir faaliyet kategorisine veya belirli grup kişiler hakkında yetkili olan kolluktur. çevre, ormanlar, doğal ve kültürel zenginlikler gibi bazı özel alanların korunması için genel idari kolluk tedbirlerinin dışında özel kanunlarda, özel idari kolluk makamlarına tanınmış yetkilerle görevlendirilmiş kolluktur. İdareyi bazı özel tehlikelere karşı daha güçlü hale getirmek ve daha ağır yaptırımlar uygulamak amacıyla özel kolluğa ihtiyaç duyulmuştur. Genel idari kolluk her türlü faaliyet hakkında yetkili iken özel idari kolluk ise sadece belirli tür faaliyetler hakkında yetkilidirler. Genel İdari Kolluk makam, amir ve personelini ise, **Merkezi İdare Kolluk Makam, Amir ve Personeli, Mahalli İdareler Kolluk Makam, Amir ve Personeli** şeklinde ayırabiliriz. **Merkezi İdare Kolluk Makamı**, Bakanlar Kurulu, İç İşleri Bakanı, Valiler, Kaymakamlar ve Bucak Müdürleridir. Bakanlar Kurulu dışındakiler **amir** konumunda olup kolluk işlemi yapmakla yetkilendirilmişlerdir. **Personeli ise**, Polis, Jandarma, Çarşı ve Mahalle Bekçileri, Muhtarlar, Özel Güvenlik Teşkilatı Personeli, Genel İdari Kolluk Personelinin Yetmemesi Durumunda Silahlı Kuvvetlerdir. **Mahalli İdare Kolluk Makamı, İl özel idaresi kolluğunda kolluk makamı**: İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni, Vali'dir. Kolluk **amiri** Validir. Kolluk makamı olarak kendi **personeli** yoktur. **Belediye Kolluğunda kolluk makamı**, Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkan Yardımcılarıdır. Belediye Başkanı kolluk makam **amiri** konumundadır. **Personeli**, Belediye zabıtasıdır. Köy kolluğunda **makam**, Muhtar ve İhtiyar

meclisidir. Kolluk **amiri** Muhtardır. **Personeli** ise, Köy korucusudur. Genel idari kolluk, yukarıda vermiş olduğumuz şekilde tasnif edilmiştir. Özel idari kolluk ise Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3. maddesi kapsamında ifade edilmiştir. Özel bir kanunla kurulan ve genel kolluk görevi dışında belirli tür faaliyetlerde görevli olan kolluktur. Günümüzde, özel idari kollukları asıl hizmet kollukları olarak nitelenmektedir. Hizmet kolluk makamlarının ise bağlı oldukları bakanlığa ve idari kuruluşa göre değiştiğini söylemektedir. Özel idari kolluğa örnek verecek olursak: Orman kolluğu, Tarım kolluğu, Gümrük kolluğu, Çevre kolluğu örnek verilebilir.

İdare, bu bağlamda faaliyetlerini yürütürken, yasalara uygun olmak kaydıyla düzenleyici işlemlerde bulunabilir ve devamında bireylerin davranışlarından ötürü onlar hakkında bireysel (birel) işlemlerde bulunabilmektedir. İdare bu yetkisini kullanırken, alt kolluk makamı olarak görevini yapan birim, üst kolluk makamının yerine geçip onun işlemine aykırı işlem yapamaz, ancak daha sınırlayıcı nitelikte tedbir alabilir. Örneğin Bakanlar Kurulu'nun x ilindeki kolera salgını nedeni ile Kızılay'ın ve benzer birimlerin gerekli önlemleri alması amacıyla bir gün boyunca o ilde sokağa çıkma yasağı ilan etmesi durumunda vali bu düzenlemeyi ortadan kaldıracak nitelikte karar veremez ancak yardımın ulaşmasında ki gecikme vb. nedenlerden ötürü daha sınırlayıcı nitelikte tedbir olarak bu süreyi gerekirse iki güne çıkarabilir. Burada elbette Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun gerekli görürse Anayasa'nın 119. maddesindeki olağanüstü hal ilan etme yetkisi de mevcuttur. Yani idarenin yasaklama halinin devamlı olabilmesi için Anayasa'nın 15. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulma sebepleri yer almalıdır.

Görüldüğü üzere olağanüstü hal ve sıkıyönetim sebepleri olduğu takdirde uygulanan ve kolluk yetkisinin genişlediği durumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kolluk yetkisi kullanılırken idare, Anayasaya ve yasalara uygun olarak gözetim ve denetimlerini yapabilmek için bireylerin ve toplulukların faaliyetlerini izin ve bildirim usulüne tabi tutmaktadır. Gözler, bu iki usul dışında üçüncü bir usul olan serbestlik usulünü de (düzeltici sistem), kabul emektedir.

İzin usulü, kamu düzeni bakımından önemli görülen, idarenin bireylerin faaliyetlerini önceden gözetim ve denetim altında tutup gerektiğinde aykırı durumları engelleyebilmesi için öngörülmüş bir sistemdir. İdare, yapacağı denetime göre belirli bir faaliyete izin ve ruhsat vermeye ya da vermemeye yetkilidir. Bina inşa etmek için inşaat ruhsatı, Otomobil sürmek için sürücü belgesi almak şarttır. Yine 2559 Sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu, çeşitli faaliyetleri izne tabi tutmuştur. 7. madde'ye göre: “otel, gazino, kahvehane, bar, gazino, hamam, plaj, gibi umuma açık dinlenme ve eğlence yerlerinin açılması, polisin tahkiki üzerine o yerin en büyük mülki idare amirinin vereceği izne bağlıdır” demektedir.

Gözler, kanunla izne tabi kılınmamış bir faaliyet hakkında izin verilemeyeceğini belirtirken, Günday ise takdir yetkisinin paralelinde eşitlik ilkesinin uygulanmasını gözeterek bu iznin verilebileceğine işaret etmiştir. Gözlerin, bu görüşünün temelinde izin usulünü temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması olarak nitelendirmesi yatmaktadır. AY.13.m'deki temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması sebeplerine dayanmaktadır. Yani sadece kanunla izne tabi

kılınabilir demektir. Ancak, Gözler'in bu pozitivist yaklaşımı, sosyal hayatın ve ticaret hayatının gündelik işleyişi karşısında idareyi mekanik ve sınırlandırıcı bir boyuta taşımaktadır. Oysa idare, birey karşısında ki güçlü konumunu dengeli ve açık bir şekilde kullanırsa, toplum hayatının daha renkli ve özgürce yaşanmasını sağlayabilecektir. Kolluk yetkisi ve onun kullanımının yasa fetişizmine açık alanlar olması idarenin yetkilerini kullanırken ölçülü davranmasını gerektirmektedir. Kaldı ki idare eğer izin vermeyecekse somut bir sebebe dayanmak zorundadır. İzin verdiği konuların hukuka uygun olduğunu aksi ispatlanıncaya kadar kabul etmemiz gerekmektedir.

Bildirim usulü, bireylerin bir faaliyeti yapabilmeleri için önceden izin almaksızın sadece faaliyetin yapılacağını yetkili kolluk makamına bildirmesidir. İdarenin bireylerin belli faaliyetlerinden önceden haberdar olması ve bunun için gerekli önlem ve tedbirleri almasıdır. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 10. m'sine göre toplantı yapılabilmesi için toplantının yapılmasından en az 48 saat öncesinden valiliğe veya kaymakamlığa bildirimde bulunulması gerekir. İşte bu noktada kolluk faaliyetlerinin devreye gireceği zaman başlamıştır. Bildirimden sonra mesela valilik gerekli tedbirleri alır. Burada kamu düzenini sarsacak hal ve durumlar engellenmeye çalışılır.

Serbestlik Usulü ise kamu düzeni bakımından sonradan telafisi imkansız zararlar doğurmayacağı düşünülen faaliyetler için kabul edilmektedir. Burada adli makamların devreye girdiği cezalandırma fonksiyonu olan faaliyetler için söz konusudur. İlgili kişi faaliyeti izin almaksızın sorumlulukları kendisine ait olarak

gerçekleştirir. Mesela, Türkiye’de kitap yayımı için önceden herhangi bir yerden izin almanın gereği yoktur. Eğer basılmış eser suç unsurları taşıyorsa bununla ilgili olarak yayıncı ve yazar sorumluluk taşımaktadır.¹⁰⁸

Kolluk yetkisinin kullanımı düzenleyici işlemler ve bireysel işlemler ve kolluk eylemleri (polisin göstericileri dağıtması) şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu yetki kullanılırken özellikle Anayasanın 13. maddesi kapsamında yer alan temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması sebeplerine özellikle riayet edilmesi gerekmektedir. Anayasa’nın 13. maddesi’ne göre: “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasa’nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz” demektedir. Bilgen, sınırlama kavramını olumsuz şekilde tanımlamaktadır. Kanun koyucunun bir temel hakkın düzenlenmesi ile özüne dokunulması arasında kalan her müdahalesini sınırlama olarak değerlendirmektedir. Temel hakların sınırlandırılması konusu incelenirken kişinin hakları ve siyasi haklar ile sosyal ve ekonomik haklar arasında, hatta daha sonra da sosyal ve ekonomik haklar arasında bir ayırım yapılması gerektiğini söylemektedir.¹⁰⁹ Bizce de devlet ve birey arasında ki karşılıklı edimlerin bu kapsamda doğru değerlendirilmesi gerekmektedir. Anayasa’nın çizmiş olduğu bu sınır aynı zamanda kolluk yetkisinin kapsam ve sınırlarını da belirlemektedir. Özellikle ölçülülük ilkesinin kolluk yetkisi kapsamında irdelenmesi gerekmektedir.

¹⁰⁸ S. S. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C.III**, İstanbul, 1968, s.1474-1511; K.Gözler, **İdare Hukuku**, s.507, 558-593; İ. H. Özay, **Günüşğında Yönetim**, s.489-523; M. Günday, **İdare Hukuku**, s.245-282.

¹⁰⁹ P. Bilgen, **İdare Hukuku Dersleri-İdare Hukukuna Giriş**, İstanbul,1996, s.48-49.

Ölçülülük ilkesi, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında sınırlamanın sınırını teşkil etmektedir. Ölçülülük ilkesinin amacı ve işlevi, kamu gücünü sınırlamak, temel hak ve özgürlükleri en üst düzeyde güvence altına almaktır. İlke idare hukukunda takdir yetkisi ile hukuka uygunluk arasında sıkı bir bağ kurmaktadır. Elbette ölçülülük ilkesi bir yasal temele dayanan durumların irdelenmesi için öncül durumdadır. Ancak, idareye toptan yetki tanınan durumlar veya genel ilkelerin varlığı halinde ölçülülük ilkesi devreye girmektedir. Ölçülülük ilkesinin içeriğinde bazı temel kriterler vardır. Kullanılan araçların sınırlama için **elverişli olması, gerekli olması** ve müdahalelerin **orantılı** olmasıdır.¹¹⁰ Ölçülülük ilkesi bu kapsamda uygulama alanı bulacaktır.

Ölçülülük ilkesi en bariz şekilde idare hukuku alanında ve bu alanda da kolluk yetkisinin kullanımı sırasında kendisini göstermektedir. İdarenin kolluk faaliyetlerinin gerek uygulama anında dikkate alınması gerekse idari işlem ya da eylemin tamamlanmasından sonra denetlenmesinde ölçülülük ilkesi devreye girmektedir. Özellikle kolluğun zor kullanma durumlarında ölçülülük ilkesi uygulanmalıdır.¹¹¹ Aynı şekilde idari cezaların uygulanması esnasında ölçülülük ilkesinin temel bir kriter olması gerekmektedir. İdarenin bağlı yetki kullanması hallerinde ise ölçülülük ilkesi uygulanamayacaktır.¹¹²

Kolluk yetkisinin uygulanması sonucu ortaya çıkan **yaptırımlar** bir çok kanunda yer almaktadır. İdari para cezasından, izin ve ruhsatın geri alınmasına

¹¹⁰ Y. Metin, **Ölçülülük İlkesi (Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi)**, Ankara, 2002, s.58-59.

¹¹¹ Y. Oğurlu, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Ankara, 2002. s.71-73.

¹¹² Y. Metin, **Ölçülülük İlkesi (Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi)**, s.60.

kadar çok çeşitli olan bu yaptırımlar, Anayasa'nın 38. maddesi'nde geçen şekliyle kişi hürriyetini kısıtlayıcı nitelikte olamaz. 30 Mart 2005 tarih 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, kolluk yetkisinin kullanımı sonucunda bu kanun kapsamında düzenlenmiş ve kabahat sınıfına giren davranışlara verilecek cezaları ifade etmektedir. Mesela, 38. madde'ye göre: "Yetkili makamların açık ve yazılı izni olmaksızın meydan, cadde, sokak veya yayaların gelip geçtiği kaldırımları işgal eden veya buralarda mal satışı arz eden kişiye, belediye zabıta görevlileri tarafından elli Türk Lirası idari para cezası verilmektedir". Görüldüğü üzere burada idari yaptırım, idari para cezası olarak düzenlenmiştir. Bu gibi özel hükümlerin yanında 765 sayılı eski Türk Ceza Kanununun 526. maddesi'nin karşılığı olan 32. madde genel hüküm niteliğindedir.¹¹³ Yasayla düzenlenmese dahi tüm idari birimlerin kolluk makamlarının gerektiğinde uygulayabilecekleri bir hüküm olarak **emre aykırı davranış** düzenlemektedir. 32. madde'ye göre: "Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir". Demekki bu genel hüküm kolluk yetkilerinin daha geniş bir şekilde kullanılması için imkan sağlamaktadır. Yargısal denetim bakımından ise kanunun başvuru yolunu düzenleyen 27. madde'si uyarınca: İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç **on beş gün** içinde, **sulh ceza mahkemesine** başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararı kesinleşmektedir. 29. maddeye göre, mahkemenin verdiği son karara karşı,

¹¹³ K.Gözler, İdare Hukuku, s.591-593.

yargı çevresi içinde yer aldığı **ağır ceza mahkemesine 7 gün** içinde itiraz edilebilmektedir. Kanun, yargı yolu bakımından istisnai bir hükümde getirmiştir. 27. maddesi'nin son fıkrasına göre: “İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararlarında verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte **idari yargı merciinde** görülür” demektedir. Sulh ceza mahkemelerinin yetkisine istisna getirilmektedir.

Kolluk yetkisinin niteliği, kapsamı ve sınırları, kullanımı ve kolluk kararlarına karşı başvuru yolları yukarıda anlattığımız şekilde meydana gelmektedir. Amaç, kamu düzeninin sağlanması ve nihayetinde kamu yararının gerçekleşmesidir. Kolluk yetkisi, idarenin kamu hizmetleri ile birlikte hayati önem taşıyan faaliyeti konumundadır. İdari birimler, kolluk yetkisi aracılığıyla toplumsal hayat içinde denetim ve yaptırımlarda bulunma imkanına sahiptir.

Kamu hizmeti faaliyetinin ne olduğu hakkında ise, regülasyon kavramı ile arasındaki ilişkiyi irdelerken giriş bölümünde değinmeye çalıştık. Kamu hizmeti olarak kabul edilen faaliyetler ya devlet eliyle ya da devletin gözetim ve denetimi altında özel kişiler eliyle görülmekteydi. Kamu hizmetlerinin görülme usulleri karşısında devletin ve özel kişilerin konumları belli iken, gözetimi ve denetiminin nasıl olacağı sorunu karşımıza çıkmaktadır.

Kamu hizmetlerinin en önemli basamağını belki de denetim yönü oluşturmaktadır. Ulusoy'a göre: “Bu denetim, herhangi bir özel faaliyet üzerinde

devletin yaptığı kolluk denetimine göre çok daha yoğun bir denetimdir. Özel faaliyetler üzerinde idarenin uyguladığı kolluk denetimi sadece kamu düzeninin korunmasına dönük dışsal bir denetim iken, özel şirkette olsa, idarenin kamu hizmeti yürüten kuruluşlar üzerinde uyguladığı denetim, faaliyetin her bir noktasına nüfuz edebilen “içselleştirilmiş” bir denetimdir. Mesela; tipik bir özel faaliyet olarak bir özel kişinin işlettiği restoranda verilen yemek hizmeti üzerinde idarenin uyguladığı denetim kolluk denetimidir ve bu denetim kamu düzeninin korunmasıyla sınırlı olup, idare sadece restoranda verilen yemeklerin kamu sağlığına zararlı olup olmadığı veya restoranın güvenlik ve huzuru bozup bozmadığı yönüyle sınırlı bir dış denetim uygulayabilir. İdare işletmecinin yemeklerde zeytinyağı veya tereyağı kullanma tercihine karışmadığı gibi, vejeteryan restoranında işletmeciyi et yemekleri yapmaya zorlayamaz. Oysa, kamu hizmeti olması nedeniyle doğalgaz dağıtım hizmeti veren bir özel şirketin hangi tipte boru kullanacağına, ekipmanlarının veya çalıştıracağı personelin niteliğine karışabilir. Zira burada söz konusu olan denetim kolluk denetimi değil, daha “içselleştirilmiş” bir denetim olan kamu hizmeti denetimidir ve bu hizmet için spesifik hukuksal rejim bizzat yasama organı tarafından öngörülmüştür.¹¹⁴

Burada, klasik kolluk denetiminin kamu hizmetleri için geçerli olmadığı fikri ön plana çıkmaktadır. Ulusoy, aynı zaman da kamu hizmetlerinin gördürülme usullerinden olan **ruhsat (lisans)’ın**¹¹⁵, **kolluk ruhsatı** ile karıştırılmaması gerektiğini ileri sürmektedir. Burada amacın kamu düzeninin sağlanmasına yönelik bir idari izin olmadığını bir kamu hizmetinin yürütülmesine yönelik bir idari iznin

¹¹⁴A. Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s.16.

¹¹⁵ Ulusoy, idari izin ile yetkilendirme olarak ele almaktadır.

söz konusu olduğunu söylemektedir. Bu ruhsat ile idare, yürütülen kamu hizmeti için gerekli olması kaydıyla, yürütülen hizmetin her noktasına ilişkin müdahalelerde bulunabileceğini söylemektedir.

Ulusoy'un yaklaşımı bu olmakla birlikte daha en başında kolluk yetkisinin ne olduğuna ilişkin tanımlamada idarenin kamu düzenini korumak ve sağlamak için giriştiği tüm faaliyetler olduğunu söylemiştik ancak, bir başka görüşe göre de kolluk: kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kamu hizmeti faaliyetidir.¹¹⁶ Bu yaklaşımın, kamu hizmetlerine ilişkin yapılan denetimin ve uygulanan yaptırımların kolluk yetkisinin kullanılmasını içerdiğini çağrıştırmaya nitelikte olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim gerek Anayasa Mahkemesi kararlarında ve gerekse de Danıştay içtihatlarında kolluk – kamu hizmeti ayırımına gidilmemektedir. Kolluk olarak nitelendirilen faaliyetler kamu hizmeti olarak değerlendirilmektedir.¹¹⁷

II. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER'İN DENETİM YETKİSİ

Bağımsız idari otoriteleri, yerinden yönetim kuruluşları içinde ancak onlardan ayrı olarak üçüncü bir kategori oluşturacak şekilde vasıflandırmıştık. Bu kurumlar kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari - mali özerkliğe sahip kuruluşlardır. Bu kuruluşlara faaliyet alanları ile ilgili olarak geniş yetkiler tanınmıştır. İlgili alanlarda düzenleme, yönlendirme ve denetlemelerde bulunma ve bunu sonucunda ilgili kanunları uyarınca yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmışlardır. Burada bizi ilgilendiren boyut denetim ve yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmış olmalarıdır.

¹¹⁶ T. B. Balta, İdare Hukukuna Giriş, s.16; S. Derbil; İdare Hukuku, s.426; K. Gözler, İdare Hukuku, s.558; İ. H. Özay, Günışığında Yönetim, s.490

¹¹⁷ Bu konuda bkz., O. Karahanoğulları, Kamu Hizmeti – Kavram ve Hukuksal Rejim, s.76-80.).

Mesela, **Rekabet Kurumu**, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un, **bilgi isteme** başlıklı 14. maddesi'ne göre: "Kurul, bu kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir. Bu makamlar, teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yetkilileri istenen bilgileri kurulun belirleyeceği süre içinde vermek zorundadır". 15.m'ye göre **yerinde inceleme** yetkisine sahiptir. Kurul gerekli gördüğü hallerde teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabilir. İnceleme kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Uzmanlar "a" bendine göre: teşebbüslerin ve teşebbüs birliklerinin, defterlerini, her türlü evrak ve belgelerini inceleyebilir ve suretlerini alabilirler. Yine 40.m. kapsamında **ön araştırmalarda bulunma** ve 41. m.'ye göre de **soruşturma** açılıp açılmamasının gerekli olup olmağına karar vermektedir. Burada rekabet kurumunun yaptığı **idari denetimdir**. Kurum bu denetimler sonucunda **idari para cezası** verme yetkisine sahiptir. Kanunun "Para Cezaları başlıklı 16. maddesinin ilk fıkrasında usule ilişkin ihlaller karşısında uygulanacak para cezaları, ikinci fıkrasında ise esasa yönelik ihlaller karşısında uygulanacak para cezaları hükme bağlanmıştır.¹¹⁸ Kurul, para cezasına karar verirken, kastın varlığı, kusurun ağırlığı, ceza uygulanan teşebbüs veya teşebbüslerin pazar içindeki gücü ve muhtemel zararın ağırlığı gibi unsurları dikkate almaktadır.¹¹⁹ Burada ise kurumun **yaptırım** uygulama yetkisi ile donatıldığını görmekteyiz.

Bağımsız idari otoritelerin yapılarının ve kararlarının özellikle denetim yetkileri ve uyguladıkları yaptırımlar kapsamında değerlendirildiğinde yargısal ya

¹¹⁸ K. E. Gönen, **Rekabet Hukukunda İdari Para Cezaları**, Ankara, 2003. s.49.

¹¹⁹ E. Öztürk, **Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması**, Ankara, 2003, s.30.

da yarı yargısal özellikler taşıyıp taşımadığı noktasında çeşitli görüşler mevcuttur. Yılmaz, bu kurumların yargı organı olarak algılanması gerektiğini ileri sürerken¹²⁰, Ulusoy'a göre, eğer bu kapsamda değerlendirilirse **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesi'nde yer alan adil yargılanma hakkına ilişkin tüm koşulların** yerine getirilmesi gerekmektedir. Ancak, bu durumda bağımsız idari otoritelerin işlevlerinin salt bir **uzmanlık mahkemesine** dönüşeceğini söylemektedir. Ulusoy, bu tür kurumların Türk uygulamasında yargı organları değil idari organlar olduğu kabulünden hareketle sözleşmenin 6. m.'sinde geçen adil yargılanma hakkı ile ilgili tüm koşulların aranmasının gerekli olmadığını düşünmektedir. Ancak yine de bağımsız idari otoritelerin uyguladıkları idari yaptırımlarda, idari etkinlik ve usul güvenceleri arasında bir denge kurulması gerektiği ve yaptırıma maruz kalanlar için temel **ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku ilkelerine** uyulması gerektiğini düşünmektedir. Yazar, bağımsız idari otoritelerin yaptırım uygularken yargısal usullere benzeyen bir takım usuller uygulamasını ise bu yaptırımın muhatabı olan bireylere bir takım hukuksal güvenceler sağlamak amacıyla olduğunu ve idareyle aralarında memuriyet ve sözleşme ilişkisi olan **kamu görevlileri** ile kamu hizmeti ilişkisi içinde olan **hizmetten yararlananlara** göre daha gevşek bir hukuksal bağ bulunan sadece kolluk denetimine tabi alelade bireylere uygulanan idari yaptırımlarda yargısal usullere en yakın usullerin uygulanması gerektiğini düşünmektedir. Yine yargısal usul gibi algılanan savunma alma, verilen cezaya karşı bir üst mercide itiraz edebilme gibi olanakların idari usulün bir parçası olduğunu vurgulamaktadır.¹²¹

¹²⁰ E. Yılmaz, "Rekabet Kanunu Uygulamasında Usul ve İspat Sorunları", **RK Perşembe Konferansları, 1999**, s. 112-113, 127.

¹²¹ A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.39-46. Ulusoy, ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde konunun Adil Yargılanma Hakkı içinde değerlendirildiğini belirtmektedir.

Tekinsoy ise, bağımsız idari otoritelerin anayasal konumunun belli olduğunu yani idare içinde değerlendirildiğini, somut uyuşmazlıkları çözme bakımından ise Anayasanın öngördüğü bağımsız mahkeme niteliğinin bu kurumlarda bulunmadığını ifade etmektedir. Bu noktada bağımsız idari otoritelerin işlevlerine ilişkin tartışmanın değişen idare anlayışı ve bu anlayışın temelinde yer alan regülasyon faaliyetinden kaynaklandığını belirtmektedir.¹²²

Burada savunulması gereken, bağımsız idari otoritelerin Anayasal konumunun belli olduğudur. İdare içinde yerinden yönetim kuruluşları arasında üçüncü bir başlıkta yer almaktadır. İşlemleri yargısal ya da yarı - yargısaldır gibi değerlendirmeler kurumu esas fonksiyonundan çok daha uzağa taşıyacaktır. Sonuçta burada kullanılan usul ne olursa olsun kurumun işlemleri için yargısal denetimin öngörülmüş olması bizim için kurumun bulunduğu yeri idari olarak tanımlamada en büyük referans kaynağıdır. Dolayısıyla bağımsız idari otoritelerce uygulanan işlem her ne şekilde uygulanırsa uygulansın idari usul içinde değerlendirilecektir. Ancak burada ki temel eksiklik, halen yürürlüğe konulamamış bir idari usul yasasının olmayışından kaynaklanmaktadır. Eğer yargısal ya da yarı - yargısal olarak anlamlandırılan ve idarenin yetki alanı içinde yer alan uygulamalar temel bir idari usul yasasında düzenlenmiş olursa bu tarz tartışmaların önüne geçilebilecektir.¹²³

Bağımsız idari otoritelere ilişkin bir diğer önemli konu ise, bu kuruluşların mevcut yetkilerinin idari anlamda ne tür bir yetki olduğu sorunudur. Bu otoriteler, düzenleme, yönlendirme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip olmakla

¹²² M. A. Tekinsoy, Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı – Tartışmalar, Sorunlar, **ABD**, **2007**, s.121-122.

¹²³ A. Ü. Azrak, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **RK- Kuruluş Yıldönümü**, **2001**, s.20.

acaba idari anlamda ne tarz bir yetkiyi kullanmaktadır? Günday, bu kuruluşların sahip oldukları yetkileri, **kolluk yetkisi** içinde değerlendirmektedir. Burada da genel kolluk değil, **özel kolluk yetkisi** içinde konuyu ele almaktadır. Gerekçe olarak ta birey ve toplulukların hak ve özgürlüklerini koruma olarak göstermektedir.¹²⁴ AZRAK, konuyu ekonomik yaşamın uzantısı olarak ele almaktadır. Ekonomik gereksinimlerden hareketle, devlet yönetiminde bu kuruluşlar eliyle ekonomik yaşamda düzenleyici, yasaklayıcı ya da izin verici, denetleyici ve gerektiğinde uygulanacak yaptırımlarla düzene uymaya zorlayıcı nitelik taşıdıklarından bir çeşit **ekonomi kolluğu** görevlerinin ortaya çıktığını söylemektedir. Aynı zaman da bağımsızlık ve tarafsızlığın getirisi olarak ta bu tür görevlerin merkezi idare birimleri tarafından yerine getirilmesinin kabul edilebilir bir şey olmadığını ifade etmektedir.¹²⁵

Ulusoy ise, idarenin faaliyetleri kapsamında da anlattığımız üzere konuya farklı bir görüş getirmektedir. Konuyu kamu hizmeti boyutunda ele alarak, idari izin (ruhsat, lisans) ile yetkilendirme başlığı içerisinde değerlendirirken **kolluk ruhsatı ile karıştırılmaması gerektiğini** söylemektedir. Ortada kamu düzeninin sağlanmasına yönelik bir idari izin değil, **kamu hizmetinin** sağlanmasına yönelik bir idari iznin olduğunu söylemektedir. Bu noktada yürütülen kamu hizmeti için gerekli olması kaydıyla idarenin yürütülen hizmetin her noktasına nüfuz edecek müdahalelerde bulunabileceğini söylemektedir (**İçselleştirilmiş Denetim**).¹²⁶

¹²⁴ M. Günday, “Bağımsız İdari Otoriteler”, s.75.

¹²⁵ A. Ü. Azrak, “Bağımsız İdari Otoriteler”, s.26.

¹²⁶ A. Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s.38.

Bu noktada her üç görüşü bağımsız idari otoritelerin genelde tüm yetkileri ve özelde de denetim ve yaptırım yetkileri açısından incelendiğimizde bazı saptamalar yapmamız gerekmektedir. **Kolluk yetkisini** eğer salt kamu düzenini gerçekleştirmeye yönelik bir faaliyet olarak kabul edersek, bağımsız idari otoritelerin yetkilerinin kamu düzenini sağlamaktan öteye geçen yetkiler olduğunu söylemeliyiz. Eğer kolluk yetkisini yine kamu düzenini sağlamaya yönelik kamu hizmeti faaliyeti olarak alırsak, regülasyonun doğasında kamu hizmetlerini bizzat yapma yani yerine getirme fonksiyonu olmadığını (ya da özel kişiye gördürme) bildiğimize göre bu açıdan da sonuca ulaşamayız.

Aynı zamanda bağımsız idari otoritelerin, klasik idari birimlerle aynı ve hatta onları aşan yetkilere sahip olması nedeniyle de kolluk yetkisini kullanan diğer idari birimlerle aynı işi yapıyor dememiz doğru olmayacaktır. Buna ilaveten kolluk idarenin asli yetkisidir ve devlet yasama organının yapacağı yasal düzenlemelerle hangi alandan elini çekerse çeksin genel olarak kolluk yetkisini yok sayması yani ortadan kaldırması mümkün değildir. Ancak regülasyon şu an ki ekonomik trendin getirisi olan bir uygulamadır ve bu kurumlarda regülasyon yetisinin kullanılması için kurulmuş kurumlardır. Bugün var olan bu kurumların yarında mevcut halleri ile var olacağını söylenemez. Burada ulaşmaya çalışılan nokta sadece belli alanlarda ve özel olarak regülasyon yapmak için kurulmuş ve yetkilendirilmiş kurumların yetkilerini kolluk yetkisi ile açıklamak ve “**sınırlamak**” yeterli gözükmemektedir. Burada kolluk yetkisinden çok daha farklı, yasal düzenlemelerle hassas ve özel olduğu kabul edilmiş **alanlarda** regülasyon yetkisi kabul edilmiş kurumlardan bahsetmekteyiz. Bu kurumların yaptığı denetimi özel kolluk birimleri ile dahi aynı

kategoride değerlendirmemiz m¼mk¼n g¼r¼nmemektedir. Ekonomi kolluğu gibi bir yaklaşımda ¼zel kolluk birimleri ile aynı kategoride değerlendirilmesi gereken bir yaklaşımdır. Demek ki bu kurumlar ¼z olarak reg¼lasyon kurumlarıdır. Kullandıkları yetkide reg¼lasyon yetkisidir. Bu yaklaşımın temel dayanağı ise yasal metinlerde kendilerine verilen yetkililerdir. Denetimlerinin ise alanları ile ilgili **içselleştirilmiş denetimler** olduğunu s¼ylemeliyiz. Uyguladıkları yaptırımları da **re'sen icra** yetkisi içinde ele almalıyız.

III. EPDK'NIN FAALİYET G¼STERDİęİ PİYASALAR VE BU PİYASALARA İLİŞKİN DENETİM İŞLEVİ

Ekonomik ¼zg¼rl¼kler, ancak ekonomik hayat içinde belli standartların sağlanması ya da bunlara uyulması ile gerçekleştirilebilecektir. Ekonomik alanda devletin boyutu, istikrarlı parasal giriş, yabancılardan ticaret ¼zg¼rl¼ę¼, kredi- emek ve iş piyasasına ilişkin d¼zenlemeler, hukuki yapı ve m¼lkiyet haklarının korunması bu kapsamda yer almaktadır.¹²⁷ Ekonomik yaşamda ¼zg¼rleřmeyi yani liberalleşmeyi sağlamak amacıyla çeşitli yasal d¼zenlemelerin yapılması zorunludur ancak bu yasal d¼zenlemelerinde belirli bir sistem dahilinde olması gerekmektedir. Bu amaçla reg¼lasyon gibi yepyeni bir kavram ¼zerine hareket eden kurumlar kurulmuştur. EPDK'da bu kurumlardan biridir. EPDK, b¼ę¼n d¼nyamızın en hassas alanlarından biri olan enerji alanında ulusal d¼zeyde reg¼lasyonu sağlamakla g¼revlendirilmiř bağımsız bir kurumdur. Kurum; elektrik, doğalgaz, petrol ve lpg piyasalarında reg¼lasyon yetkisi ile donatılmıştır. Amaç siyasi iktidarların

¹²⁷ M. O. Taşar, "Ekonomik ¼zg¼rl¼k Kavramı ve T¼rkiye'de Ekonomik ¼zg¼rl¼klerin Gelişimi", **S¼HFED**, 2007, s. 152-164.

güdümünde olmadan bu hassas alanlarda temel yasalar çerçevesinde düzenleme, yönlendirme, denetleme faaliyetlerinde bulunmak ve gerekirse yaptırımlar uygulamaktır.

EPDK'nın denetim işlevi, serbest bir piyasa ortamının oluşumu ve hatta oluşuktan sonra kalıcı olması için zorunludur. Aksi takdirde piyasanın yapısını bozan aktörlerin bu derece hassas bir sektörde var olması son derece tehlikeli ve ülke ekonomisi için zararlı olacaktır. Aşağıda sırasıyla EPDK'nın bu piyasalarda sahip olduğu yetkilerden hareketle denetim işlevinin nasıl gerçekleştiği incelenecektir.

A- ELEKTRİK PİYASASI

Türkiye'de elektrik piyasasının kökeni Osmanlı Devleti'nin son dönemine rastlamaktadır. Ülkemizde kurulan ilk elektrik üreticisi 1902 yılında Tarsus'ta tesis edilen bir su değirmenine bağlanmış 2 kw gücündeki dinamodur. İlk büyük santral ise 1913 yılında Silahtarağa da kurulmuştur.¹²⁸ Elektrik üretimi ile ilgili ilk **imtiyazlar** bu dönemde verilmiştir. 1933 yılında imtiyazlı ortakların bazı muafiyetleri kaldırılarak Belediye Kanunu ile belediyelere elektrik tesisi kurma ve işletme hakkı verilmiştir. 1938-1944 arası tüm yabancı sermayeli ve imtiyazlı yabancı elektrik ortaklıkları devletleştirilmiştir. 1950 yılından itibaren ekonomide özel sektöre ağırlık verilmiş, yerli özel sermayeli anonim şirketler kurularak bölgesel imtiyazlar tanınmıştır (Çeaş – Kepez). 1953'te **DSİ** kurulmuş ve

¹²⁸ www.elektrikforumu.com.17/12/2007

hidroelektrik santrallerine ağırlık verilmiştir.¹²⁹ 1970 yılında ise Türkiye Elektrik Kurumu (**TEK**) kurularak ilk kurumsal yapıya kavuşulmuştur.¹³⁰ **1984** yılında **3096** sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesine ilişkin Kanun” ile özel sektörün elektrik üretimi, dağıtımı ve ticareti yapabilmesine imkan tanınmıştır. Devlet tekel olmaktan çıkmıştır. **1993** yılında, 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla TEK, üretim ve iletim piyasalarından sorumlu olan Türkiye Elektrik İletim Üretim AŞ. (**TEAŞ**) ve dağıtım piyasasından sorumlu olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ. (**TEDAŞ**) olmak üzere ikiye bölünmüştür. **1994-1997** yılları arasında Yap-İşlet-Devret (**YİD**) ve Yap-İşlet (**Yİ**) modellerinden hareketle yatırımların yapılması ve hizmetlerin verilmesi için kanunlar çıkarılmıştır. Bunlar sırasıyla; **1994** yılında çıkarılan **3996** sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun”, **1994** yılında **4047** sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, **1996** yılında **4180** sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ve **1997** yılında **4283** sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun’dur”.¹³¹ **1999** yılında ise Anayasa’da **4446** sayılı yasa ile yapılan değişiklikler ile yasal düzenlemelere yeni bir boyut kazandırılmıştır. 47/4. maddede yapılan değişikliğe göre: “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım

¹²⁹ Ş. Ardiyok, **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Ankara, 2002, s.129-134.

¹³⁰ M. Özercan, **Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Deregülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti**, Ankara, 2007, s.51.

¹³¹ F. Y. Akcollu, **Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon**, Ankara, 2003, s.59.

ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir” hükmü getirilmiştir. Bu Anayasa değişikliğine paralel olarak ta **1999** tarihinde **4493** sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun’da Değişiklik Yapan Kanun” kabul edilmiştir. Bunun anlamı, daha önce 3096 sayılı kanun kapsamında yer alan elektrik iletimi, dağıtımı, ticareti faaliyeti 3996 sayılı kanun kapsamına alınmış olduğu ve burada uygulanan usuller kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin içeriğinde yer alan usullerken, 4493 sayılı kanun ile yapılan değişiklikten sonra artık (idare ve özel kişiler arasında akdedilen sözleşmeler) Anayasanın 47. maddesiyle bağlantılı olarak özel hukuk sözleşmesi statüsü taşıyacaktır.¹³² Yine 1999 yılında 4446 sayılı yasa ile Anayasanın 125. maddesi’de yapılan değişiklik ile “Kamu Hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası **tahkim yoluyla** çözülmesi öngörülebilir” hükmü getirilmiştir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklarda kabul edilebilir” kuralı getirilmiştir. Bunun sonucunda 2000 yılında elektrik te dahil olmak üzere kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerinde tahkim yoluna başvurulması ile ilgili 4501 sayılı “Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İkelere Dair Kanun” kabul edilmiştir. 2000 yılında ise 2000/1312 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile **TEAŞ**; Türkiye Elektrik İletim AŞ. (**TEİAŞ**), Elektrik Üretim AŞ. (**EÜAŞ**) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ. (**TETAŞ**) olmak üzere üç kısma ayrılmıştır.¹³³ 2001 yılında ise Elektrik Piyasası Kanunu kabul edilmiş ve

¹³² M. Günday, İdare Hukuku, s.314.

¹³³ F. Y. Akcollu, Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon, s.60.

sektörle ilgili yeni bir dönem başlamıştır. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda¹³⁴ elektrik piyasasının TEİAŞ, EÜAŞ ve TETAŞ'ın yetkilerine göndermelerde bulunarak piyasanın nasıl işleyeceği genel ilkeler içinde ele alınmaktadır. 4628 sayılı kanun kapsamında Elektrik Piyasası Faaliyetleri ise EPDK'nın regülasyonuna bırakılmıştır.

1- 4628 Sayılı Kanun Kapsamında Elektrik Piyasası Faaliyetleri

4628 sayılı EPK'nun temel **amacı** 1. maddede ifade edildiği üzere, “Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve **denetimin** sağlanmasıdır. Kanun'un amacından da anlaşılacağı üzere, elektrik sektöründe serbest piyasa koşullarının hazırlanması ön plana çıkmaktadır. Bunun içinde bağımsızlık fonksiyonuna vurgu yapılarak denetimin sağlanacağı ifade edilmektedir. Kanunun **kapsama** alanında ise; elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan satışı, perakende satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu'nun kurulması¹³⁵ ile çalışma usul ve esaslarını ve elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usulün yer aldığı” ifade edilmektedir. Geçmiş dönemle bağlantılı olarak **mevcut sözleşmeler** kısmında bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce, 4/12/1984 tarihli ve 3096

¹³⁴ Elektrik Piyasası Kanunu kısaca; **EPK** olarak ilerleyen kısımlarda zikredilecektir.

¹³⁵ 18/4/2001 tarihli ve 4646 sayılı kanunla kurumun adı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak değiştirilmiştir.

sayılı kanun, 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Kanun, 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Kanun, 21/1/2000 tarihli ve 4501 sayılı Kanun hükümleri ve ilgili yönetmeliklere göre imzalanan sözleşmeleri, imtiyaz sözleşmelerini ve uygulama sözleşmelerini ifade ettiği belirtilmektedir.

EPDK'nın faaliyet alanı EPK'nun 2. maddesinde belirtildiği üzere, bu Kanun hükümlerine göre piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat ve ihracat faaliyetleridir. Kanun piyasada kimlerin faaliyette bulunacağını da açıkça göstermiştir. Piyasada faaliyette bulunacaklara hukuki anlamda verilen kişilik tüzel kişiliktir. Tüzel kişilerle ilgili olarak ta bunların özel hukuk hükümlerine tâbi olduklarının tespitinden sonra (kuruluş anlamında), 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre **anonim şirket** veya **limited şirket** olarak kurulması ve anonim şirketlerin sermaye piyasası mevzuatına göre borsada işlem görenler dışındaki hisselerinin nama yazılı olmasının şart olduğu belirtilmiştir.

En önemli nokta ise piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin **lisans alarak** faaliyette bulunabilecekleridir. Burada alınan lisans kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin ruhsat niteliğindedir. Kolluk yetkisi kapsamında verilen ruhsat ile aynı kategoride değerlendirilmemelidir.¹³⁶ Kolluk yetkisinin en nihayetinde kamu hizmeti olduğu görüşünde olan yazarların elbette bu noktada lisans verme faaliyetini de kolluk ruhsatı içinde değerlendirebilecekleri düşünülebilir.¹³⁷ Ancak burada

¹³⁶ A. Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s.38.

Ancak doktrinde farklı görüşler olduğunu daha öncede belirtmiştik.

¹³⁷ T. B. Balta, İdare Hukukuna Giriş, s.16; S. Derbil; İdare Hukuku, s.426; K. Gözler, İdare Hukuku, s.558; İ. H. Özay, Günışığında Yönetim, s.490

kolluk yetkisi kapsamında düşünülmesi bir yana lisans kavramının ruhsat kavramı yerine kullanılması da irdelenmelidir. Sözlük anlamlarına bakıldığında ruhsat: izin; müsaade; belli bir işi yapabilmek için, gerekli koşulların sağlanması üzerine yetkili makam tarafından verilen izindir. Lisans ise: Herhangi bir işin veya ticari işlemin yapılması için devlet makamları tarafından verilen izin; bir ülkenin ihraç edilecek veya ithal edilecek malların yurttan çıkması veya yurda girmesi için ilgili makamlara verilen izin; bir malı yabancı ülke adına yapma iznidir.¹³⁸ Ruhsat kavramında ki anlam yetkili makam tarafından verilen izindir. Bu değişmez bir karşılık arz eder. Sözlük anlamına bakıldığında Fransızca kökenli yetkilendirme kavramının karşılığı olan lisansta izin anlamı taşımakla birlikte faaliyeti yapana veya faaliyetin yapıldığı alana göre isimlendirilmektedir.¹³⁹ Aksi takdirde özellikle bağımsız idari otoritelerin regülasyon yetkilerinin kapsamında verdikleri lisansları yani izinleri vesayet denetimine açık kolluk yetkisini kullanan idari makamların verdikleri ruhsatlardan nasıl ayırt edilecektir? Sonuç olarak bildiğimiz ruhsat ya da lisansın yetkilendirilmiş makamın verdiği izin olduğu noktasında ortaklık taşımalarıdır.

Elektrik sektöründe lisans alınacak alanlar faaliyet alanları ise üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat - ihracat ve organize sanayi bölgeleridir. Tüzel kişiler anlamında faaliyet gösterebilecek olanlar: **üretim faaliyetinde** bulunacak olanlar: EÜAŞ (Elektrik Üretim Anonim Şirketi), Özel sektör üretim şirketleri, otoprodüktör ya da otoprodüktör gruplarıdır. **İletim faaliyeti** gösterebilecek tüzel kişiler: Elektrik

¹³⁸ E. Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, Ankara, 1996, s.500 ve 697.

¹³⁹ http://tr.wikipedia.org/wiki/Yetki_belgesi...27/12/2007

enerjisi iletim faaliyetleri Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından yürütülür. **Dağıtım faaliyeti** gösterebilecek tüzel kişiler: Elektrik enerjisi dağıtım faaliyetleri, dağıtım şirketleri tarafından lisanslarında belirlenen bölgelerde yürütülmektedir. Halihazırda dağıtımın özelleştirilmesi gündemdedir. Türkiye’de elektrik dağıtımını ve ticareti, tekel konumunda olan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi tarafından yürütülmektedir. 02.04.2004 Tarih ve 2004/22 Sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile Özelleştirme Programı kapsamına alınan kurum, 2008 yılı itibariyle başlayacak olan yüzde yüzü blok satış yöntemi ile, 20 bölgenin tamamını kapsayan özelleştirmelerden sonra serbest piyasa koşullarına açılacaktır.¹⁴⁰ EPK 2/c maddesine göre, 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan özelleştirme sonrası elektrik dağıtım tesislerinin iyileştirilmesi, güçlendirilmesi ve genişletilmesi için yapılan yatırımların mülkiyeti kamuya aittir. Özelleştirilen elektrik dağıtım tesis ve varlıklarına ilişkin her türlü işletme ile yatırım plânlaması ve uygulamasında onay, değişiklik ve **denetim yetkisi**¹⁴¹ Kurula aittir. Kurul, hizmetin verilmesini sağlayacak yatırımların teklif edilmemesi halinde talep edecek ve onaylanmış yatırımlar gerçekleştirilmediği takdirde lisans iptal edilerek yeniden ihale yapılacaktır. **Toptan satış faaliyeti** gösterebilecek tüzel kişiler: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi ve özel sektör toptan satış şirketleri tarafından yürütülecektir. **Perakende satış faaliyeti** gösterebilecek tüzel kişiler: perakende satış şirketleri ve perakende satış lisansı almış dağıtım şirketleri tarafından yürütülecektir. **İthalat - ihracat faaliyeti** gösterebilecek tüzel kişiler: 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a göre oluşturulan Bakanlık görüşü doğrultusunda uluslararası

¹⁴⁰ <http://www.oib.gov.tr/tedas/tedas.htm> 31.10.2007

¹⁴¹ 10 Mayıs 2006 tarihli ve 5496 sayılı Kanun ile eklenmiştir.

enterkonneksiyon şartı oluşmuş ülkelerden ya da ülkelere, kurul onayı ile elektrik enerjisi ithalatı ve/veya ihracatı, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi, özel sektör toptan satış şirketleri, perakende satış şirketleri ve perakende satış lisansı almış dağıtım şirketleri tarafından, bu Kanun, ilgili yönetmelikler, lisanslar, şebeke yönetmeliği ve dağıtım yönetmeliği uyarınca yapılacaktır. **Organize Sanayi Bölgeleri:** 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'na göre kurulan organize sanayi bölgeleri tüzel kişilikleri, katılımcılarının ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla; onaylı sınırlar içerisinde 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre şirket kurma şartı aranmaksızın Kurum'dan lisans almak koşuluyla dağıtım ve/veya üretim faaliyetlerinde bulunacaktır.

Lisans alınacak faaliyet alanları ve lisans alabilecek tüzel kişiler yukarıda sayılı olanlardır. Ancak Kanun gereğince lisans almak için uyulması gereken genel esaslar bulunmaktadır.¹⁴² Genel esaslar kapsamında lisansların tabi olacağı usul ve esaslara baktığımızda karşımıza önemli kurallar çıkmaktadır. Buna göre, piyasa faaliyetleri ile iştigal edecek tüzel kişiler, faaliyetlerine başlamadan önce, her faaliyet için ve söz konusu faaliyetlerin **birden fazla tesiste** yürütülecek olması halinde, her tesis için **ayrı ayrı lisans almak zorundadır**. Birden fazla lisansa sahip olan aynı tüzel kişi veya aynı faaliyeti birden fazla tesiste yürüten tüzel kişiler, lisansa tabi **her faaliyet veya tesis için ayrı ayrı hesap ve kayıt tutmak zorundadır**. Lisanslar, bir defada en çok **kırk dokuz yıl** için verilir. Üretim, iletim ve dağıtım lisansları için geçerli olan **asgari süre 10 yıldır**. Tüzel kişiler, kurul tarafından belirlenen lisans alma, lisans yenileme, lisans tadili, lisans sureti çıkartma

¹⁴² 4628 sayılı EPK 3.madde.

ve yıllık lisans bedellerini kuruma ödemek zorundadır. Lisans sahibi tüzel kişiler; tesislerini, yasal defter ve kayıtlarını **kurul denetimine** hazır bulundurmak, kurul tarafından talep edildiğinde **denetime açmak** ve kurumun faaliyetlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve belgeyi zamanında kurula vermek zorundadır. Tüzel kişiler lisans almanın yanı sıra, faaliyet alanlarına göre yürürlükteki mevzuatın gereklerini yerine getirmekle yükümlüdür.

Lisanslarda asgari olarak yer alacak hükümler de ise: Lisans sahibinin Kurul'a tam ve doğru bilgi vermesini ve tüketicilere yapılan satışlar açısından; lisans sahibinin elektrik enerjisi ve/veya kapasite alımlarını en ekonomik kaynaktan yapmasını ve gerektiğinde piyasada yaptığı alımlarda en ekonomik alımı yaptığını kanıtlamasını sağlayacak hükümler yer almalıdır. Ayrıca, yönetmelik uyarınca, hizmet maliyetlerinin yansıtılmasına dair kurallar ile kayıp ve kaçakları asgariye indirecek önlemlerin uygulanmasına dair esasları içeren hükümler, lisansın iptali ve sona ermesine ilişkin hükümler, lisansta değişiklik yapılmasına ilişkin hükümler, lisans sahibinin kuruma ödemekle yükümlü olacağı bedeller ve ödeme koşullarına ilişkin hükümler, lisans sahibine ait veya kullanımındaki tesis ve/veya tesislerin gerektiğinde lisans amaçları doğrultusunda başkalarına kullandırılması koşullarına ilişkin hükümler, lisans sahibinin kurul tarafından verilen tüm talimatlara uyma yükümlülüklerine ilişkin hükümler, lisans kapsamında, kuruldaki izin alınmaksızın yapılabilecek faaliyetlere ilişkin hükümler, lisans kapsamındaki faaliyetler ile ilgili **uyuşmazlıkların hangilerinin kurul tarafından çözüleceğine ilişkin hükümler**, **lisansta yer alan hak ve yükümlülüklerin hangi süre, koşul ve hallerde geçersiz olacağına ilişkin hükümler**, hizmetin teknik gereklere göre yapılmasını sağlayacak

hükümler vd. bazı hükümler yer almaktadır. Görüldüğü üzere denetim ve yaptırım alanını ilgilendiren hükümler de lisanslara ilişkin asgari hükümlerde yer almaktadır.

Elektrik enerjisi piyasasında faaliyet gösterilebilmesi için kurum tarafından verilecek **lisans türleri** ise: **Üretim lisansı, İletim lisansı, Dağıtım lisansı, Toptan satış lisansı, Perakende satış lisansı, Otoprodüktör ve otoprodüktör grubu lisansıdır.**

Lisanslar, kurul tarafından lisansta belirtilen yöntem uyarınca süreleri uzatılmadığı takdirde sürelerinin bitiminde veya lisans sahibi tüzel kişinin iflası halinde kendiliğinden, lisans sahibi tüzel kişinin lisanstan vazgeçmeyi istemesi halinde ise ancak kurul onayıyla sona erecektir.

Elektrik piyasası faaliyetleri lisans usulü çerçevesinde belirtilen alanlarda gerçekleştirilmektedir. Kurumun elektrik piyasasındaki düzenleme işlevine bağlı olarak kanununda da belirtildiği üzere yönetmelikler aracılığıyla kanunun temel hükümleri desteklenmekte ve tamamlanmaktadır. Yine Kanun'da faaliyet gösterecek olan tüzel kişilerin faaliyet alanına ilişkin olarak nasıl ve ne şekilde hareket edecekleri de belirtilmiştir. Kanunun genel işleyişi bu şekilde cereyan edecektir.

2- EPDK'nın Elektrik Piyasası'nda Denetim Yetkisi ve Bu Yetki Kapsamında Ön Araştırma ve Soruşturma Usulleri

Elektrik Piyasası Kanunu çerçevesinde ve Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlerle Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar ile İlgili Yönetmelik¹⁴³ kapsamında elektrik sektöründe ki denetim faaliyeti EPDK tarafından gerçekleştirilmektedir.

Denetim faaliyeti, elektrik alanına ilişkin olarak, EPK **1. maddesinde** amaçlar kısmında belirtilmiştir. EPK **3. maddesinde** lisans sahibi tüzel kişiler; tesislerini, yasal defter ve kayıtlarını kurul denetimine hazır bulundurmak, kurul tarafından talep edildiğinde denetime açmak ve kurumun faaliyetlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve belgeyi zamanında kurula vermek zorunda olduğu söylenmiştir. Kurumun elektrik piyasasında ki denetim yetkisinin gerisinde ki kanuni dayanak bu olmakla birlikte denetimle ilgili usul ve esaslar ilgili yönetmelikte geniş bir şekilde ele alınmıştır. Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in¹⁴⁴ **5. maddesine** göre **denetim**: “Elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin her türlü faaliyetlerinin, uygulamalarının, işlem, hesap ve mali tablolarının ilgili mevzuat hükümlerine ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygunluğunun kurul ve/veya kurul adına yetkilendirilen kurum personeli tarafından incelenerek; muhtemel hata, noksanlık, usulsüzlük ve suistimallerin tespit edilmesi ve kanunda öngörülen gerekli yaptırımların

¹⁴³ 28/01/2003 tarihli ve 25007 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁴⁴ Yönetmeliğin ismi ilerleyen kısımlarda **Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmelik** şeklinde kısaltılarak zikredilecektir.

uygulanması suretiyle; elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulmasını sağlamak ve mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik piyasası oluşturmak amacıyla yapılan çalışmalar bütünüdür”.

İlgili Yönetmelik ve Kurum’un iç yapısından da bilindiği üzere ayrı bir denetim dairesi bulunmaktadır. Bu nedenle denetimlerin yürütülmesine ilişkin olarak, Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmelik’in **6. maddesine** göre: “Elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin denetimi, kurul adına daire başkanlığında görevli **uzman ve/veya uzman yardımcıları** vasıtasıyla yürütülür. Denetimlerde, ihtiyaç duyulması halinde kurumun diğer hizmet birimlerinden de başkan onayıyla uzman ve/veya uzman yardımcıları görevlendirilebilir. Kurulun, elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin faaliyet ve uygulamaları ile işlem ve hesaplarını **bağımsız denetim kuruluşları** ve/veya **teknik denetim yapan kuruluşlar** vasıtasıyla denetlemesine ilişkin yetkileri saklıdır”.

Denetlenen tüzel kişilere belirli yükümlülükler yüklenmiştir. Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmelik’in **7. maddesine** göre: Denetlenen tüzel kişiler; İşletme, tesis ve yatırımları ile yasal defter, kayıt ve belgelerini kurum denetimine sunmakla, denetim yapmakla görevlendirilen kurum personeli tarafından gerekli görülen her türlü bilgi, belge ve defterin aslı ve/veya örneklerini zamanında vermekle, istenildiğinde yazılı ve sözlü bilgi vermek ve düzenlenen tutanakları imzalamakla, görevli kurum personelinin gerekli gördüğü

tüm bilgi, belge ve kayıtlara zamanında erişmelerini ve personelin çalışmasına elverişli bir mekanı sağlamakla, hesap, işlem ve mali tabloları ile iç kontrol sistemlerini denetime uygun ve hazır hale getirmekle, yükümlüdür. Denetlenen tüzel kişiler, gizlilik ve sır saklama hükümlerini ileri sürerek bilgi ve belge vermekten kaçınamazlar.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **8 ve 9. maddeleri** ise denetim yapan **kurum personelinin yetkilerini ve yükümlülüklerini** içermektedir. Yetkilerini içeren Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **8. maddesine** göre: “Gerekli görülen her türlü bilgi ve belgeyi isteme, yasal defter ve kayıtları inceleme, bunların aslı ve/veya örneklerini alma ve yerinde inceleme yapmaya, Konu ile ilgili yazılı veya sözlü bilgi isteme ve gerekli tutanakları düzenlemeye, Görevinin gerektirdiği durumlarda, diğer resmi veya özel kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge istemeye, Görevinin gerektirdiği durumlarda, mülkiye amirleri ve emniyet güçleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yardım istemeye yetkilidir”. Personelin yükümlülüklerini içeren Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **9. maddesine** göreyse; İlgili tüzel kişiler tarafından kendisine tevdi edilen defter ve belgeleri işlerinin gerektirdiği süre içinde olduğu gibi muhafaza ve işin bitiminde iade etmekle, denetim faaliyeti dolayısıyla edindiği bilgilerden gizlilik taşıyanları, kanunen yetkili kılınanlardan başkasına açıklamamak ve doğrudan veya dolaylı şekilde kendi yararına kullanmamakla, defter, kayıt ve belgeler üzerinde incelemenin gereği olan işaretler dışında; şerh, ilave ve düzeltme yapmamakla, denetim yaptığı yerlerde, görev ve sıfatının gerektirdiği saygınlığı ve güven

duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmamak ve icraya müdahale etmemekle yükümlüdür.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmelik'in **10. maddesinde** ise, **Denetimde Uyulacak İlkeler** başlığı altında yine **kurum personeline yönelen bir düzenleme** mevcuttur. Sırasıyla: Denetim faaliyeti sırasında, sonuçların değerlendirilmesinde ve denetim raporunun hazırlanmasında tarafsız bir bakış açısına sahip olmak, dürüstlük ve tarafsızlığını etkileyebilecek hiçbir müdahaleye imkan vermemek, denetim faaliyetine ilişkin çalışmaların her aşamasında, mesleğin gerektirdiği özen ve titizliği göstermek, bu yönetmelikle düzenlenen denetim ilke ve esaslarının yanı sıra genel kabul görmüş denetim ilke ve esaslarına uymak, denetim sırasında piyasa faaliyetlerini olumsuz yönde etkileyebilecek derecede önem arz eden hususların tespit edilmesi halinde, denetim faaliyetinin sonuçlanmasını beklemeksizin daire başkanlığı aracılığıyla başkanlığı derhal bilgilendirmektir.

Ancak burada denetimde uyulacak ilkeler içinde bu yönetmelikle düzenlenen denetim ilke ve esaslarının yanı sıra genel kabul görmüş denetim ilke ve esaslarına uymak, ilkesi belirsiz ve ucu açık bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Açıkçası, **Genel kabul görmüş denetim ilke ve esasları** kavramı karşısında Yönetmelikte bu hükmün gelişigüzel düzenlendiği kanısına varılabilir.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **12. maddesine** göre kurum personeli **yazışmaları daire başkanlığı** aracılığıyla veya

görevlendirilmesi durumunda doğrudan bizzat **kendisi** yapmaktadır. Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **13. maddesine** göre: “Denetim yapmakla görevlendirilen kurum personeli tarafından düzenlenen **denetim raporu**, daire başkanlığına iletilir. **Daire başkanı**, kendi görüşünü de belirtmek suretiyle raporu **Başkanlığa** sunar. **Başkan**, denetim raporunu **Kurul gündemine** öncelikle alacaktır.

Ancak burada önemli olan nokta ön araştırma ve soruşturma aşamaları adı verilen evrelere ilişkin usul ve esasların neleri içerdiğidir. İlginç bir başka nokta ise kurulun görev ve yetkilerinin düzenlendiği 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu içerisinde elektrik piyasasına ilişkin ön araştırma ve soruşturma yetkilerinden açıkça bahsetmezken hemen altında sonradan eklenmiş doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarına ilişkin görevlerinde ise özellikle düzenleme yapılmıştır. Bu da yasa koyucunun eksik düzenleme yaptığının göstergesidir.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **15. maddesinde ön araştırmanın** kapsamı düzenlenmiştir. Kurul, **re’sen** veya kendisine intikal eden **ihbar veya şikayetler** üzerine, elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı faaliyet ve işlemleri nedeniyle, **doğrudan soruşturma** açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için **ön araştırma** yapılmasına karar verebilir. Kurul, kendisine intikal eden ihbar veya şikayetlerden isimsiz, imzasız veya adres belirtilmemiş olanlar ile kapsam olarak ön araştırma ve soruşturma yapılması için yeterli bulmadıklarını işleme koymayabilir. Ön araştırma yapılmasına karar

verilmesi halinde başkan, ön araştırma'yı yürütmek üzere daire başkanlığını görevlendirir. n araştırma, daire başkanlığında görevli uzman ve/veya uzman yardımcıları vasıtasıyla yürütülür. İhtiyaç duyulması halinde kurumun diğer hizmet birimlerinden de başkan onayıyla uzman ve/veya uzman yardımcıları görevlendirilebilir. Daire başkanı, gerekirse konu hakkında ilgili hizmet birimlerinden yazılı görüş talep edebilir. n araştırma yapmakla görevlendirilen kurum personeli, görevlendirildiği tarihten itibaren **en geç 30 gün** içinde elde ettiği bilgileri, delilleri ve konu hakkındaki görüşlerini içeren n araştırma raporunu, daire başkanlığına iletir. Daire başkanı, kendi görüşünü de belirtmek suretiyle raporu başkanlığa sunar. Buradan çıkan sonuç, n araştırma müessesesinin varlık nedeninin soruşturma açıp amamaya gerek olup olmadığının tespitiyle ilgilidir. Kurum personeli bilgi, delil vs. 30 gün içinde bildirmediği takdirde, personel hakkında yapılacak işleme ilişkin Kanun'da özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak idare hukukunun genel disiplin ilkeleri kapsamında ilgili memur hakkında kurum içi değerlendirme yapılabilir.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **16. maddesine** göre: n araştırma raporu, başkan tarafından kurul gündemine öncelikle alınacaktır. Kurul, raporu değerlendirerek soruşturma açılıp açılmamasına karar verecektir. Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **17. maddesine** göre: Kurul, ihbar veya şikayet üzerine n araştırma ve/veya soruşturma yapılmasına gerek gördüğü veya görmediği konularla ilgili olarak, lüzum görmesi halinde ihbar veya şikayet sahiplerine **yazılı bilgi verilmesini kararlaştırabilir**. Bu hükümde muğlak bir düzenlemedir. Hangi durumlarda kurul lüzum görecektir?

Açıkçası idarenin takdir yetkisi hiç bir zaman bu derece geniş yorumlanmamalıdır. İdare yasayla izin verilmiş olmak kaydıyla bu yasanın belirlediği durumlarda yine yasanın belirlediği koşul ve ölçüler içinde yetkili olmalıdır.¹⁴⁵

Ön araştırmayı takiben ya da doğrudan soruşturma kararı verilmesi durumunda: Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **18. maddesine** göre: Başkan, soruşturmayı yürütmek üzere daire başkanlığını görevlendirir. Soruşturma, daire başkanlığında görevli uzman ve/veya uzman yardımcıları vasıtasıyla yürütülür. İhtiyaç duyulması halinde kurumun diğer hizmet birimlerinden de başkan onayıyla uzman ve/veya uzman yardımcıları görevlendirilebilir. Daire başkanı, gerekirse konu hakkında ilgili hizmet birimlerinden yazılı görüş talep edebilir. Daire başkanlığı bünyesinde yürütülen soruşturma, kurulca soruşturma açılmasına karar verildiği tarihten itibaren **en geç altı ay** içinde tamamlanır. Gerekli görüldüğü hallerde **bir defaya mahsus olmak üzere** Kurul tarafından **üç aya kadar ek süre** verilebilir.

Delillerin toplanması bakımından ise: Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **19. maddesine** göre: Soruşturma yapmakla görevlendirilen kurum personeli, konu ile ilgili gerekli bilgileri isteme ve yerinde inceleme yapma yetkisine sahip olup; gerekli her türlü bilgi ve belgenin verilmesini ilgili kişi, kurum ve kuruluşlardan isteyebilir, bunların aslı ve/veya örneklerini alabilir, gerekli tutanakları düzenleyebilir, konu ile ilgili yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir. İlgili kişi, kurum ve kuruluşlar kendilerinden talep edilen her türlü defter,

¹⁴⁵ Y. Oğurlu, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, s.75.

belge ve bilgiyi vermekle yükümlüdür. Gizlilik ve sır saklama hükümleri ileri sürülerek bilgi ve belge vermekten imtina edilemez. Soruşturma safhasında, ilgili mevzuat hükümlerini ihlal ettiği iddia edilen tüzel kişi, kararı etkileyebilecek her türlü bilgi ve delili her zaman kuruma sunabilir.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **20. maddesinde raporun tebliği ve savunma düzenlenmiştir**. Soruşturma yapmakla görevlendirilen kurum personeli tarafından düzenlenen soruşturma raporu, daire başkanlığına iletilir. Raporda ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık tespit edilmiş olması halinde, raporun bir nüshası daire başkanı tarafından hakkında soruşturma yapılan tüzel kişiye tebliğ edilir. Hakkında soruşturma yapılan kişiye tebliğ edilecek raporda, ihbar ve şikayet sahiplerinin kimlikleri ile üçüncü kişilerin ticari nitelikli sırlarının korunması amacıyla gerekli önlemler alınır. Soruşturma raporunun tebliğ yazısında, hakkında soruşturma yapılan tüzel kişiye **30 günlük** süre verilerek, raporda tespit edilen hususlarla ilgili **yazılı savunmasını** kuruma göndermesi istenir. **Süresi içinde verilmeyen savunma dikkate alınmaz**. Hakkında soruşturma yapılan tüzel kişinin süresi içinde kuruma intikal eden yazılı savunmasıyla ilgili olarak, soruşturmayı yapmakla görevlendirilen kurum personelinin varsa ek görüşü alınır. Ek görüş, daire başkanı tarafından hakkında soruşturma yapılan tüzel kişiye tebliğ edilir. İlgili kişi **15 gün** içinde bu görüşe cevap verebilir. Daire başkanı; düzenlenen soruşturma raporu, hakkında soruşturma yapılan tüzel kişinin yazılı savunması, bu savunmayla ilgili soruşturmayı yapmakla görevlendirilen kurum personelinin varsa ek görüşü ve ek görüşe ilişkin ilgili kişinin varsa savunması ile bunların tümü

üzerindeki kendi görüşünden oluşan soruşturma dosyasını başkanlığa sunar. Başkan, soruşturma dosyasını kurul gündemine öncelikle alacaktır.

30 günlük süre içinde verilmeyen savunmanın dikkate alınmaması konusu değerlendirildiğinde ilgilisi bakımından bir hak kaybı olup olmadığı noktasına gelince, 1982 Anayasası'nın **36.** maddesinde yer alan **hak arama özgürlüğünün** ve yine Anayasa'nın **129.** maddesinde yer alan ve anayasal bir ilke haline getirilmiş olan **savunma hakkının** memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına tanınması ve bu şekilde disiplin cezası verilmesi, bu hakkın idari usul içine de yerleşmesini sağlamıştır. Nitekim Danıştay savunma hakkı tanınmadan verilen disiplin cezalarını hukuka aykırı bulmakta ve usul bakımından iptal etmektedir.¹⁴⁶ Görüldüğü üzere hak arama özgürlüğü ile bağlantılı olarak savunma hakkı, EPDK mevzuatına da aynı şekilde yerleştirilmiştir. Bu ilkelerin kabulünden sonra kısıtlamanın süreyle bağlı kılınarak yapılmasında hukuka aykırılık olmadığını tespit etmemizde bir sakınca olmayacaktır. İdarenin işleyişini ve bu işleyişinde gündelik yaşamın hızı karşısında yavaş olmaması gerektiğini düşündüğümüzde savunma hakkının makul süre içinde değerlendirilmesi gereklidir ve bu noktada idarenin takdiri ise 30 gün olmuştur. Kaldı ki eğer netice alınmadığı takdirde idareye karşı dava yoluna gidilecektir. Bu noktada da yine süre müessesesi karşımıza çıkacaktır. Buradaki süreyi de aynen dava açma süresinde olduğu gibi hak düşürücü bir süre olarak kabul edilebilir.¹⁴⁷

¹⁴⁶ B. Akyılmaz, **Kamu Personeli Sorunları-İdare Hukuku Sempozyumu**, Eskişehir, 2004, s.43.

¹⁴⁷ S. S. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C.III**, s.1961.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **21. maddesine** göre kurul soruşturma dosyası üzerinde yapacağı inceleme neticesinde kararını verir. Soruşturma raporunda ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık tespit edilmiş olması ve bu tespitin kurul tarafından da sabit görülmesi halinde, hakkında soruşturma yapılan gerçek veya tüzel kişiye **Kanunun 11. maddesinde** belirtilen **sürelerin verilmesi** ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığı bu süre içinde düzeltilmesi yönünde ihtarla bulunulması kararlaştırılır. Yapılan ihtar üzerine ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığın verilen süre içinde düzeltilip düzeltilmediği daire başkanlığı tarafından tespit edilerek başkanlığa bildirilir. Başkan, konuyu kurul gündemine öncelikle alır. **Yapılan ihtar üzerine ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığın verilen süre içinde düzeltilmiş olması halinde Kurul, yapılmakta olan soruşturmanın sona erdirilmesine karar verir. Verilen süre içinde ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığın tam olarak düzeltilmemiş olması halinde ise kurul, kanunun 11. maddesinde öngörülen yaptırım ve cezaların uygulanmasını kararlaştırır.**

Görüldüğü üzere kurul savunma ve raporları takiben soruşturma dosyası üzerinde inceleme yapmakta EPK'nın **11. maddesi** kapsamında da aykırılıkların düzeltilmesi için süre verilip ihtarla bulunulmaktadır. Ancak burada önemli olan nokta soruşturma henüz sonlandırılmamaktadır. Aykırılıklar düzeltilirse sonlandırılmaktadır. Aksi takdirde zaten cezalar uygulanmaktadır.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **23. maddesine** göre: Elektrik piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin

ilgili mevzuat hükümlerine aykırı faaliyet ve işlemlerinden bu yönetmelikte düzenlenen ön araştırma ve soruşturma safhalarına gerek olmayacak derecede açık olduğu kurul tarafından belirlenenler için, daire başkanlığı vasıtasıyla ilgili gerçek veya tüzel kişiye **15 günden** az olmamak üzere uygun bir süre verilerek **yazılı savunması** alınır. Daire başkanı, ilgili gerçek veya tüzel kişinin yazılı savunmasını, kendi görüşüyle birlikte başkanlığa sunar. Başkan, konuyu kurul gündemine öncelikle alır. Kurul, yazılı savunma ve konuya ilişkin daire başkanlığı görüşünü inceleyerek kararını verir. İlgili mevzuat hükümlerine aykırılığın kurul tarafından sabit görülmesi halinde, hakkında soruşturma yapılan gerçek veya tüzel kişiye **kanunun 11. maddesinde** belirtilen sürelerden az olmamak üzere uygun bir süre verilmesi ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığı bu süre içinde düzeltilmesi yönünde ihtarla bulunulması kararlaştırılır. Yapılan ihtar üzerine ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığın verilen süre içinde düzeltilip düzeltilmediği daire başkanlığı tarafından tespit edilerek başkanlığa bildirilir. Başkan, konuyu kurul gündemine öncelikle alır. Verilen süre içinde ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığın tam olarak düzeltilmemiş olması halinde kurul, **kanunun 11. maddesinde** öngörülen yaptırım ve cezaların uygulanmasını kararlaştırır.”¹⁴⁸

Düzenlemenin ilk halinde mevzuata aykırılık nedeniyle ihtarla bulunulmazken daha sonra yapılan değişiklik ile bu hak gerçek ve tüzel kişilere tanınmıştır. Elektrik piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı faaliyet ve işlemlerinden bu yönetmelikte düzenlenen ön araştırma ve soruşturma safhalarına gerek olmayacak derecede açık olduğu kurul

¹⁴⁸ 28.01.2003 tarih ve 25007 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik’le 21 ve 23. maddelerin değişmiş halidir.

tarafından belirlenenler için ibaresi ise yoruma açık bir yönetmelik düzenlemesidir. Kurulun bu noktada ki takdir yetkisi nasıl ve ne şekilde kullanılacaktır? Ancak uygulamada ki kararlar ile bunları analiz etmek mümkün olabilecektir.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **24. maddesine** göre: Yönetmelik'in ikinci bölümünde yer alan hükümler çerçevesinde yapılan denetimler neticesinde düzenlenen denetim raporlarında tespit edilen ilgili mevzuat hükümlerine aykırılıkların, kurul tarafından ayrıca bir soruşturma yapılmasına gerek olmayacak derecede açık görülmesi halinde; ilgili denetim raporunun, soruşturma raporu gibi değerlendirilmesi kararlaştırılabilir. Bu durumda, yönetmeliğin 20 ve 21. maddelerinde yer alan hükümler çerçevesinde işlem yapılır.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **25. maddesine** göre: Kurul kararları, ilgili kişiye **tebliğ edilmesiyle** kesinleşir. Ancak para cezası kararı verilmesi halinde, ilgili kişi tebliğ tarihinden itibaren **15 gün içinde** kurula müracaat ederek kararın yeniden gözden geçirilmesini talep edebilir. Kararın yeniden gözden geçirilmesi için yapılan talep, kurul tarafından öncelikle görüşülerek sonuçlandırılır. Bu talebin yapılmaması veya talebin reddi hallerinde para cezası kararı kesinleşir. Kurul kararlarına karşı, kararın ilgili tüzel kişiye tebliğinden itibaren süresi içinde **Danıştay'a** başvurulabilir. Kurul'un para cezası veren kararının yerine getirilmesi, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabidir.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmeliğin **27. maddesine** göre: Kurul, re'sen ya da yapılmakta olan denetimler ile ön araştırma veya soruşturmanın herhangi bir safhasında elde edilen bulgular neticesinde, ilgili mevzuat hükümlerine açıkça bir aykırılık tespit etmesi halinde, dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararı alabilir. Bu tür kararlar ilgili mercilere ivedilikle bildirilir.

B - DOĞALGAZ PİYASASI

Doğalgaz alanına ilişkin olarak, Türkiye'de başrolü BOTAŞ oynamıştır. Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ), 27 Ağustos 1973 tarihinde, Türkiye Cumhuriyeti ile Irak Cumhuriyeti Hükümetleri arasında imzalanan Ham Petrol Boru Hattı Anlaşması'nın amacı olan Irak ham petrolünün, İskenderun Körfezi'ne taşınmasını gerçekleştirmek üzere, 7/7871 sayılı Kararnameye istinaden 15 Ağustos 1974 tarihinde Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) tarafından kurulmuştur. Türkiye'nin enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesi göz önüne alınarak başlangıçta, boru hatları ile petrol taşımacılığı yapan kuruluşun faaliyetleri, 1987 yılından itibaren boru hatları ile doğalgaz taşımacılığı ve doğalgaz ticareti ile genişlemiş ve kuruluş hizmet fonksiyonlarının yanı sıra, ticari bir hüviyet de kazanmıştır. BOTAŞ, üstlenmiş olduğu ve üstleneceği görevler de dikkate alınarak, 8 Şubat 1995 tarih ve 95/6526 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'nın Bağı Ortaklığı statüsünden çıkarılarak, Kamu İktisadi Teşekkülü (KİT) olarak yapılandırılmıştır. 9 Şubat 1990 tarihli ve 397 sayılı Doğal Gazın Kullanımı

Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile BOTAŞ'a verilen doğal gazın ithali, dağıtımını (şehir dağıtımını hariç), satışı ve fiyatlandırması konularındaki tekel konumu, 2 Mayıs 2001 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'yla sona ermiştir.

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu geçici 2. maddesine eklenen hükümlerle 2.1.1990 tarihli ve 397 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır.

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu 2. maddesine göre: Bu Kanun hükümlerine göre, dağıtım faaliyeti hariç, BOTAŞ'ın dikey bütünleşmiş tüzel kişiliği 2009 yılına kadar devam eder. Bu tarihten sonra BOTAŞ yatay bütünleşmiş tüzel kişiliğe uygun olarak yeniden yapılandırılır. Yeniden yapılandırılma sonucu meydana gelecek yeni tüzel kişilerden, sadece gaz alım ve satım sözleşmelerine sahip olan ve ithalat faaliyeti yapacak olan şirket, BOTAŞ'ı temsil eder ve BOTAŞ adı ile anılır. Yeniden yapılandırılma sonucu ortaya çıkan bu şirketlerden iletim faaliyeti yapan şirket hariç, diğerleri iki yıl içinde özelleştirilir denilmektedir.¹⁴⁹ İletim dışındaki alanlarda bu durum gerçekleştirilmiştir.

BOTAŞ'ın çeşitli hükümetler döneminde imzalamış olduğu doğalgaz anlaşmaları mevcuttur¹⁵⁰:

¹⁴⁹ 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, geçici madde 2.– (Değişik Madde: 16 Haziran 2005-5367 s. Kanun Md. 2; 25 Haziran 2005 Tarih 25856 s. RG)

¹⁵⁰ www.botas.gov.tr.29/11/2007.

Doğal Gaz Alım Anlaşmaları

Mevcut Anlaşmalar	Miktar (Plato) (Milyar m ³ /yıl)	İmzalanma Tarihi	Süre (Yıl)	Durumu
Rus. Fed. (Batı)	6	14 Şubat 1986	25	Devrede
Cezayir (LNG)	4	14 Nisan 1988	20	Devrede
Nijerya (LNG)	1.2	9 Kasım 1995	22	Devrede
İran	10	8 Ağustos 1996	25	Devrede
Rus. Fed. (Karadeniz)	16	15 Aralık 1997	25	Devrede
Rus. Fed. (Batı)	8	18 Şubat 1998	23	Devrede
Türkmenistan	16	21 Mayıs 1999	30	-
Azerbaycan	6.6	12 Mart 2001	15	-

BOTAŞ, bağlı ortaklıklar ve iştirakleri vasıtasıyla Doğalgaz Piyasasında faaliyet göstermektedir. 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile amaç BOTAŞ'ın piyasadaki tekel konumunu kırıp serbestleşmeyi sağlamaktır.¹⁵¹

1. Doğalgaz Piyasası Faaliyetleri

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu¹⁵² doğrultusunda EPDK, doğalgaz piyasasında faaliyet göstermektedir. Kanunun amacı: doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek

¹⁵¹ www.botas.gov.tr/29/11/2007.

¹⁵² Kanun No:4646, Kabul Tarihi:18/4/2001, Yayımlı Tarihi:2/5/2001 Tarih ve 24390 Sayılı Resmi Gazete. Doğalgaz Piyasası Kanunu, bundan sonraki kısımda **DPK** olarak kısaltılmış şekilde zikredilecektir.

mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve **denetim** sağlanmasıdır.

DPK 2. maddeye göre, **Kanun'un kapsamı:** doğalgazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, pazarlanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlere ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleridir.

DPK 4. maddeye göre, doğalgaz piyasası faaliyetleri düzenlenmiştir. Tüzel kişiler, doğalgaz piyasasında faaliyet göstermek için **lisans almak** zorundadırlar. Doğal gaz piyasasında faaliyet gösterecek tüzel kişilerin lisans almak için kuruma yapacakları başvuruya, başvuru yapıldığı tarihten itibaren, en fazla **60 gün** içerisinde kurum tarafından cevap verilir. Lisans başvuru talebi kurul tarafından reddedildiği takdirde, reddetme kararı başvuru sahibine gerekçesi ile birlikte bildirilir. Piyasada faaliyet gösterecek özel hukuk tüzel kişilerininin 29.6.1956 tarihli ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda **anonim şirket** veya **limited şirket** olarak kurulmaları halinde, hisselerin tamamının nama yazılı olması şarttır. Bu şirketlerin sermayeleri ile ana sözleşmelerinde bulunması gereken diğer hususlar yönetmelikle düzenlenmektedir.

Doğalgaz piyasası faaliyetleri şunlardır: ithalat, üretim, iletim, doğalgazın depolanması, toptan satış, doğal gazın ihracı, doğal gazın şehir içi dağıtımı, sıkıştırılmış doğal gaz dağıtımı ve iletimi ve yapım ve hizmet faaliyetleri söz konusudur. Yapım ve hizmet faaliyetleri dışındakiler kurumdan alınacak **lisans** kapsamında yürütülen faaliyetlerdir.

İthalat lisansı almak için başvuran tüzel kişilerde; İthalat yapacak teknik ve ekonomik güce sahip olunması, İthal edilecek doğal gazın kaynağı, rezervleri, üretim tesisleri ve iletim sistemi hakkında kesin bilgi ve garantinin bulunması, Her sene ithal edilecek doğal gazın % 10'nu kadar bir miktarı **beş yıl** içerisinde **ulusal topraklarda depolama** imkanına sahip olunması hususunda depolama faaliyeti yapacak tüzel kişilerden kurumca belirlenen taahhüt ve garantilerin alınması, ulusal iletim sisteminin gelişmesine ve güvenliğine katkıda bulunabilme yeterliliğine sahip olması, bu amaçla sistemin gelişmesini gerçekleştirecek tüzel kişilerin yatırımlarına ekonomik destek sağlayabilmesi, şartları aranır.

İthalatçı şirketler, yapacakları her ithalat bağlantısı için ayrı ayrı lisans almak zorundadır. İthalatçı şirketler, ithalat sözleşmelerinde yer alan sözleşme sürelerini, süre uzatımlarını, öngörülen yıllık ve mevsimlik ithalat miktarlarını ve bu miktarlardaki değişiklikler ile sözleşmelerde veya temditlerinde yer alan ve sistemin güvenliğini ilgilendiren yükümlülükleri Kurum'a bildirmek zorundadır. İthalatçı şirketler, ithal yoluyla temin ettikleri doğal gazı yurt içinde toptan satış şirketlerine veya ihracatçı şirketlere, satış sözleşmesi ile devredebilecekleri gibi serbest tüketicilere ve ihracat lisansı almak kaydıyla yurt dışına da pazarlayabilir. Ancak, ihracatçı şirketlere yapılan devir, ithalatçı şirketin lisans kapsamındaki taahhütlerini ortadan kaldırmaz. Herhangi bir ithalatçı şirketin, ithal yoluyla temin ettiği yıllık doğal gaz miktarı, Kurumca belirlenecek cari yıla ait ulusal gaz tüketim tahmininin yüzde yirmisini aşamaz. İthalatçı şirket, yapmış olduğu bütün sözleşmelere ait kurumun talep ettiği bilgi ve belgeleri vermek zorundadır.

Üretim: Doğal gaz arama ve üretim faaliyetleri 6326 sayılı Petrol Kanununa göre yapılır. Arama ve işletme ruhsatları Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tarafından verilir. Üretim faaliyeti, piyasa faaliyetinden sayılmaz. Üretim şirketleri, ürettikleri gazı toptan satış lisansı almak kaydıyla toptan satış şirketlerine, ithalatçı şirketlere, dağıtım şirketlerine veya serbest tüketicilere pazarlayabilir. Üretici şirketler bu satış miktarının kurumca cari yıla ilişkin olarak belirlenecek ulusal tüketim tahmininin % 20'sini geçmemek kaydıyla doğrudan serbest tüketicilere, geri kalan doğal gazı ise, ithalatçı şirketler, dağıtım şirketleri veya toptan satış şirketleri vasıtasıyla piyasaya sunabilir. Üretim şirketleri, ihracatçı lisansı almak kaydıyla ürettiği gazı ihraç edebilir.

Üretim şirketlerinin satış ve ihracat lisansı almak için **toptan satış ve doğalgazın ihracında** yer alan lisans koşullarını taşımaları zorunludur. Üretilen doğal gaz, iletim şirketleri ile yapılacak taşıma ve teslim sözleşmelerine göre taşınır. Üretim merkezinin bağlantılı sisteme uzak olması halinde, üretilen gazın bağlantılı sistem oluşturma şartı aranmaksızın dolaysız hat ile iletilmesi ve serbest tüketicilere satışı üretim şirketlerince yapılabilir. Ancak, bu husus, Kurul'un ekonomik ve teknik şartları göz önünde bulundurarak vereceği karara bağlıdır. Ayrıca, üretim şirketleri ürettiği doğal gazın üretim kapasitesinin 8. maddenin (a) fıkrasının (1) numaralı bendinde belirtilen miktardan az olması durumunda, üretilen doğal gazı, şehir içi dağıtım faaliyeti yapmaksızın diğer tüketicilere satabilir. Üretim şirketlerinin iletim ve depolama ile ilgili mevcut tesislerdeki hakları saklıdır. Bu hakkın kullanılması doğalgazın iletimi ve depolanmasındaki şartlara tabi olacaktır.

Üretim şirketleri, tarifeler, teslim kuralları, gaz kalitesi, gaz arzı, mevsimsel değişiklikler gibi hususlarda Kurum'un yapacağı düzenlemelere uymakla yükümlüdür.

İletim: Üretime mahsus toplama hatları ve dağıtım şebekeleri haricindeki gaz boru hattı şebekesi veya sıvılaştırılmış doğalgaz (LNG) taşıma vasıtalarıyla gerçekleştirilen doğalgaz naklini ifade etmektedir. İletim faaliyeti tüzel kişiler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu noktada iletim faaliyetini gerçekleştirecek olan tüzel kişilerin uyması gereken kurallar mevcuttur.

İletim şirketleri sistemin uygun olması halinde, kurum tarafından tespit edilen kriterler çerçevesinde, sisteme bağlanmak isteyen kullanıcıları on iki ay içerisinde en uygun şebekeye bağlamakla yükümlüdür. Sisteme giriş talebini iletim şirketinin reddetmesi halinde kullanıcı, kurumu bu durumdan haberdar edebilir. İletim şirketinin, şebeke işleyişi ile ilgili yönetmeliği ihlal ettiğinin kurumca tespit edilmesi durumunda, iletim şirketi kullanıcının sisteme giriş bağlantısını kurulun vereceği karara göre yapar. Kurum, kullanıcıların sisteme girişi ile ilgili taleplerini inceleyerek, iletim faaliyetlerinin aksamamasına, bu kanunda belirtilen hususları göz önüne alarak, sistemin işleyişine engel olunmamasına azami dikkati gösterir. İletim şirketleri, iletim faaliyetleri yapan diğer iletim şirketleri ile güvenli ve verimli bir işletim amacıyla eşgüdümlü çalışma yapabilmeleri için birbirlerine Kurumca belirlenen tüm teknik bilgileri vermek zorundadır. İletim şirketleri, doğal gazın akışı ve sistemin işlemesi için gerekli ayarlama ve diğer her türlü hizmetlerin yerine getirilmesi hususunda kendilerinin sahip olduğu kısımdan sorumludur. Ayrıca,

iletim şirketleri kendi sorumlu olduğu hatlarda, gaz iletiminin güvenli bir biçimde, verimli ve en az maliyet ile gerçekleştirilmesine yönelik her türlü tedbiri almaya ve DPK'da öngörülen diğer hususları yerine getirmeye mecburdur. **İletim şirketlerinin faaliyete geçebilmesi için, Kurul'dan lisans almaları zorunludur. Sistemin işleyişini ihlal eden iletim şirketlerine, bu Kanun'da belirtilen cezalar tatbik edilir.** İletim şirketleri ithalatçı şirket, toptan satış şirketi, üretim şirketi ve ihracatçı şirketler ile taşıma sözleşmesi yapar. İletim şirketleri ayrıca, üretim şirketi, serbest tüketici, depolama şirketi ve diğer iletim şirketleri ile teslim sözleşmeleri yapar. Yapılan veya yapılacak sözleşmelerde Kurum'ca belirlenen usul ve esaslar göz önünde bulundurulur ve sistemin işleyişini engelleyen veya aksatan hükümlere yer verilmez.

Kurul, iletim şirketlerince transit doğal gaz iletimini de dikkate alarak hazırlanan ulusal iletim şebekesi yatırım programlarını inceler ve onaylar. Mevcut, planlanan ve yapımı devam etmekte olan ulusal iletim şebekesi BOTAŞ'a ait olur. İletim şirketlerince mevcut hatlarla bağlantılı sistem oluşturacak şekilde inşa edilecek iletim amaçlı yeni boru hatları mülkiyeti kendilerine ait olmak üzere yatırım yapan diğer iletim şirketlerince işletilir. İletim şirketlerinin diğer hak ve yükümlülükleri çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir. **Bu hükümden de anlaşılacağı üzere BOTAŞ'ın doğalgaz iletiminde piyasada tekel konumu vardır ve şu anda da bu konumu devam ettirmektedir diğer faaliyet alanlarında ise tekel konumu kırılmıştır.**¹⁵³

¹⁵³ www.epdk.gov.tr.27/11/2007

Doğal gazın depolanması: Depolama faaliyeti yapacak olan tüzel kişilerin uyması gereken yükümlülükler mevcuttur. Tüzel kişiler, doğal gazın yer altı ve yer üstünde gaz veya LNG olarak depolanması faaliyetlerinde bulunabilmeleri için, Kuruldan lisans almak zorundadır. Söz konusu lisans olmaksızın depolama faaliyetinde bulunulamaz. Lisans talebinde bulunan tüzel kişiler, çıkarılacak yönetmelikte yer alacak koşullara uymak mecburiyetindedir. Depolama lisansı almak için başvuran tüzel kişilerde; depolama yapacak teknik ve ekonomik yeterliliğe sahip olmak, tasarrufları altında bulunacak depolama kapasitelerinin tümünü sistemin eşgüdümlü ve güvenli bir tarzda işlemesine yardımcı olacak Şekilde idare edeceklerini taahhüt etmek, tasarrufları altında bulunacak depolama kapasitelerinin sistem; elverişli olduğu takdirde, tarafsız ve eşit bir Şekilde hizmete sunulacağını taahhüt etmek, Şartları aranacaktır.

6326 sayılı Kanun'a göre, işletme ruhsatına sahip Şirketlerin doğal gaz ürettiği yer altı doğal gaz yatağını, depolama amacı ile kullanmak üzere Petrol İşleri Genel Müdürlüğünün onayının alınmasını müteakip kuruma başvurması halinde, Kurul tarafından uygun grldğu takdirde, işletme ruhsatının ilgili bölümü depolama lisansına çevrilir. Ancak, retim Şirketinin kuruma yaptığı başvuruda, depolama lisansı için istenen yeterliliğe sahip olduğunu belgelemesi Şarttır. Şirket, depolama faaliyetine başladığı takdirde, depolama faaliyetini, muhasebesini ayırıştırmak suretiyle üretim faaliyetinden ayrı olarak yürütür.

Depolama Şirketine yapılan taleplerin reddedilmesi ve sistem kullanıcısının bu durumdan Kurumu haberdar etmesi halinde, Kurum gerekli

incelemeleri ve denetimleri yaparak depolama şirketinin yayımlanan usul ve esaslar ile lisans şartlarını ihlal ettiğini tespit etmesi halinde, depolama şirketini talep edilen hizmeti vermeğe icbar edebilir. Yapılan bu ihlal nedeniyle, bu Kanun'da gösterilen cezai müeyyideler uygulanır.

Toptan satış : Toptan satış şirketleri, serbest tüketicilere yapacakları toptan satış faaliyeti için, Kurul'dan lisans almak zorundadır. İthalatçı lisansı almış olan tüzel kişilerin, toptan satış lisansı alma zorunlulukları yoktur. İthalat lisansı ile doğal gaz toptan satışı yapabilirler.

Toptan satış faaliyeti yapmak isteyen tüzel kişilerin, lisans almak için doğal gazı nereden temin edeceğini ve hangi taşıma koşulları ile satışı gerçekleştireceğini, yeterli teknik ve ekonomik gücünün bulunduğunu ve sistemin emniyetli bir şekilde işlemesine yardımcı olmak amacıyla, gerekli depolama kapasitelerine sahip olduğunu göstermesi ve ayrıca, yönetmeliklerde belirtilen diğer taahhüt ve garantileri de vermesi gerekir.

Doğalgazın toptan satış faaliyetlerinin düzenlenmesinde aşağıdaki esaslara uyulması zorunludur. Dağıtım şirketlerine doğal gaz satışı yapan tüzel kişiler, Kurum'ca öngörülecek süre içerisinde, müşterilerin mevsimsel azami doğalgaz çekişlerini karşılamak amacıyla, gerekli arz planlamasını yapmak ve depolama tedbirlerini almak ve bu amaçla depolama şirketleri ile yapacakları kira sözleşmelerini Kurum'a ibraz etmek zorundadır. Gerekli depolama tedbirlerinin alınması için, lisansın verildiği tarihten itibaren beş yıllık bir süre tanınır. Bu süre,

ülkedeki depolama tesislerinin yeterli düzeye ulaşmaması halinde Kurul kararı ile iki yıla kadar uzatılabilir. Ayrıca, Kurul her yıl iklim değerlerine göre, her şehir için müteakip yılın mevsimsel yoğunluğunu karşılayacak dengeleme amaçlı depolama miktarlarını tayin etmeye ve gerekli tedbirleri almaya yetkilidir. Serbest tüketicilere toptan gaz satışı yapan tüzel kişiler, bu Kanunun yürürlüğe girmesini müteakip müşterilerine mevsimlik, günlük ve saatlik esneklik limitleri dahilinde gaz girişini sağlamak mecburiyetindedir. Toptan satıcıların gerekli arz ve depolama kapasitelerine ulaşması zorunlu olup, ayrıca lisansın verildiği tarihten itibaren beş yıllık bir süre içinde gerekli depolama tedbirlerini almak zorundadır. Bu amaçla depolama şirketleri ile yapacakları kira sözleşmelerini Kurum'a ibraz ederler. Bu süre, ülkedeki depolama tesislerinin yeterli düzeye ulaşmaması halinde uzatılabilir. Doğalgaz toptan satışı yapan tüzel kişiler, Kurum tarafından öngörülen süre içerisinde beklenen talebi karşılayabilecek iletim, depolama ve sistemi dengeleyici kapasiteleri sağlamak zorundadır. Toptan satış şirketi, ithalatçı şirket veya ihracatçı şirket veya serbest tüketici veya dağıtım şirketi ile satış sözleşmeleri yapar ve fiyatları serbestçe belirler. Ticari gizliliği olan bilgiler Kurum hariç üçüncü taraflara açıklanamaz ve suistimal edilemez. Toptan satış şirketlerinin, doğal gaz ithalatı yapabilmesi için ithalatçı lisansı alması zorunludur. Toptan satış şirketlerinin her birinin bir yıl içinde satışını gerçekleştirdikleri toplam gaz miktarı, Kurumca cari yıla ilişkin belirlediği ulusal tüketim tahmininin yüzde yirmisini geçemez. Toptan satış şirketleri, bölgesel sınırlama getirilmeksizin yurt genelinde satış yapabilir.

Doğal gazın ihracı: İthal edilmiş veya yurt içinde üretilmiş doğal gazı yurt dışına ihraç etmek isteyen tüzel kişiler, Kurul'dan ihracatçı lisansı alır. Lisans almak

isteyen şirketlerin çıkarılacak yönetmeliklerde belirtilen şartların yanında; Teknik ve ekonomik yeterliğe sahip olduğunu göstermesi; Doğalgazı, hangi ülkeye ve hangi taşıma vasıtaları ile ihraç edeceğini bildirmesi; İhraç nedeniyle sistemin işleyişini ve ülke ihtiyacını aksatmayacağını ve ayrıca sistemin emniyetini ihlal ettiği durumlarda, meydana gelen zarar ve ziyana tazmin edeceğini garanti etmesi ve bu hususta meydana gelebilecek zarar ve ziyana karşılamak üzere zorunlu sigorta yapması, şartları aranır. Ancak, transit hatları işleten iletim şirketleri, bu bendin (3) numaralı alt bendinde belirtilen garanti şartından muaftır.

Doğal gazın şehir içi dağıtımı: Şehir içi doğal gaz dağıtım hizmeti, Kurum tarafından açılacak ihaleyi kazanan şirkete mahalli doğalgaz dağıtım şebekesinin mülkiyeti de dahil olmak üzere şehrin gelişmişlik düzeyi, tüketim kapasitesi ve kullanıcı sayısı gibi hususlar dikkate alınarak kurum tarafından belirlenecek lisans süresi için verilir. Kurum'un belirli bir şehir için açacağı ihale, Resmi Gazete'de ilan edilir. Şirketlerin ihaleye katılmak için vereceği teklifler, çıkarılacak yönetmeliklerde belirtilen usul ve esaslara göre değerlendirilerek ihaleyi kazanan şirkete dağıtım lisansı verilir ve şirket o şehirde dağıtım faaliyetlerini gerçekleştirmeye yetkili dağıtım şirketi unvanını alır.

Dağıtım lisansı alan tüzel kişiler, bu kanunda dağıtım lisansı ile ilgili hükümlere ve kurumca belirlenecek usul ve esaslara uymakla yükümlüdür. Dağıtım lisansı alan tüzel kişi, mülkiyetinde olacak dağıtım şebekesini lisans süresi sona ermeden başka bir tüzel kişiye satabilir. Lisans süresi sona eren dağıtım şirketi, lisans süresinin tamamlanmasından bir yıl önce, söz konusu şehir içi dağıtım

lisansının yenilenmesini Kurum'dan talep etmesi halinde; Kurul, şirketin ekonomik ve teknik gücünü, hizmet kalitesini, abonelerinin memnuniyetini, Kurum'ca çıkarılacak yönetmeliklerde belirtilecek diğer hususları dikkate alarak ikinci kez dağıtım lisansı verebilir. Lisans sahibinin lisans süresi yukarıda belirtilen nedenlerle uzatılmadığı takdirde, Kurum ilgili şehir için yeniden ihale açar ve mevcut şebekenin işletme ve mülkiyeti için en uygun teklifi veren tüzel kişiye dağıtım lisansını verir. Şebekenin bedeli kurum tarafından tahsil edilerek önceki lisans sahibine ödenir.

Kurum, mülkiyet sahibi dağıtım şirketinin dağıtım faaliyetlerini yönlendirir, denetler, izler ve gerektiğinde bu hizmetleri, masrafları dağıtım şirketine ait olmak üzere, bu Kanun'a tabi sertifika sahibi gerçek ve tüzel kişilerden satın alabilir. Doğal gazın şehir içi dağıtımına ait ihale usul ve esasları, değerlendirme kriterleri ve lisansta bulunması gereken diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir.

Kurul'dan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, % 10 nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli ödenmek kaydıyla en fazla % 10 oranında artırılabilir. Ancak bu artış Hazineye borcu bulunmayan ve ilave kredi talep etmeyen veya Hazine'ye olan kredi borçlarını tasfiye ettikten sonra, bu amaçla Hazine garantili kredi sağlamaması kaydıyla mümkün olabilir.

Kurum, belediye veya belediye şirketinin hisse almaması veya en az bir yönetim kurulu üyeliğine hak kazanılmayacak oranda hisse alması halinde, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun 275. maddesine göre belediyeye şirket yönetim ve denetim kurullarında temsil hakkı verecek düzenlemelerin yapılmasını, şehir içi dağıtım şirketinden isteyebilir.

Dağıtım şirketlerinin yükümlülükleri: Doğalgaz dağıtım şirketleri, dağıtım şebekeleri için sevkiyat kontrol merkezi kurarlar. Ancak, Kurum tarafından tüketim kapasitesinin yetersiz olduğu belirlenen şehirlerde bu şart aranmaz. Dağıtım şirketleri sorumluluk alanlarında bulunan tüketicilerin talep etmesi halinde, bu tüketicileri sisteme bağlamakla yükümlüdür. Ancak bağlantı yapma yükümlülüğü, şirketin tasarrufu altındaki sistemin bağlantı yapmaya imkan veren kapasitede olmasına ve tüketicinin de kendi üzerine düşen ve dağıtım yönetmeliğinde öngörülen işlemleri yapmasına ve belirleyeceği usul ve esaslara göre, bağlantının teknik ve ekonomik olarak gerçekleşmesinin mümkün olmasına bağlıdır. Bu konuda ihtilaf olması halinde bağlantının teknik ve ekonomik olup olmadığına kurul karar verir. Bağlama talebi reddedilen kullanıcı durumu Kurum'a bildirir. Kurul dağıtım şirketinin konu hakkındaki savunmasını aldıktan sonra, bu maddede belirtilen esasların ihlal edildiğinin tespit edilmesi halinde, şirket Kurul'un konu hakkında vereceği karara uymak zorundadır. Dağıtım şirketleri, konut, ticarethane ve sanayi dahil tüketicileri doğal gaz kullanmak için yaptırdıkları veya mevcut olan iç tesisatı kendi teknik personeline veya kendi adına çalışan denetim şirketlerine kontrol ettirebilir. İç tesisatın, yayımlanacak iç tesisat yönetmeliğine uygun olmadığına tespiti halinde, şirket gaz vermeyi reddedebileceği gibi vermekte olduğu gazı da

kesebilir. Tüketicinin tesisatı uygun hale getirip tekrar başvurması halinde, aynı işlemler tekrarlanır. İç tesisatta yapılacak izinsiz tadilat, uygunsuz ve kötü kullanım, yanlış ve bozuk ekipman kullanılması, proje dışı tesisat yapımı ile tesisatın bakımsızlığı nedeniyle doğabilecek zarar ve ziyanlardan dağıtım şirketleri sorumlu değildir. **Dağıtım şirketleri, yurt çapında sadece iki şehirde lisans sahibi olabilir. Ancak, bu sayı şehirlerin gelişmişlik durumu, tüketim kapasitesi ve kullanıcı sayısı gibi hususlar dikkate alınarak Kurul kararıyla artırılabilir.** Dağıtım şirketlerinin belirlenmiş dağıtım bölgesi kapsamı, teknik ve ekonomik gerekler dikkate alınarak il sınırlarını aşmayacak şekilde Kurul tarafından yeniden belirlenebilir. Kurul, nüfus yoğunluğuna göre bir şehri sınırları belirlenmiş birden fazla dağıtım bölgesine ayırabilir ve her bölgeyi ayrı ayrı ihale edebilir.

Şu anda doğalgazın şehir içi dağıtımına ilişkin olarak ihalelerin büyük kısmı tamamlanmış durumdadır. Şehir içi dağıtım faaliyetlerinde geçiş süreci, DPK'nın **geçici 3.** maddesine dayanılarak gerçekleştirilmektedir. Yine bu maddeye getirilen hükümlerle¹⁵⁴ Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin BOTAŞ'a olan borçları yeniden yapılandırılmış ve Ankara'da henüz yapılmamış olan doğalgazın şehir içi dağıtımına ilişkin olarak düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca ilginç bir hüküm buraya eklenmiş ve özelleştirme uygulamasına ilişkin olarak bu Kanun ile DPK'da hüküm bulunmayan hallerde Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi yetkili kılınmıştır.

Yapım ve hizmet faaliyetlerine ilişkin olarak getirilmiş hükümlere değinilecek olursa, DPK 5. maddesine göre: Doğal gaz piyasasında faaliyet

¹⁵⁴ Ek bent : 25 Mayıs 2007 – 5669 Sayılı Kanun m. 1; 12 Haziran 2007 Tarih 26550 Sayılı Resmi Gazete.

gösterecek ithalatçı şirket, ihracatçı şirket, iletim şirketi , depolama şirketi, dağıtım şirketi, toptan satış şirketi ve serbest tüketiciler, kurumdan **sertifika almış** gerçek ve tüzel kişiler ile yapım ve hizmet sözleşmesi imzalayabilir. Doğalgazla ilgili herhangi bir yapım ve hizmet faaliyeti, sertifika sahibi olmayan kişiler tarafından gerçekleştirilemez. İç tesisat ve servis hatları ile ilgili sertifikalar kurum adına ve Kurum tarafından yetkilendirilen resmi veya özel şirketler ile şehir içi dağıtım şirketlerince verilir. Gerçek ve tüzel kişilerin, sertifika almak için Kurum'a yapacakları başvurulara 60 gün içerisinde Kurum tarafından cevap verilir. Sistemle ilgili ; fizibilite, etüt, proje, müşavirlik, kontrol ve denetleme, yapım, servis, bakım ve onarım, gibi hizmetleri yapacak olanlar da yapacakları faaliyetler için, Kurum'dan sertifika almak zorundadır. Yapım ve hizmet faaliyeti yapmak isteyenler, Kurum tarafından hazırlanacak yönetmelik'e göre Kuruma başvurur. Söz konusu yönetmeliğin öngördüğü yeterlik şartlarını taşıyanlara sertifika verilir. Yapım ve hizmet faaliyetinde bulunacak gerçek veya tüzel kişiler, Kurum'ca hazırlanan yönetmelik ve yayımlanacak tebliğlere uygun faaliyet göstermek zorundadır. Yapım ve hizmet alanında faaliyet göstermek üzere iç tesisat ve servis hatları alanında dağıtım şirketlerinden sertifika almış olanlar, dağıtım şirketleri tarafından denetlenir. Ancak tüketicilerin başvurması halinde, Kurum tarafından da denetlenebilir. Tüketicilerin Kurum'a başvurma usul ve esasları yönetmelik ile düzenlenecektir.

Lisans ve sertifikaların genel esasları'nı düzenleyen DPK'nın **6.** maddesi kapsamında kurul tarafından verilecek lisans ve sertifikaların tabi olacağı usul ve esaslar ile lisans ve sertifikalarda yer alacak asgari hükümler belirlenmiştir:

Lisans ve sertifikaların tabi olacağı usul ve esaslar: Piyasa faaliyetleri ile iştighal edecek tüzel kişiler, faaliyetlerine başlamadan önce, her bir faaliyet için ve söz konusu faaliyetlerin birden fazla tesiste yürütülecek olması halinde, her tesis için ayrı ayrı lisans almak zorundadır. Birden fazla lisansa sahip olan aynı tüzel kişi veya aynı faaliyeti birden fazla tesiste yürüten tüzel kişiler, lisansa tabi her faaliyet veya tesis için ayrı ayrı muhasebe kayıtları tutmak zorundadır. Lisans veya sertifika başvuru usul ve esasları, lisans ve sertifika sahibi tüzel kişilerin hak ve yükümlölükleri, lisans sahibinin haklarının temliki, lisans tadili, süreleri, süre uzatımı ve sahibi tarafından lisans veya sertifikadan vazgeçilmesi halleri ile faaliyetin türü ve iletim, dağıtım ve depolaması yapılan doğal gaz miktarına göre belirlenecek lisans ve sertifika bedelleri yönetmelikle düzenlenir. Lisanslar ve sertifikalar bir defada en az **10**, en fazla **30 yıl** süre ile verilir. Tüzel kişiler, Kurul tarafından belirlenen lisans ve sertifika alma, yenileme, tadil, suret çıkartma, sertifika ve yıllık lisans bedellerini Kurum'a ödemek zorundadır. Lisans sahibi tüzel kişiler; tesislerini, yasal defter ve kayıtlarını, Kurul denetimine hazır bulundurmak, Kurul tarafından talep edildiğinde denetime açmak ve Kurum'un faaliyetlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve belgeyi zamanında kurula vermek zorundadır.

Lisanslarda asgari olarak yer alacak hükümler:

1) Lisans kapsamında hizmet verilecek gerçek ve tüzel kişilere dair gruplar veya kategoriler ile yürütülecek faaliyet türlerini belirleyen hükümler,

2) Bir dağıtım ya da iletim lisansı sahibinin, gerçek ve tüzel kişilere, aynı kapasiteye sahip sistem kullanıcıları arasında ayırım gözetmeksizin sisteme erişim ve sistemi kullanım imkanı sağlayacağına dair hükümler,

3) Bu Kanun'da yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmeye, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak, abonelere yapılan doğal gaz satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmeye ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaya dair yöntemler ve bunların denetlenmesine dair hükümler,

4) Lisans sahibinin Kurul'a tam ve doğru bilgi vermesini ve abonelere yapılan satışlar açısından; dağıtım lisansı sahibinin doğal gaz alımlarını en ekonomik kaynaktan yapmasını ve gerektiğinde yaptığı alımlarda en ekonomik alımı yaptığını kanıtlamasını sağlayacak hükümler,

5) Yönetmelik uyarınca, hizmet maliyetlerinin yansıtılmasına dair kurallar ile işletme kayıplarını asgariye indirecek önlemlerin uygulanmasına dair esasları içeren hükümler,

6) Lisansın iptali ve sona ermesine ilişkin hükümler,

7) Lisans değişikliği yapılmasına ilişkin hükümler,

8) Lisans sahibinin Kurum'a ödemekle yükümlü olacağı bedeller ve ödeme koşullarına ilişkin hükümler,

9) Lisans sahibine ait veya kullanımındaki tesis ve/veya tesislerin gerektiğinde lisans amaçları doğrultusunda başkalarına kullandırılması koşullarına ilişkin hükümler,

10) Lisans sahibinin Kurul tarafından verilen tüm talimatlara uyma yükümlülüklerine ilişkin hükümler,

11) Lisans kapsamında, Kurul'dan izin alınmaksızın yapılabilecek faaliyetlere ilişkin hükümler,

12) Lisans kapsamındaki faaliyetler ile ilgili uyumsuzlukların hangilerinin Kurul tarafından çözüleceğine ilişkin hükümler,

13) Lisansta yer alan hak ve yükümlülüklerin hangi süre, koşul ve hallerde geçersiz olacağına ilişkin hükümler,

14) Hizmetin teknik gereklere göre yapılmasını sağlayacak hükümler yer alacaktır,

Sertifikalarda asgari olarak;

1) Sertifika kapsamında hizmet verilecek gerçek ve tüzel kişilere dair gruplar veya kategoriler ile yürütülecek faaliyet türlerini belirleyen hükümler,

2) Sertifika iptali ve sona ermesine ilişkin hükümler,

3) Sertifikada değişiklik yapılmasına ilişkin hükümler,

4) Sertifika sahibinin kuruma ödemekle yükümlü olacağı bedeller ve ödeme koşullarına ilişkin hükümler,

5) Sertifika sahibinin kurul tarafından verilen tüm talimatlara ve yönetmeliklere uyma yükümlülüklerine ilişkin hükümler,

6) Sertifika kapsamında, Kurul'dan izin alınmaksızın yapılabilecek faaliyetlere ilişkin hükümler,

7) Sertifika kapsamındaki faaliyetleri ile ilgili uyumsuzlukların hangilerinin Kurul tarafından çözüleceğine ilişkin hükümler,

8) Sertifikada yer alan hak ve yükümlülüklerin hangi süre, koşul ve hallerde geçersiz olacağına ilişkin hükümler,

9) Faaliyetlerin teknik gereklere göre yapılmasını sağlayacak hükümler bulunacaktır.

Lisans veya sertifikaların sona ermesi: Lisans ve sertifikalar Kurul tarafından lisans veya sertifikada belirtilen yöntem uyarınca süreleri uzatılmadığı takdirde, sürelerinin bitiminde veya lisans veya sertifika sahibi gerçek veya tüzel kişinin iflası halinde kendiliğinden, lisans veya sertifika sahibi gerçek veya tüzel kişinin lisans veya sertifikadan vazgeçmeyi istemesi halinde ise ancak kurul onayı ile sona erecektir.

2. EPDK'nın Doğalgaz Piyasasındaki Denetim Yetkisi ve Bu Yetki Kapsamında Ön Araştırma ve Soruşturma Usulleri

EPK'nın 5/A maddesinde kurulun doğalgaz piyasası ile ilgili görevleri sayılırken: Doğalgaz piyasası faaliyetleri ile ilgili **denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi, yetkisi dahilinde ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da** dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararlarını almak yer almaktadır. Yine **DPK'nın 1.** maddesi'nde Kanun'un amacı anlatılırken doğalgaz piyasasında bağımsız bir **denetimin** sağlanması amaç dahilinde belirtilmiştir.

DPK'nın 10. maddesinde ön araştırma, soruşturma ve dava hakkı kaleme alınmıştır. Maddeye göre: “Kurul, re'sen veya kendisine intikal eden ihbar veya şikayetler üzerine doğrudan soruşturma açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için ön araştırma yapılmasına karar verir. Ön araştırma ve soruşturmada takip edilecek usul ve esaslar yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir. Kurul kararına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür. Danıştay, Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden sayar.” EPK'da ise sadece dava hakkı kaleme alınmıştır. Ön araştırma ve soruşturma ile ilgili hükümler doğrudan yönetmelikle düzenlenmiştir.

Doğalgaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, doğalgaz piyasası ile ilgili denetimleri, ön araştırma ve soruşturmalarda takip edilecek usul ve esasları düzenlemektedir.¹⁵⁵ Burada hemen belirtmekte fayda var ki bu Yönetmelik ile Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik tamamen aynı düzenlemeleri içermektedir. Sadece doğalgaz ile ilgili olan yönetmelik'in hukuki dayanağını hem kurucu kanun olan EPK, hem de esas kanun olan DPK oluşturmaktadır. Yine çok önemli bir düzenleme olan ve elektrikten farklı bir şekilde ele alınmış, **23. maddeyi** belirtmemiz gerekmektedir. **Ön araştırma ve soruşturma yapılmasına gerek olmayan hallerin düzenlendiği Doğalgaz Piyasası ile İlgili Yönetmeliğin 23. maddesine göre:** Doğal gaz piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı faaliyet ve işlemlerinden bu

¹⁵⁵ 28/1/2003 tarihli ve 25007 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Yönetmelikte düzenlenen ön araştırma ve soruşturma safhalarına gerek olmayacak derecede açık olduğu Kurul tarafından belirlenenler için, Daire Başkanlığı vasıtasıyla ilgili gerçek veya tüzel kişiye on beş günden az olmamak üzere uygun bir süre verilerek yazılı savunması alınır. Daire Başkanı, ilgili gerçek veya tüzel kişinin yazılı savunmasını, kendi görüşüyle birlikte başkanlığa sunar. Başkan, konuyu Kurul gündemine öncelikle alır.

Kurul, yazılı savunma ve konuya ilişkin daire başkanlığı görüşünü inceleyerek kararını verir. İlgili mevzuat hükümlerine aykırılığın **Kurul tarafından sabit görülmesi halinde, gerçek veya tüzel kişiye 15 günden az olmamak üzere uygun bir süre verilmesi ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığı bu süre içinde düzeltmesi yönünde uyarıda bulunulması kararlaştırılır.**

Yapılan uyarı üzerine ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığın verilen süre içinde düzeltilip düzeltilmediği Daire Başkanlığı tarafından tespit edilerek Başkanlığa bildirilir. Başkan, konuyu Kurul gündemine öncelikle alır.

Verilen süre içinde ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığın tam olarak düzeltilmemiş olması halinde Kurul, Kanun'un 9. maddesinde öngörülen yaptırım ve cezaların uygulanmasını kararlaştırır.

Elektrik piyasasının denetimle ilgili yönetmeliğinde doğalgazdaki gibi bir düzenleme söz konusu değildir. Bu hükümde yer alan **düzeltilmenin** “ihtar” kapsamında değerlendirilmesinde herhangi bir sakınca görünmemektedir. Zaten

DPK 9. maddesinde ihtar **genel bir usul** olarak benimsenmiştir. Eğer ihtar uyulmazsa ceza kesileceği madde metnine eklenmiştir.

Mevcut hükümlere daha önce Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile İlgili Yönetmelik'te değinildiği için burada tekrar aynı hükümlere değinilmeyecektir.

C. BAĞIMSIZ DENETİM KURULUŞLARI TARAFINDAN YAPILAN DENETİM

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu kapsamında “Bağımsız Denetim Kuruluşları” tarafından Elektrik ve Doğalgaz Piyasalarına ilişkin olarak denetim gerçekleştirilmektedir. Yine bu kanunlara dayanılarak, “Enerji Piyasasında Faaliyet Gösteren Gerçek ve Tüzel Kişilerin Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik” çıkarılmıştır.¹⁵⁶

DPK 4. madde kapsamında doğalgaz piyasası faaliyetleri belirtilirken, dağıtım şirketlerinin yükümlülükleri kısmında, dağıtım şirketlerinin, konut, ticarethane ve sanayi dahil tüketicileri doğal gaz kullanmak için yaptırdıkları veya mevcut olan iç tesisatı kendi teknik personeline veya kendi adına çalışan denetim şirketlerine kontrol ettirebileceği hükmünün dışında bağımsız denetimi çağrıştıracak doğrudan bir düzenlemeye ne DPK'nın diğer hükümlerinde ne de EPK'da

¹⁵⁶ 03 Ekim 2003 tarihli ve 25248 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yönetmelik kısaca Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetimiyle İlgili Yönetmelik olarak bundan sonraki kısımda zikredilecektir.

rastlanmamaktadır. Bu yapıların varlığını, EPDK'nın piyasaların denetimi için her türlü yetkiyi üzerinde toplama gücünden alarak kurulmasına imkan tanıdığı şeklinde yorumlamamız en doğru kabul olacaktır. Tabi ki hem EPK'nın hem de DPK'nın amaç kısımlarında piyasalarda denetimin sağlanması kurumun asli işlevleri arasında olduğu için bu konuda yetkisi kapsamında her türlü birimi oluşturma ya da serbest piyasadan destek alma imkanına sahiptir.

Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetimiyle İlgili Yönetmelik'in amacı: 1. maddeye göre: enerji piyasasında faaliyet gösteren lisans sahibi tüzel kişiler, sertifika sahibi gerçek ve tüzel kişiler ile yetki belgesi sahibi resmi ve özel şirketlerin faaliyetlerinin, uygulamalarının, işlem, hesap ve mali tablolarının; genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nca yürürlüğe konulan hesap ve kayıt düzeni ile mali raporlamaya ilişkin düzenlemeler ve bu kişilerin sahip olduğu lisans, sertifika ve yetki belgelerinin ayrılmaz parçasını oluşturan genel ve özel hükümlere uygunluğunun bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenmesi, bu denetimleri yapacak bağımsız denetim kuruluşlarının yetkilendirilmesi ve yetkilerinin geçici ya da sürekli olarak kaldırılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetimiyle İlgili Yönetmelik'in **5. maddesine** göre, bağımsız denetim; denetlenene ait faaliyetlerin, uygulamaların, işlem, hesap ve mali tabloların, bağımsız denetim kuruluşunca görevlendirilen denetçiler tarafından bu kuruluşlar adına, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri, Kurul'ca yürürlüğe konulan hesap ve kayıt düzeni ile mali raporlamaya ilişkin

düzenlemeler ve denetlenenin sahip olduğu lisans, sertifika ve yetki belgelerinin ayrılmaz parçasını oluşturan genel ve özel hükümlere uygunluğunun incelenmesi ve bu inceleme sonuçlarına dayanılarak, denetlenen tarafından tutulan hesap, işlem ve kayıtlar ile düzenlenen mali tabloların doğruluğu ve gerçeği dürüst bir biçimde yansıtmayı yansıtmadığının tespiti ve rapora bağlanmasıdır.

Bağımsız denetim, denetlenenin defter, kayıt ve belgeleri üzerinden ve gerektiğinde işlem yapılan üçüncü kişilerle hesap mutabakatı da sağlanarak yürütülür.

Bağımsız denetim uygulaması, bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde aşağıda belirtilen şekillerde yapılır:

a) Sürekli denetim: Denetlenenin ilgili hesap dönemine ilişkin faaliyetlerinin, uygulamalarının, işlem, hesap ve mali tablolarının gerekli tüm denetim teknikleri kullanılarak her yıl incelenmesidir. Sürekli denetimde denetlenenin sahip olduğu lisans, sertifika ve yetki belgelerinin ayrılmaz parçasını oluşturan genel ve özel hükümlerden, mali boyutu bulunmayanlar ve düzenlenen mali tablolar üzerinde etkisi olmayanlar dikkate alınmayabilir.

b) Sınırlı denetim: Denetlenen tarafından düzenlenmiş ara mali tabloların, sürekli bağımsız denetimi yapan bağımsız denetim kuruluşu tarafından gerekli denetim teknikleri kullanılarak sürekli denetim programına uyumlu bir biçimde denetlenmesidir.

c) **Özel denetim:** Denetlenene ait mali tabloların; tasfiye, devir, birleşme ve bölünme gibi özel haller ile Kurulca gerek görülen diğer hallerde, bu Yönetmelik hükümleri ile konuya ilişkin Kurulca verilecek kararda belirtilen esaslar çerçevesinde denetlenmesidir. Kurul, denetlenenin sahip olduğu lisans, sertifika ve yetki belgelerinin ayrılmaz parçasını oluşturan genel ve özel hükümlere uyulup uyulmadığı konusunda özel denetim yapılmasını kararlaştırabilir.

Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetimiyle İlgili Yönetmeliğin 6. maddesin’de yetkilendirme düzenlenmiştir: Bu Yönetmelik kapsamında bağımsız denetim yapacak kuruluşların, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile bu Kanuna dayanarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve tebliğler uyarınca bağımsız denetim yapma yetkisi almış olmaları şarttır. Bu Yönetmelik kapsamında denetim yapmak isteyen kuruluşlar, talep edilecek belgelerle Kuruma başvururlar. Gerekli koşulları taşıyan bağımsız denetim kuruluşlarına Kurul kararı ile denetlenen nezdinde bağımsız denetim yapma yetkisi verilir.

Bağımsız denetim yapma yetkisi verilen bağımsız denetim kuruluşlarına bu yetkilerini gösteren birer belge verilir. Kurul, bu belgelere yıllık vize şartı koymaya ve tespit edeceği miktarlarda başvuru ve yıllık vize ücreti getirmeye yetkilidir. Kuruldan bağımsız denetim yapma yetkisi alan kuruluşların unvanları Resmî Gazete’de yayımlanır ve/veya Kurum Internet sayfasında duyurulur.

Yetkinin geçici ya da sürekli olarak kaldırılması Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetimiyle İlgili Yönetmeliğin 7. maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre: Bu Yönetmelikle belirlenen koşulları kaybeden veya yasaklara, denetim ilke ve kurallarına uymayan ya da düzeltilebilir nitelikteki aykırılıkları, yapılan uyarıya rağmen verilen süre içinde düzeltmediği tespit edilen bağımsız denetim kuruluşlarının yetkileri kurul tarafından geçici veya sürekli olarak kaldırılır.

Bu Yönetmelik hükümleri dahilinde bağımsız denetim kuruluşları tarafından düzenlenen raporların gerçeğe aykırı, eksik, yanlış veya yanıltıcı içerik taşıması halinde; Kurul ilgili bağımsız denetim kuruluşunun yetkisini iptal eder.

Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Görevlendirilmesi, Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetimiyle İlgili Yönetmeliğin 8. maddesi kapsamında düzenlenmiştir buna göre: Denetimi yapacak bağımsız denetim kuruluşu denetlenenin yetkili karar organlarınca seçilir. Denetlenen aynı bağımsız denetim kuruluşunu birbirini izleyen azami beş hesap dönemi için seçebilir. Denetlenenin, aynı bağımsız denetim kuruluşu ile tekrar **bağımsız denetim sözleşmesi** imzalayabilmesi için en az iki hesap döneminin geçmesi zorunludur.

Denetlenen, yaptıracağı özel denetimleri sürekli denetimi üstlenmiş bağımsız denetim kuruluşlarına da yaptırabilir.

Hesap dönemi içerisinde Kuruldan lisans, sertifika ya da yetki belgesi alan gerçek ve tüzel kişilerin bağımsız denetim yaptırma yükümlülüğü takip eden hesap döneminden itibaren başlar. Kurulun herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın özel denetim yaptırma yetkisi saklıdır.

Denetçiler, bir bağımsız denetim raporu hazırlayacaklardır. Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetimiyle İlgili Yönetmeliğin 14. maddesi'ne göre: Bağımsız denetim raporu, bağımsız denetim sonucunda denetçi görüşünün açıklandığı metindir. Bu raporun ekinde mali tablolar ve açıklayıcı notlar yer alır. Denetçi; raporunda olumlu, olumsuz, şartlı görüş bildirir veya görüş bildirmekten kaçınır. **Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetimiyle İlgili Yönetmeliğin 18. maddesine** göre: Bağımsız denetim raporu, sorumlu ortak başdenetçi tarafından imzalanarak kesinleşir.

Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetimiyle İlgili Yönetmeliğin 20. maddesi kapsamında bağımsız denetimin geçerliliği düzenlenmiştir. Buna göre: Bağımsız denetim kuruluşu tarafından yapılan denetimin geçerli olabilmesi için; bu Yönetmelik'te belirtilen ilke, usul ve esaslar ile genel kabul görmüş denetim ilke ve kurallarına uygun olarak yapılmış olması zorunludur.

Bu Yönetmelik'te yer alan ilke, usul ve esaslar ile genel kabul görmüş denetim ilke ve kurallarına uygun olarak denetlenmiş mali tablolar, Kurul tarafından bağımsız denetim kapsamı ölçüsünde incelenmiş kabul edilir. Kurul'un denetim ve inceleme yetkisi saklıdır.

Bağımsız denetimin geçersiz sayılması;

a) Denetlenenin kusurundan kaynaklanırsa, bu Yönetmeliğin 9 uncu maddesi çerçevesinde bağımsız denetim işi başka bir bağımsız denetim kuruluşuna önerilemez.

b) Bağımsız denetim kuruluşunun kusurundan kaynaklanırsa, meydana gelen/gelebilecek zararlardan ilgili sorumlu ortak başdenetçi ve bağımsız denetim kuruluşu müşterek ve müteselsilen sorumludurlar.

Yukarıda belirtilen bağımsız denetimin geçersiz sayılmasına ilişkin her iki halde de, bağımsız denetim kuruluşu tarafından bağımsız denetimin geçersiz sayıldığı tarihe kadar yapılan tüm incelemelere ilişkin çalışma kağıtları, bağımsız denetimin geçersiz sayıldığı günden itibaren 15 gün içerisinde teslim tutanağı ile birlikte kuruma teslim edilecektir.

Bağımsız Denetim Kurumlarının yetkilendirilmesi ve yetkilerinin kaldırılmasına ilişkin örnek iki kurul kararını verecek olursak:

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumundan:

KURUL KARARI

Karar No: 1320/106

Karar Tarihi: 20/09/2007

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 20/09/2007 tarihli toplantısında, 03/10/2003 tarihli ve 25248 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Enerji Piyasasında Faaliyet Gösteren Gerçek ve Tüzel Kişilerin Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik ve 17/10/2003 tarihli ve 25262 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Enerji Piyasasında Faaliyet Gösteren Gerçek ve Tüzel Kişilerin Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Denetlenmesi Hakkında Tebliğ (Seri No: 1) hükümleri çerçevesinde müracaatı Denetim Dairesi Başkanlığı'nca incelenerek, gerekli şartları sağladığı tespit edilen **Yeditepe Bağımsız Denetim A.ř.**'nin, anılan Yönetmeliğin 6 ncı maddesi uyarınca **yetkilendirilmesine** ve unvanının Resmi Gazete'de yayımlanmasına karar verilmiştir.¹⁵⁷

¹⁵⁷ 30 Eylül 2007 tarihli ve 26659 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

KURUL KARARI

Karar No: 1320/107

Karar Tarihi: 20/09/2007

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun 20/09/2007 tarihli toplantısında, Kurumdan bağımsız denetim yapma yetkisi almış olan **Özdemir Yeminli Mali Müşavirlik ve Bağımsız Denetim A.Ş.**'nin, kendi talebi üzerine, enerji piyasasında faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişiler nezdinde bağımsız denetim yapma yetkisinin Enerji Piyasasında Faaliyet Gösteren Gerçek ve Tüzel Kişilerin Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Denetlenmesi Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesi uyarınca **iptal edilmesine** ve kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına karar verilmiştir.¹⁵⁸

D. PETROL PİYASASI

Petrolün tarihçesini incelediğimizde, medeniyetlerin petrol ile ilk tanışma anlarından itibaren bu değerli yer altı kaynağına dikkat ve merakla yaklaşımlarının yanında onun gücünü keşfetmeleri,¹⁵⁹ bu değerli yer altı kaynağının kendi aralarında savaş ve hatta işgal nedeni olmasına yol açmıştır.

Petrolün endüstriyel anlamda piyasaya dönük bir nitelik kazanması sürecine baktığımızda ilk kez 1859 yılında **ABD'de** başlamıştır. Takip eden yıllarda bu ülkede dev petrol şirketleri kurulmuştur. Bunlardan ilki John D. Rockefeller'a ait

¹⁵⁸ 04 Ekim 2007 tarihli ve 26663 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁵⁹ H. Uluğbay, **İmparatorluktan Cumhuriyete Petropolitik**, Ankara, 2003, s.20-23.

1870 kuruluş tarihli Standard Oil şirkettir. Bu şirket, ABD petrol endüstrisinde zamanla hakim konuma gelmiştir.¹⁶⁰ Bundan sonra ise I. Dünya Savaşı'na giden süreçte ve sonrasında dev petrol şirketleri dönemi yaşanmıştır. Ortadoğu petroleri bu dönemde büyük önem kazanmıştır. Dev petrol şirketleri petrol piyasalarını hakimiyet altına almış olduğu için, bunlara karşı birlik oluşturma sürecinde 1960 yılında Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (**OPEC**) kurulmuştur. OPEC ülkeleri batılı ülkelere petrol sevkiyatını durdurması ile 1973-1974 **petrol krizi** yaşanmıştır. Petrol krizi batılı ülke ekonomilerini olumsuz yönde etkilemiştir.¹⁶¹ Bugünkü petrol odaklı dünya siyaseti daha da önem kazanmıştır.

Ülkemizde ise petrole ilişkin faaliyetler 1954 yılında 6326 sayılı Petrol Kanunu, 10.9.1960 tarihli ve 79 sayılı Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilat, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanununun 5 inci maddesinin ve petrol ürünleri ile ilgili 98/10745 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekteydi. Üretim alanında Türkiye Petroller Anonim Ortaklığı (TPAO), rafinaj alanında Türkiye Petrolleri Rafinerileri Anonim Şirketi (TÜPRAŞ), boru hatları ile taşıma alanında Boru Hatları İle Petrol Taşıma Anonim Şirketi (BOTAŞ), dağıtım ve pazarlama alanında Petrol Ofisi Anonim Şirketi (POAŞ) kamu adına faaliyet göstermek için kurulmuş kurumlardır. Piyasaların özel sektöre açılması hedefiyle bugün için TPAO ve BOTAŞ'ın iletim kısmı hariç diğer kamu teşekkülleri özelleştirilmiş durumdadır.¹⁶²

¹⁶⁰ Ş. S. Gürel, **Ortadoğu Petrolünün Uluslararası Politikadaki Yeri**, Ankara, 1979, s.36-37.

¹⁶¹ M. T. Klare, **Resource Wars; The New Landscape of Global Conflict**, 2002, s.32.

¹⁶² www.botas.gov.tr.30.11.2007.

Petrol piyasalarının serbestleştirilmesi ve bu kapsamda denetimi hedefi ile **5015** sayılı Petrol Piyasası Kanunu 2003 yılında kabul edilmiştir.¹⁶³ Ham petrolün aranması ve üretimi ile ilgili faaliyetler **6326** sayılı Petrol Kanunu kapsamında bırakılırken, üretilen ham petrolün rafinerilere iletimi, rafinajı, taşınması, depolanması ve pazarlanması **5015** sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile düzenlenmiştir. 17/1/2007 tarihli ve **5574** sayılı Türk Petrol Kanunu ile **6326** sayılı Petrol Kanunu tamamen, **4628** sayılı EPK'nın ve **4646** sayılı DPK'nın ise bazı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca, **5015** sayılı Petrol Piyasası Kanunu geçici 1. maddesi kapsamında 10.9.1960 tarihli ve 79 sayılı Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilat, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanununun 5 inci maddesinin ve petrol ürünleri ile ilgili 98/10745 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının uygulanmasına 1 Ocak 2005 tarihine kadar devam edilir şeklinde geçiş hükmü getirilmiştir.

1. Petrol Piyasası Faaliyetleri

2003 yılında 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun¹⁶⁴ kabulüyle EPDK'ya petrol piyasalarını regüle etme görevi verilmiştir. Aynı şekilde kurulun görev ve yetkilerinin belirlendiği 4628 sayılı EPK'da yapılan düzenlemeyle kurulun petrol piyasası ile ilgili görevleri belirlenmiştir.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun amaç ve kapsamına baktığımızda 1. maddesine göre: yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan petrolün doğrudan

¹⁶³ 20/12/2003 Tarih ve 25322 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁶⁴ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, bundan sonraki kısımda kısaca PPK olarak zikredilecektir.

veya işlenerek güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamaktır.

Bu Kanun; petrole ilişkin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemlerinin sağlanmasına ve geliştirilmesine yönelik; düzenleme, yönlendirme, gözetim ve **denetim** işlemlerini kapsamaktadır.

Ancak, kanunla belirli istisnalar getirilmiştir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin doğrudan kendi mülkiyetindeki araç ve tesisleri vasıtasıyla yürüttüğü bu Kanun kapsamındaki faaliyetleri ile 5 Nisan 2001 tarihli ve 4636 sayılı Millî Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamındaki başkanlığın kendi mülkiyetindeki araç ve tesisleri vasıtasıyla yürüttüğü faaliyetleri bu kanun hükümlerine tâbi değildir.

Tabi ki her uzmanlık alanının kendine ait terminolojisi olduğu gibi, petrol piyasasını ilgilendiren bir terminolojide mevcuttur. Petrol piyasasını ilgilendiren bazı kavram ve terimlerin bilinmesinin bu alanın anlaşılması bakımından oldukça önemlidir.

Bu kavram ve terimlerden önemli görülenler belirtilecek olursa:

Akaryakıt: Benzin türleri, nafta (hammadde, solvent nafta hariç), gazyağı, jet yakıtı, motorin türleri, fuel-oil türleri ile Kurum tarafından belirlenen diğer ürünleri,

Akaryakıt istasyonu: Dağıtıcı veya bunlarla tek elden satış sözleşmesi yapmış bayilerce ilgili mevzuata uygun (teknik, kalite ve güvenlik) olarak kurulup, bir veya farklı alt başlıktan birer akaryakıt dağıtıcısının tescilli markası altında faaliyette bulunan ve esas itibarıyla araçların akaryakıt, madeni yağ, otogaz LPG, temizlik ve ihtiyarî olarak bakım ile kullanıcıların tüplü LPG hariç diğer asgarî ihtiyaçlarını karşılayacak imkânları sunan yerleri,

Akaryakıtle harmanlanan ürünler: Metil tersiyer bütül eter (MTBE), Etanol vb. (yerli tarım ürünlerinden denatüre olarak üretilenler ile biodizel hariç) akaryakıt ile eşdeğer vergiye tâbi olan ve olacak ürünleri,

Bayi: Bayilik faaliyeti için gerekli donanıma sahip gerçek ve tüzel kişileri,

Bayilik: Karşılıklı yükümlülüklerin ekinde fizibilite olan bir sözleşmeye bağlanarak akaryakıt dağıtım şirketleri tarafından gerçek ve tüzel kişilere akaryakıtın kullanıcılara ikmalî yetkisi verilmesi işlemi,

Dağıtıcı: Akaryakıt dağıtım yetkisi olan ve lisansına işlenmesi halinde depolama, taşıma, ihrakiye ve madeni yağ üretimi işlemleri yapabilen sermaye şirketini,

Dağıtım: Serbest kullanıcılara akaryakıt toptan satışı ve ikmal dahil bayilere akaryakıt satış ve ikmal faaliyetlerinin bütünü,

İhrakiye : Ülkenin karasuları ve/veya karasuları bitişiğinde deniz vasıtalarına veya hava meydanlarında yerli ve yabancı uçaklara vergili veya vergisiz sağlanan akaryakıtı ve madeni yağı,

İhrakiye teslim şirketi ve bayii: Yurt içinden veya yurt dışından temin ettiği ihrakiyeyi deniz ve hava taşıtlarına ikmal eden lisanslı sermaye şirketini ve lisanslı bayileri,

İletim: Boru hattı vasıtasıyla petrolün taşınması işlemini (üreticilerin rafineriye veya iletim hattına ulaşan boru hatları ile tesislerin bünyesinde yer alan boru hatları hariç),

İşleme: Petrol ve diğer kimyasal maddelerden madeni yağ üretimi hariç yeni ürünler elde edilmesine ve/veya ürünlerin nitelik veya niceliğinin değiştirilmesine ilişkin işlemleri,

Kilometre tahdidi: Şehir içi veya şehirlerarası trafiğe açık yollarda aynı istikamette iki akaryakıt istasyonu arasındaki, Kurul tarafından çıkarılacak yönetmelikte belirlenecek asgarî mesafeyi,

Rafinaj: Ham petrolden başlayarak yeni ürünler elde edilmesine ilişkin işlemleri,

Rafinerici: Lisansı gereği rafinaj faaliyeti yapma hakkı verilmiş, petrol ticareti yapan sermaye şirketini,

Serbest kullanıcı: Kalorifer yakıtı, fuel-oil ve motorinde yıllık 5 000 tondan aşağı olmayacak şekilde Kurum tarafından ürün bazında belirlenen tüketim miktarından fazla yıllık petrol tüketimi olan lisanslı kullanıcıyı,

Solvent: Kimya ve sanayi tesislerinde tüketilen ve/veya yeni kimya ve sanayi mamulleri üretiminde kullanılan petrol ürünlerini,

Tehlikeli eylem: Piyasa faaliyetinin yapılmasında, bunların yapıldığı mahalde veya yakınında bulunan bir kimsenin ölümüne, sakatlanmasına veya sağlığının bozulmasına, çevrenin kirlenmesine sebep olan veya olabilecek nitelikte bulunan bir fiil veya ihmali,

Ulusal marker: Akaryakıt rafineri çıkışında veya gümrük girişinde eklenecek katkıyı,

Üretim: Petrolün çıkarılmasını, ön işlenmesi ile saha dahilinde veya civarında bulunan depolara, iletim hattına veya rafineriye boru hattı ile taşınmasını veya depolanmasını, ifade etmektedir.

Petrol piyasası faaliyetlerinin yürütülmesinde **PPK 3.** maddeye göre **lisans** usulü uygulanmaktadır. Rafinaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, serbest kullanıcı ve ihrakiye faaliyetlerinin yapılması ve bu amaçla tesis kurulması ve/veya işletilmesi, akaryakıt dağıtımı, taşınması ve bayilik faaliyetlerinin yapılması, için lisans alınması zorunludur. Kurum, geliştireceği ilke ve ölçütler doğrultusunda, iletim ve işleme faaliyetlerinde lisans alma zorunluluğuna muafiyet getirebilir. Lisans vermede taahhüt üzerinden işlem yapılamaz.

Lisans taleplerine ilişkin değerlendirmeler 3. madde hükümleri ve Kurumca belirlenecek diğer unsurlar çerçevesinde tamamlanarak **en geç 60 gün** içerisinde karara bağlanır ve ilgiliye tebliğ edilir. Reddedilen taleplerin gerekçesi bildirilir.

Bu Kanun'a göre; lisansların verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici olarak durdurulması veya iptaline ilişkin işlemler Kurumca yapılır. Lisansların verilmesinde pazara giriş açısından teknoloji, kalite, güvenlik, hizmet ve teşebbüsün sürdürülebilirliği dikkate alınır, bayi sayısı, depolama kapasitesi (işletme stok kapasitesi hariç) konularında sayısal büyüklüklerle sınırlama yapılmaz. Başvurunun Kurum'ca kabul veya reddedilmesinde talebin, mevzuatta öngörülen koşullara uygun olması aranır.

Lisans kapsamındaki faaliyetlerde bulunacak özel hukuk tüzel kişileri 29.6.1956 tarihli ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tâbidir. Türkiye'de piyasa faaliyetlerinde bulunan ve yabancı devletler mevzuatına göre **sermaye şirketi niteliğinde bulunan özel hukuk tüzel kişileri**, Türk parasının kıymetini koruma hakkındaki mevzuata göre Türkiye'deki faaliyetleri bakımından Türkiye'de yerleşik sayılırlar.

Kurum, PPK'da tanınan yetkiler dahilinde;

a) Lisans gerektiren faaliyet ve/veya işlemlerin kapsamı,

b) Lisans ile kazanılan hak ve üstlenilen yükümlülükler,

c) Lisans kapsamındaki faaliyetlerin kısıtlanması,

d) Faaliyetin yürütülmesine ilişkin olarak özel şartlar belirlenmesi,

konularında düzenlemeler yapmaya yetkilidir. Lisansta yer alan hususlarda değişiklik yapılmasını gerektirecek faaliyetler, Kurum'ca onaylanıp lisansa işlenmedikçe yapılamaz.

PPK 4. madde'ye göre, Lisans, sahibine lisansta yer alan faaliyetin yapılması ile bu konularda taahhütlere girişilmesi haklarını verir. Piyasa faaliyetinde

bulunanlar, kötü niyet veya tehlikeli eylem sonucunu doğuracak her türlü işlemde özenle kaçınmak, bunların oluşumunun engellenmesi için her türlü tedbiri almak ile istenmeyen durumları en kısa sürede gidermek zorundadır.

Bu Kanun'a göre faaliyette bulunanlar;

a) Ticarî ve teknik mevzuata uygun davranmak,

b) Çevreye zarar vermemek için gerekli tedbirleri almak,

c) Kamunun can, mal ve çevre güvenliği ile kendi tesis ve faaliyetlerini önemli ölçüde tehdit eden veya olumsuz etkileyen bir durum oluştuğunda, kamu yetkililerini ve bundan etkilenme ihtimali bulunan ilgilileri haberdar etmek ile tehdidin niteliği ve niceliği ile bunu önlemek üzere alınmakta olan tedbirleri Kuruma bildirmek,

d) Zorunlu sigorta yükümlülüğü kapsamında bulunan, tesis ve/veya faaliyetleri sigortalamak,

e) Faaliyetleri nedeniyle üçüncü kişilere veya çevreye verilecek zarar veya ziyanları tazmin etmek,

f) 14. maddenin birinci fıkrasına göre kurumca belirlenen usul ve esaslara uygun bildirimleri yapmak,

g) Kurum'ca 14. maddenin üçüncü fıkrasına göre istendiğinde, gerekli bilgi, belge ve numuneleri vermek, tutanakları imzalamak ile görevlilerin tesislerde inceleme yapmasına müsaade etmek,

h) Esas faaliyetlerine ilişkin tip sözleşme örneklerini ve bunlarda yapılacak değişiklikleri yürürlüğe koymadan önce Kurum'a bildirmek,

ı) Piyasa faaliyetlerinde, Kurul'un belirleyeceği teknik düzenlemelere uygun akaryakıt sağlamak,

j) İletim ve depolamada kapasite kısıtları dışında kendilerinden yapılan talepleri ayırım gözetmeksizin karşılamak,

k) Eşit durumdaki alıcılara (kategorilere), eşit hak ve yükümlülük tanımak, farklı şartlar sürmemek, ile yükümlüdür.

Lisans türlerine baktığımızda **PPK 5.** maddeye göre: **rafinerici lisansı sahipleri**, lisansına işlenmek koşuluyla;tesisi içinde veya civarında işleme, depolama ile yakınındaki diğer tesislere boru hatları ile taşıma,Sahip olacağı dağıtım şirketi ile akaryakıt dağıtımını, faaliyetlerinde de bulunabilir. Rafinerici kendi dağıtım şirketine tanıdığı şartları kendisinden akaryakıt talep eden diğer dağıtıcılara da kategori bazında tanımak zorundadır. Ulusal güvenlik açısından ihtiyaç duyulan akaryakıt ve diğer ürünlerin üretimi ve teslimi önceliklidir. Rafinericiler, Türk

Silahlı Kuvvetlerinin kullandığı taktik yakıtların üretim kabiliyetini ürün talebi halinde sağlamak ve korumakla yükümlüdür.

PPK 7. maddeye göre: **Dağıtıcı lisansı sahipleri**, akaryakıt olarak tanımlanan ürünlerin dağıtım hakkına sahip olur. Dağıtıcı lisansı sahipleri, kendi mülkiyetlerindeki veya sözleşmelerle oluşturacakları bayilerinin istasyonlarına akaryakıt dağıtımının yanı sıra, serbest kullanıcılara akaryakıt toptan satışı ve depolama tesislerinin yakınındaki tesislere boru hatları ile taşıma faaliyetlerinde bulunabilir. Dağıtıcılar başka akaryakıt dağıtıcılarının bayilerine dağıtım yapamazlar. sözleşme ile bayilikler oluşturur. Bayilik süresi bitiminden üç ay öncesinde bayiliğin devamı için sözleşme yenilenemez ise sürenin bitimine kadar dağıtıcı, bayinin ikmal ihtiyacını karşılar. Süre bitiminde bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder ve en geç bir ay içinde eski dağıtım şirketi ile ilgili tüm belirtileri kaldırır.

Dağıtıcıların kendi işlettiği istasyonlar aracılığı ile yaptığı satış, dağıtıcının toplam yurt içi pazar payının yüzde on beşinden fazla olamaz. Dağıtıcıların yurt içi pazar payı, toplam yurt içi pazarın yüzde kırk beşini geçemez. Dağıtıcı, kendi işlettiği istasyonlara sübvansiyon ve bayi istasyonlarından farklı uygulama yapamaz.

Dağıtıcılar, tescilli markası altında yapılan faaliyetlere ilişkin kalite kontrol izlemesini etkin biçimde yapmak, bayilik iptallerini gerekçeleriyle birlikte Kuruma bildirmekle yükümlüdür. Dağıtıcı lisansı sahipleri, kurum tarafından belirlenen

esaslara uygun olarak bayilerinde kaçak petrol satışının yapılmasını önleyen teknolojik yöntemleri de içeren bir **denetim sistemi** kurar ve uygular.

PPK 8. maddeye göre: bayi lisanslarına ilişkin düzenlemeler (teknik, güvenlik, kapasite, çevre vb.) kurum tarafından yapılır. Bayiler, dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürütürler.

Bayiler lisanslarının devamı süresince;

a) Bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmali yapılmaması,

b) Tağşiş ve/veya hile amacıyla akaryakıt katılabilecek ürünlerin akaryakıt katılmaması ve istasyonunda bulundurmaması, ile yükümlüdür.

Bayiler ve dağıtıcılar, lisanslarına göre kurdukları akaryakıt istasyonlarını Kuruma bildirerek işletmeye başlar. Akaryakıt istasyonları, gerekli tedbirleri alarak tarım sektörünün ihtiyaçları için tanker ve köy pompası vasıtasıyla LPG hariç akaryakıt satışı yapabilir.

Kurul, teknik ve ekonomik kriterlere göre bayilik kategorileri oluşturabilir. Bu durumda bayilik lisansları kategorilerine göre düzenlenir. Akaryakıt ve LPG istasyonları arasındaki mesafeler, aynı yönde olmak üzere, şehirler arası yollarda **on kilometreden, şehir içi yollarda bir kilometreden az olmamak** üzere kurul

tarafından çıkarılan ve **1.1.2005** tarihinde yürürlüğe giren yönetmelikle düzenlenmektedir.

Faaliyetlerin kısıtlanmasını düzenleyen **PPK 9.** maddeye göre: Yurt dışından ham petrol ve akaryakıt temin edeceklerin rafinerici veya dağıtıcı veya ihrakiye teslim şirketi lisansına sahip olması gereklidir. Türkiye'de ham petrol üretimi yapan üreticiler, düşük gravite yerli üretim ham petrol ile karıştırılacak miktarda ham petrol ithalatı yapabilirler. Ham petrol ve akaryakıt ithalatı miktar ve belirli teknik ölçümleri yapabilecek donanımına sahip yetkili gümrük idarelerinden yapılır. Dağıtıcılarca yapılacak akaryakıt ithalatı, ilgilinin lisansında yer alan alt başlık kapsamındaki akaryakıtlarla sınırlıdır ve Kuruma bayi bilgileriyle birlikte verilen pazarlama projeksiyonu ile uyumlu olduğu bildirildikten sonra yapılabilir. Dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti Kurulun iznine bağlıdır. Ham petrolün yurt içinde ticareti; sadece rafinerici ve üreticilerce ve birbirleri arasında yapılabilir.

Dağıtıcılar, lisans başvurularında asgarî yıllık 60.000 ton beyaz ürün (benzin, motorin) dağıtım projeksiyonu ile bayi bilgilerini Kuruma vermek zorundadır ve kendi dağıtım ağına bağlı bayilerin işlettikleri akaryakıt istasyonlarında farklı lisans alt başlığına sahip dağıtıcıların bayisi sıfatı ile yapacakları faaliyetler hariç olmak üzere, kullanıcılara lisans alt başlığında yer almayan akaryakıtları teslim edemez.

İhrakiye teslimleri; rafinerici, dağıtıcı ve ihrakiye teslim şirketlerince yapılır. İhrakiye teslimi yapanlar, gümrük antrepolarına getirdikleri ve deniz/hava

taşıtlarına verilmek üzere çıkardıkları akaryakıt cins ve miktarlarını üç ayda bir Kuruma bildirirler.

Akaryakıt haricinde kalan petrol ürünleri (solvent, madeni ve baz yağ, asfalt, solvent nafta vb.) ile ilgili ithalat ve ihracat dahil, faaliyetler Kurum'un hazırlayacağı düzenlemelere göre yapılır.

Sanayi tesislerinde yan ürün olarak elde edilen ürünün yurt içinde akaryakıt olarak faaliyete konu edilmesi halinde, Kurum'a bilgi verilmek şartıyla teknik düzenlemelere uygun olanları dağıtıcılara, uygun olmayanlar rafinerilerin olumlu görüş vermesi ve anlaşma sağlanması halinde rafinerilere teslim edilir. Rafinerilere verilmeyen ürünlerin ihraç edilmesi halinde fiili üretim ve ihracata ait aylık bilgiler kuruma bildirilir.

Fabrika, şantiye, nakliye filosu işletmeleri ve benzeri kendi ihtiyaçları için depolama imkânı ve kendi araçlarına akaryakıt ikmal kapasitesi olan yerler hariç, araçlara yapılacak akaryakıt ikmal bayilik lisansı ve yeterli donanımı olan akaryakıt istasyonları dışında yapılamaz.

Bayiler lisanslarına işlenmek ve taşıma lisansı sahiplerinin taşıma araçlarında istenen kriterleri sağlamak koşuluyla kendi araçları ile taşıma yapabilirler. İcrası için tesis gerektiren faaliyet türlerinde, bu maddede konu edilen hakların kullanılabilmesi için, ilgili tesisin fiilen faaliyette bulunması zorunludur.

Rafinericiler evsafına uygun ürün teslim etmek, dağıtıcılar ile bayiler ise akaryakıtların kullanım amacını, niteliğini, niceliğini değiştirmemek ile yükümlüdür.

Kurul'ca belirlenecek usul ve esaslara göre akaryakıtla harmanlanan ürünler bu durumda akaryakıt ile eşdeğer vergiye tâbi olurlar. Ancak, yerli tarım ürünlerinden elde edilen ve akaryakıtla harmanlanan ürünler bunun dışındadır.

Dağıtıcılar, bayilerin katılımıyla gerçekleştirdikleri promosyon kampanyası hakkında bayilerini, promosyon kampanyasının maliyetine ilişkin belgelerle birlikte şeffaf, açık bir şekilde bilgilendireceklerdir. Ancak bayilerin kampanyaya katılımı ihtiyarîdir.

PPK 10. madde kapsamında fiyat oluşumları belirlenmiştir. **PPK 11.** madde kapsamında ise mülkiyet, kamulaştırma ve özel tedbirler ele alınmıştır.

2. EPDK'nın Petrol Piyasası'nda ki Denetim Yetkisi ve Bu Yetki Kapsamında Ön Araştırma ve Soruşturma Usulleri

5015 Sayılı PPK'ya bakıldığında denetim kavramının kanunun bütününe sindirildiğini söyleyebiliriz. EPK ve DPK'ya göre, denetim kavramı PPK'da EPDK'nın daha öncül bir görevi olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim petrol piyasası faaliyetlerinin anlatıldığı kısmımızda da görüleceği üzere lisans sahibi tüzel kişilerin

yükümlülükleri lisans ile iç içe geçmiş bir biçimde kanunda ele alınmıştır. 5015 sayılı PPK öncesinde aslında elektrik ve doğalgaza göre daha serbest bir biçimde işleyen bir piyasa yapısı olduğu için alanın denetimi bu kanunun hazırlanmasında çok daha önemli bir hale gelmiştir. Nitekim petrol piyasasına ilişkin olarak, elektrik ve doğalgaza göre çok daha aktif bir denetim uygulanmaktadır.

PPK 14. maddesinde bilgilerin toplanması, kayıt düzeni, denetim ve tebligat konuları düzenlenmiştir. Buna göre, Piyasa işleyişine ilişkin bilgileri derlemek amacıyla bildirim yükümlülükleri kurumca belirlenecektir. Kurum, lisans sahiplerinin Vergi Usul Kanunu hükümleri saklı kalmak şartı ile düzenleyecekleri belge ve tutacakları kayıt düzenlerine ilişkin özel usul ve esaslar belirleyebilir. **Kurum, bu kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir.**

Görevlendirilen Kurum personeli, piyasa tarafları ve/veya tesisleri nezdinde, defterler de dahil olmak üzere her türlü evrak, belge ve emtianın incelenmesi, suret veya numune alınması, konuyla ilgili yazılı veya sözlü açıklama istenmesi, gerekli tutanakların düzenlenmesi, tesislerin ve işletiminin incelenmesi konularında yetkilidir. Görevlendirme yazısında amaç, kapsam, süre ve yetkinin çerçevesi yer alır.

Kurum piyasa faaliyetlerini kendi personeli ile veya kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla denetime tâbi

tutar. Kurum, **denetlemelerde** kullanılmak üzere, Türkiye Akreditasyon Kurumu ile işbirliği yaparak akredite sabit ve gezici laboratuvarlar kurabilir, kurulmasına kaynak aktarabilir. **Denetlemede, ön araştırmada ve soruşturmada takip edilecek usul ve esaslar çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.**

Bilgilerin ilgililere ve kamuya açıklanmasına ilişkin ilke, usul ve esaslar kurumca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. **Piyasa açısından ticari gizlilik niteliği taşıyan bilgiler açıklanamaz.** Lisans sahiplerinin lisans belgesi içeriği özet bilgileri kurum tarafından ilân edilir.

Kurumca bu kanuna göre yapılacak her türlü tebligat hakkında 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uygulanır, ancak, ilânen yapılacak tebligatlar Resmî Gazetede yayımlanacaktır.

PPK 14. madde hükmünü takiben, **PPK 18.** maddesinde ki düzenlemeye göre: **Kurum, ulusal marker ve idarî ve teknolojik yöntemler ile bir denetim sistemini kurar hükmü bağlamında gerekli alt yapı çalışmaları yapılmıştır.** Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik,¹⁶⁵ Petrol Piyasasında Ulusal Marker Uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik¹⁶⁶, Petrol Piyasası'nda Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik¹⁶⁷ kabul edilmiştir.

¹⁶⁵ 10.09.2004 tarihli ve 25579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁶⁶ 17.11.2004 tarihli ve 25643 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁶⁷ 06.01.2005 tarihli ve 25692 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Kurum'un **piyasa faaliyetlerini kendi personeli ile veya kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla denetime tâbi tutacağı hükme alınmıştır.** Buna ilişkin olarak Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler için Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Özel Denetim Kuruluşlarından Hizmet Alımına İlişkin Usul ve Esaslar kabul edilmiş ve Resmi Gazetede yayımlanmıştır.¹⁶⁸

Bu Yönetmelik'i takiben, 22/05/2005 Tarihinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile, 14/06/2005 tarihinde Petrol Piyasası'nda yapılacak denetimlere ilişkin işbirliği protokolleri imzalanmıştır. 01/11/2005 Tarihinde de EPDK ve TÜBİTAK arasında "Hizmet Alımlarına İlişkin Tip Sözleşme" imzalanmıştır.¹⁶⁹

Ulusal marker uygulamasına dönük olarak, **PPK 18.** maddeye göre: Rafinericiler ve dağıtıcılar yurt içinde pazarlayacakları akaryakıtta, rafineri çıkışında veya gümrük girişinde kurumun belirleyeceği şart ve özellikte marker ekleyeceklerdir.

Rafinerici ve dağıtıcılar, her yıl Şubat ayı içinde o yıla ait pazarlama projeksiyonlarını kuruma bildirecek ve bu projeksiyona göre kurumca temin edilecek ulusal marker yine kurumca belirlenecek usul ve esaslara göre rafinerici ve dağıtıcılara akaryakıtta eklenmek üzere teslim edilecektir.

¹⁶⁸ 21.04.2005 tarihli ve 25793 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁶⁹ www.epdk.gov.tr.21/07/2005

Kurum, ulusal marker ve idarî ve teknolojik yöntemler ile bir denetim sistemi kurar. Valilikler, görevli elemanların başvurusu halinde denetim amaçlı alınacak numunelerin kullanıcı ve bayilerden alınmasını ve emniyetini sağlamakla yükümlüdür.

Numunelerde yapılacak testlerde ulusal markerin gerektiği şart ve seviyede bulunmadığı ve alınan numunelerin laboratuvar analizi ile teknik düzenlenmelere uymadığı tespit edildiğinde, idari para cezalarını içeren **PPK 19.** maddesi hükümleri uygulanacaktır.

Ulusal marker'ın aslında temel amacı akaryakıt kaçakçılığının önlenmesidir. **4926** sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu çerçevesinde devletin kolluk birimlerinin halihazırda mücadele etmek zorunda oldukları bir alanda, üst kurula da yetkiler tanınarak faaliyetin idari denetim ve yaptırım kısmı piyasaların doğru ve düzgün işlemesi bakımından güvence altına alınmıştır. Ancak, EPDK'nın burada ki konumu kolluk yetkisinin kullanımına ilişkin değildir. Özellikle kaçak akaryakıt denetimlerinde EPDK özel denetim kuruluşlarından ya da kamu kurum ve kuruluşlarından yardım almaktadır. Devletin ilgili birimleri kendi kurumları adına ya da EPDK adına bu denetimi yaptığında kolluk yetkilerini kullanmaktadır. EPDK, bu birimler tarafından tespiti yapılan usulsüzlüklerde ise re'sen icra yetkisini kullanarak yaptırım uygulamaktadır. Elbetteki, EPDK'nın kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarından yardım alması dışında yine kendi iç birimlerinde ki elemanları vasıtasıyla da denetimlerde bulunması mümkündür. Kurumun anmış olduğumuz yapılardan yardım alması, regüle etmekle görevli

olduğu piyasanın yapısından kaynaklanmaktadır. Merkezi Ankara’da olan bu kurumun ülke çapına yayılacak Şekilde rgtlenmesi ekstra bir bürokrasi yükü oluŐturacaktır. Ülkenin en ücra köŐelerinde kurumun, özellikle petrol piyasasını temel alırsak denetim organları kurması; idari, mali ve iş gücü yönünden zaafiyetlere yol açabileceği için sağlıklı bir tercih olarak gözükmemektedir. Halihazırda kurumun mevcut yapılanması doğru bir tercih olarak algılanabilir.

n Araştırma, soruŐtırma ve dava hakkı kapsamında ki hususlar PPK

21. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: Kurul, re’sen veya kendisine intikal eden ihbar veya Őikyetler zerine doğrudan soruŐtırma açılmasına ya da soruŐtırma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için ön araştırma yapılmasına karar verir. n araştırma ve soruŐtırmada takip edilecek usul ve esaslar, kurum tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir. Kurul kararına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak **Danıştay’da** görülür. Danıştay, Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden sayacaktır.

Bu bağlamda, Petrol Piyasası’nda Yapılacak Denetimler İle n Araştırma ve SoruŐtırmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uygulama alanı bulmuştur.¹⁷⁰ Petrol Piyasası’nda Yapılacak Denetimler İle İlgili Yönetmelik’in **2.** maddesinde belirtildiği üzere, Yönetmelik’in kapsamı, petrol piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerle ilgili yapılacak denetimler ile bu kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı faaliyet ve işlemleri nedeniyle

¹⁷⁰ 06.01.2005 Tarihli ve 25692 sayılı Resmi Gazete’de YayınlanmıŐtır. Yönetmelik bundan sonraki kısımda Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler İle İlgili Yönetmelik olarak zikredilecektir.

yapılacak ön araştırma ve soruşturmalarda takip edilecek usul ve esasları içermektedir. Denetlen gerçek kişilere ve tüzel kişilere aynen EPK ve DPK'ya ilişkin denetim'lerde olduğu gibi yükümlülükler yüklenmiş ve kurum personeline de aynı yükümlülükleri yüklemiştir. Personelin yapılacak denetimlerde kendisini tanıtmaya zorunluluğu ele alınırken, personelin görevlendirme yazısında denetimin amacı, kapsamı, süresi ve yetkinin çerçevesi yer alacaktır.

Elektrik ve doğalgazdan farklı olarak petrol piyasasına özgü getirilmiş bir başka usul ise, ihbar ve şikayetler üzerine harekete geçmedir. Nitekim bu yönetmelik hükmünün dayanağı olan PPK'da usulü desteklemek için, **Ek 4. madde** ile kaçak petrolün yakalanması halinde, ihbar edenlere ve yakalayan kamu görevlilerine ikramiye ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Aynı maddede ihbar ve şikayetlere ilişkin usul düzenlenmiştir. Buna göre: Piyasa faaliyetlerine ilişkin ihbar ve şikayetler doğrudan Kuruma yapılacaktır.

Akaryakıt ve madeni yağın niteliğine ilişkin tüketici ihbar ve şikayetleri öncelikle bunların satın alındığı kişiye ve/veya bu kişinin tedarikçisine yapılacaktır. Yapılacak şikayete **30 gün** içerisinde hiç veya tatmin edici cevap alınamadığı takdirde kuruma müracaat edilebilir. Teknik düzenlemelere uygun olmayan akaryakıt ve madeni yağ ikmal edenler tüketiciye verdikleri zarar ve hasarları tazmin etmekle yükümlüdür. Zarar ve hasarların tazmini hususunda taraflar arasında anlaşmazlık olması halinde 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ile buna ilişkin diğer mevzuat hükümleri uygulanacaktır. Yönetmelik'te 4077 sayılı

Kanun'a atıf yapılması, kanuna aykırı olmamakla birlikte kurumun hemen hemen her alanı düzenleme isteğini gösteren bir tutumdur. Yasa yapmakla yönetmelik çıkarmak arasındaki temel fark düşünüldüğünde ise 1982 Anayasası'nın 124. maddesinde yer alan yönetmelikler ile ilgili temel düzenlemeye bakmakta fayda vardır. Anayasa'nın 124. maddesi'ne göre: "Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler" demektedir. Elbette burada usule uygun bir durum söz konusudur. Ama yönetmeliklerde her konunun yer alması gibi bir durumda söz konusu olmayacaktır. Burada yasada tanımlanmamış ya da bir başka deyişle üzerinde durulmamış bir konuya yasa koyucu gibi belirleme yapılarak yaklaşımda bulunulmuştur.

Kuruma sunulan ihbar ve şikayet dilekçelerinde; şikayetçinin adı-soyadı, imzası, T.C. kimlik numarası ile iş veya ikametgah adresinin belirtilmesi gerekir. İhbar ve şikayet dilekçelerine ihbar veya şikayete konu satış belgesinin aslı veya fotokopisi ile konu ile ilgili daha önce yapılan başvuru ve işlemlere ilişkin bilgi ve belgeler eklenir.

Dağıtıcılar, kendi tescilli markası altında yapılan faaliyetlere ilişkin kalite kontrol izlemesini etkin biçimde yapmak, bayilerinin ilgili mevzuat çerçevesinde yapılan tek elden satış sözleşmesine uygun piyasa faaliyeti yapıp yapmadığını denetlemek ve bayiliğin iptal edilmesi halinde gerekçeleriyle birlikte kuruma bildirmekle yükümlüdür. Dağıtıcı lisansı sahipleri, yaptıkları piyasa faaliyetleri ile

ilgili olarak, kullanıcılardan gelen şikayet başvurularını izlemek ve değerlendirmekle yükümlüdür. Dağıtıcı lisansı sahipleri, şikayet başvurularını başvuru tarihinden itibaren **en geç 30 gün** içerisinde yazılı olarak cevaplar ve gerekli işlemi yapar. şikayet başvurularına ilişkin olarak yapılan işlemler dağıtıcı lisansı sahiplerince kayıt altına alınır ve talep edilmesi halinde kuruma verilir.

Kurumca yapılan değerlendirme sonucu işleme konulan ihbar ve şikayet üzerine, gerekirse kurum personeli veya kurum adına denetim yapmakla yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşları vasıtasıyla numune alınmak suretiyle şikayet konusu akaryakıt ve madeni yağın teknik düzenlemelere uygun olup olmadığı akredite laboratuvar analiziyle belirlenir.

İhbar ve şikayet konusunun akaryakıt ve madeni yağın teknik düzenlemelere uymadığı yönünde olması ve yapılan laboratuvar analizinin bu iddiayı doğrulamaması halinde, ihbar ve şikayet kurul gündemine alınmaksızın işlem den kaldırılır.

Lisanssız piyasa faaliyeti yapıldığı ya da kaçak veya menşei belli olmayan ürün ikmal edildiği konusundaki somut ihbar ve şikayetler ile adli veya mülki makamlar, kolluk kuvvetleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konudaki bildirimleri üzerine; başkan, konunun aciliyetini, delillerin kaybolma ve karartılma ihtimalini değerlendirerek denetim başlatabilir, başka merciler tarafından başlatılmış olan denetimlere katılmak üzere kurum personeli görevlendirebilir, Kurum adına

denetim yapmakla yetkilendirilen diğerk kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarını talimatlandırabilir. Denetimle görevli personel, kendisinin veya ihbar ve şikayet sahibinin ya da bildirim yapan mercilerin tespitleri üzerine, lisanssız piyasa faaliyeti yapıldığı ya da kaçak veya menşei belli olmayan ürün ikmal edildiği hususunda ciddi emarelere ulaşırsa, söz konusu faaliyeti veya ürün ikmalini geçici olarak mühürleme suretiyle durdurur. Bu konuda gerekirse adli ve mülki makamlardan **PPK'nın 13.** maddesi uyarınca yaptırım talebinde bulunur. Yapılan işlem kurul gündemine öncelikle alınır. Kurul, gerek görürse konu hakkında ön araştırma ve/veya soruşturma açılmasına karar verir. Diğerk mevzuata göre suç oluşturan işlemlerin tespiti halinde durum en kısa sürede ilgili mercilere bildirilir.

Petrol Piyasası Kanunu bakımından en önemli konu ya da bir başka deyişle proje, Ulusal Marker olduğu için, Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler İle İlgili Yönetmelik'in **16. maddesi** kapsamında “Ulusal Marker Kontrolü”, “Numune Alma”, “Test ve Analiz” hususları düzenlenmiştir. Buna göre: Denetim, ön araştırma ve soruşturmalarda, gerek görülmesi halinde seyyar kontrol cihazı ile ulusal marker kontrolü yapılır ve/veya test ve analiz yapılmak üzere numune alınır. Seyyar kontrol cihazı ile yapılan ulusal marker kontrolü ile ilgili olarak, Ulusal Marker Tespit Tutanağı üç nüsha olarak düzenlenir. Düzenlenen tutanağın bir nüshası ilgili gerçek veya tüzel kişiye verilir, bir nüshası ise işlem yapılmak üzere kurumda saklanır. Marker kontrolü, Kurum adına denetim yapmakla yetkilendirilen diğerk kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşları tarafından yapılmış ise, tutanağın bir nüshası bunlarda kalır.

Ulusal markerin gerekli şart ve seviyede bulunmadığının seyyar kontrol cihazı ile tespiti halinde, 10/9/2004 tarihli ve 25579 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik’te öngörülen analizler yapılmak üzere numune alınır. Aynı zamanda, geçici mühürleme yapılarak 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu uyarınca en yakın Cumhuriyet Başsavcılığı’na suç duyurusunda bulunulur. Bu durum, **PPK 19. ve 20.** maddelerinde öngörülen idari para cezası ve idari yaptırımların uygulanmasına engel teşkil etmez. **Bu durumda aynı suça çifte ceza uygulandığı görülmektedir.**

Valilikler, denetim yapmakla görevli personelin başvurusu halinde, ulusal marker kontrolü yapılması ve numune alınması sırasında **PPK 18.** maddesi uyarınca gerekli emniyet tedbirlerini almakla yükümlüdür.

Alınacak numune miktarının belirlenmesi ile alınma şekli ve usulü, ilgili TS standartlarında belirtildiği şekilde yapılır. Numune, ürünün yapısına ve özelliğine göre, test ve analizlerin gerektirdiği ölçüyü aşmamak üzere biri şahit numune olmak üzere üç takım halinde alınır. Alınan numuneler için “Numune Alma Tutanağı” üç nüsha olarak düzenlenir. Düzenlenen tutanağın bir nüshası ilgili gerçek veya tüzel kişiye verilir, bir nüshası ise işlem yapılmak üzere Kurumda saklanır. Numune alma işlemi, kurum adına denetim yapmakla yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşları tarafından yapılmış ise, tutanağın bir nüshası bunlarda kalır. Numuneler, mühürleri bozulmadan açılmayacak şekilde mühürlenir ve üzerlerine tutanakla ilişkisini gösterecek şekilde Numune Etiketleri konulur.

Alınan numunelerin bir tanesi ilgili gerçek veya tüzel kişiye verilir. Diğer iki numune ise, numune alma tarihinden itibaren beş iş günü içerisinde bir örneği Numune Teslim Tutanağı ile laboratuvara teslim edilir veya gönderilir. Laboratuvar şahit numuneyi yed-i emin sıfatıyla saklar. Şahit numune, test ve analiz raporunun tanzim tarihini izleyen 90 gün içerisinde konuya ilişkin herhangi bir adli veya idari soruşturma başlatılmaması halinde imha edilebilir. Adli soruşturma başlatılması halinde, şahit numune soruşturma ve yargı süreci tamamlanana kadar laboratuvar tarafından saklanır.

Alınan numunelerin analizi, akreditasyon kuruluşları tarafından akredite edilmiş sabit ve gezici laboratuvarlar vasıtasıyla yapılır. Laboratuvara teslim edilen veya gönderilen numunelere analiz listesi eklenmemişse, Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik'te öngörülen analizler yapılır. Laboratuvar, yapılması istenilen analizleri numune özellikleri değişime uğramadan on iş günü içerisinde yapar ve sonucunu bir raporla tespit eder. Laboratuvar, raporun bir nüshasını muhafaza eder, birer nüshasını da lisans sahibine ve gereği yapılmak üzere **beş iş günü** içerisinde Kurum'a gönderir. Akaryakıt ve madeni yağ numunelerinin analizi, Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yapılacaktır. Test ve analiz giderleri kurumca karşılanacaktır.

Bu düzenlemeye takibinde Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimlere ilişkin Yönetmeliğin **17.** maddesinde **mühürleme** düzenlenmiştir. Akaryakıt veya madeni yağın teknik düzenlemelere uygun olmadığına veya akaryakıtta ulusal markerin

gerekli şart ve seviyede bulunmadığının tespit edilmesi halinde, bunların piyasaya arzı geçici olarak mühürleme suretiyle durdurulur ve yapılan işlem kurul gündemine öncelikle alınır. Ulusal markerin gerekli şart ve seviyede bulunup bulunmadığı seyyar kontrol cihazı ve/veya akredite laboratuvar analiziyle, akaryakıt veya madeni yağın teknik düzenlemelere uygun olup olmadığı ise akredite laboratuvar analiziyle tespit edilir.

Piyasada lisans almaksızın lisansa tabi faaliyetlerin yapıldığının tespit edilmesi halinde, faaliyetin yürütüldüğü tesis veya işletme herhangi bir ön araştırma ve soruşturma yapmaya gerek olmaksızın, lisans alınıncaya veya söz konusu tesis kanuna göre lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek hale getirilinceye kadar geçici olarak mühürlenir ve yapılan işlem kurul gündemine öncelikle alınır. Geçici olarak mühürleme aynı zamanda bir yaptırımdır ve **PPK 20.** maddesinde düzenlenmiştir.

Akaryakıt istasyonu kapsamında sürdürülen bayilik faaliyetlerinin ilgili mevzuata aykırılığının tespit edilmesi halinde, anılan istasyonda yapılan akaryakıt ikmali geçici olarak mühürleme suretiyle durdurulur ve yapılan işlem kurul gündemine öncelikle alınır.

Mühürleme işleminin yapılmasıyla ilgili olarak, gerekirse adli ve mülki makamlardan kanunun **13.** maddesi uyarınca yaptırım talebinde bulunulur. Mühürleme işlemi ile ilgili olarak Mühürleme Tutanağı üç nüsha olarak düzenlenir. Mühürleme Tutanağının bir nüshası ilgili gerçek veya tüzel kişiye verilir, bir nüshası ise işlem yapılmak üzere Kurumda saklanır. Mühürleme, Kurum adına denetim

yapmakla yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşları tarafından yapılmış ise, tutanağın bir nüshası bunlarda kalır. Mühürleme işlemi, işletmenin veya tesisin görünür bir yerine levha asılmak suretiyle üçüncü şahıslara duyurulur.

Mühürler, gerektiğinde Kurum veya Kurum adına denetim yapmakla yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarının personeli tarafından sökölür. Mühürler sökölmeden önce, mühürlerin düzgünlüğü ve üzerindeki bilgilerin doğru olup olmadığı kontrol edilir.

Yetkililer dışında mührün bozulması halinde kurum, ilgili makama suç duyurusunda bulunur. Lisans iptaline veya mühürlemeye rağmen, faaliyetlerini sürdüren gerçek kişiler ile tüzel kişilerin yetkilileri hakkında Türk Ceza Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanacaktır.

Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmelik uyarınca elektrik ve doğalgazda ki gibi benzer şekilde **ön araştırma ve soruşturma** usulleri benimsenmiştir. Petrol piyasasına ilişkin olarak, piyasanın yapısına uygun şekilde ulusal marker uygulaması ve buna bağlı ek prosedür yukarıda anlattığımız gibi gelişmektedir. Elektrik ve doğalgaz piyasalarında lisansa aykırı faaliyet için düzeltme amacıyla **15** günlük süre verilirken petrolde ise yine aynı süre içinde daire başkanlığınca, hakkında soruşturma açılan gerçek veya tüzel kişiye başlatılan soruşturma bildirilerek, varsa ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığın **15** günlük süre içinde giderilmesi gerektiği, aksi halde yapılmakta olan piyasa faaliyetinin geçici bir

süre için durdurulabileceği veya lisansının doğrudan iptal edilebileceği ihbar edilir. Diğer piyasalarda faaliyetin geçici bir süre durdurulması gibi bir durum düzenlenmemiştir.

E. LPG PİYASASI

1. LPG Piyasası Faaliyetleri (Sıvılaştırılmış Petrol Gazları)

LPG piyasası faaliyetleri, 2005 yılında çıkarılan 5307 sayılı Kanun¹⁷¹ kapsamında düzenlenmektedir.¹⁷² LPG kanununun çıkarılması ile petrol alanına paralel olarak nitelendirilecek bir alanda denetim boşluğu ortadan kaldırılmıştır. LPG, sıvılaştırılmış petrol gazlarının kısaltılmış kullanımınıdır. Kanun'un amacı, yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan sıvılaştırılmış petrol gazlarının güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için gerekli düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin yapılmasını sağlamaktır. LPG alanının tam olarak anlaşılabilmesi için Kanun'la düzenlenmiş olan bazı kavram ve terimlerin bilinmesi büyük önem taşımaktadır. LPG Kanunu 2. madde de tanımlar başlığı altında bu kavram ve terimler toplanmıştır. Alanın anlaşılması bakımından önemli olan bazı kavram ve terimler aşağıda açıklanacaktır.

¹⁷¹ 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Hakkında Kanun, bundan sonraki kısımda LPG Kanun'u olarak zikredilecektir.

¹⁷² 13/03/2005 tarih ve 25754 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sıvılaştırılmış petrol gazları (LPG): Petrol ve doğal gazdan elde edilerek basınç altında sıvılaştırılan propan, bütan ve izomerleri gibi hidrokarbonlar veya bunların karışımını,

İhtisas gümrüğü: Yurt dışından ithal edilen LPG'nin, teknik düzenlemelere uygunluğunu denetleyebilecek ve miktar ölçümlerini yapabilecek laboratuvara ve donanımına sahip LPG konusunda uzmanlaşmış gümrük birimini,

Depolama: LPG dağıtıcılarının veya kullanıcılarının stok ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendilerine ait veya yapılan sözleşmeler gereği kullanım hakkına sahip buldukları ve LPG'nin teknik düzenlemelere uygun olarak depolanmasını sağlayan tesisler ile buralarda yürütülen iş ve işlemleri,

Dağıtıcı: LPG dağıtım yetkisi olan ve lisanslarına işlenmesi halinde depolama, dolum, taşıma işlemleri yapabilen sermaye şirketine,

Dolum tesisi: Dağıtıcının tescilli markası ve amblemini ve teknik düzenlemelere uygun tüplere veya sözleşme ile diğer bir dağıtıcının tescilli markası ve amblemini taşıyan ve teknik düzenlemelere uygun tüplere, otogaz ve dökme LPG'nin taşıma araçlarına doldurulduğu, boşaltıldığı, depolandığı ve teknik düzenlemelere göre kurulan ve çalışan bir dağıtıcıya ait tesisi,

Tüplü LPG faaliyeti: Sıvılaştırılmış petrol gazının dolum tesislerinde tüplere doldurularak mutfak, sanayi ve ticari tüpleri vasıtasıyla piyasaya arz işlemini,

Tüplü LPG bayii: Sadece sözleşmeli olduğu dağıtıcının tescilli markası ve amblemini taşıyan teknik düzenlemelere uygun LPG tüplerini işyerinde bulunduran ve pazarlayan gerçek veya tüzel kişiyi,

Dağıtım: LPG' nin, tüplü ve otogaz olarak kullanıcılara ve bayilere; dökme olarak kullanıcılara satış ve ikmal faaliyetlerinin bütünü,

Bayilik: Karşılıklı yükümlülüklerin ekinde fizibilite olan bir sözleşmeye bağlanarak, LPG dağıtıcıları tarafından gerçek ve tüzel kişilere LPG' nin kullanıcılara ikmal yetkisi verilmesi işlemini,

Fizibilite: Kuruma verilmesi gerekli olmayan fakat bayilik sözleşmesi ekinde (tüplü LPG bayiliği hariç) yer alan ve yapılacak yatırımların analizini içeren raporu,

Otogaz istasyonu: Dağıtıcı veya bunlarla tek elden satış sözleşmesi yapmış bayilerce ilgili mevzuata uygun (teknik, kalite ve güvenlik) olarak kurulup, dağıtıcının tescilli markası ve amblemi altında faaliyette bulunan ve esas itibarıyla motorlu araçların otogaz LPG, madeni yağ, temizlik ve ihtiyarî olarak bakım ile kullanıcıların, tüplü LPG hariç, diğer asgarî ihtiyaçlarını karşılayacak imkânları sunan akaryakıt istasyonu içinde veya müstakil olarak hizmet veren tesisleri,

Otogaz LPG faaliyeti : Yakıt olarak kullanılmak üzere akaryakıt ve otogaz istasyonlarında araçlara LPG ikmal işlemini,

Dökme LPG: LPG dağıtıcıları tarafından kullanıcıların tüplü ve otogaz LPG hariç, tüketim mahallindeki tanklarına teknik düzenlemelere uygun özel nakliye araçlarıyla LPG ikmalini, ifade etmektedir.

LPG piyasası faaliyetleri de lisans kapsamında yürütülmektedir. LPG Kanunu 3. maddeye göre: “LPG’nin dağıtımı, taşınması ve otogaz bayilik faaliyetlerinin yapılması (tüplü LPG bayiliği hariç), depolanması, LPG tüpünün imalâtı, dolumu, muayenesi, tamiri ve bakımı ile bu amaçla tesis kurulması ve işletilmesi için lisans alınması zorunludur. Piyasa faaliyetinde bulunacak olan gerçek veya tüzel kişiler, LPG tesislerinin kuruluşunda ve işletilmesinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca kendi mevzuatları gereği; imar, toplum, çevre, iş sağlığı, güvenlik, teknik düzenleme ve benzeri konularda bir sakınca bulunmadığını gösteren, tesisin kuruluşuna ve işletilmesine yönelik gerekli ruhsat, izin ve belgelerin tamamlanmasını müteakip kuruma lisans başvurusunda bulunurlar. LPG Kanunu’nda yer alan bu hüküm aslında elektrik, doğalgaz ve petrol piyasaları bakımından da geçerlidir. Nitekim kuruma yapılan başvurularda lisans alınabilmesi için bu hususlar zaten öncelikle incelenmektedir. Daha önce lisans verilmiş olan tüzel kişiler bakımından da ortaya çıkacak eksikliklerde lisans tadili prosedürü uygulanmaktadır. Kurum tarafından internet sitesinde lisans tadiline giren şirketlerle ilgili bilgiler verilmektedir.¹⁷³

¹⁷³ www.epdk.gov.tr.25/12/2007

Lisans vermede, faaliyetin icrası için gereken fizikî varlıkların temini açısından taahhüt üzerinden işlem yapılmamaktadır. Lisans taleplerine ilişkin değerlendirmeler bu madde hükümleri çerçevesinde tamamlanarak en geç **60 gün** içerisinde karara bağlanır ve ilgiliye tebliğ edilmektedir. Reddedilen taleplerin gerekçesi de bildirilmektedir.

Kurum, LPG Kanunu'nda tanınan yetkiler dahilinde aşağıda belirtilen konularda düzenlemeler yapmaya yetkilidir:

- a) Lisans gerektiren faaliyet ve/veya işlemlerin kapsamı,
- b) Lisans ile kazanılan hak ve üstlenilen yükümlülükler,
- c) Lisans kapsamındaki faaliyetlerin kısıtlanması,
- d) Faaliyetin yürütülmesine ilişkin olarak özel şartlar belirlenmesi,

Lisansta yer alan hususlarda değişiklik yapılmasını gerektirecek faaliyetler, kurumca onaylanıp lisansa işlenmedikçe yapılamaz. Lisans sahiplerinin hak ve yükümlülüklerine bakıldığında ise, LPG Kanunu **4.** madde kapsamında ki düzenlemelerin PPK kapsamında ki düzenlemelerle aynı olduğunu görmekteyiz. Ancak, ek iki husus PPK'dan farklı olarak LPG Kanunu **4.** maddede belirtilmiştir. Dolum tesislerinde ve otopaz istasyonlarında sorumlu müdür bulundurmak ile asli faaliyetlerinde eğitim ve sertifika almış personel çalıştırmak yer almaktadır.

Lisans türleri ve faaliyetlerin düzenlenmesi kapsamında **üretim ve dağıtımın** düzenlendiği LPG Kanunu **5.** maddeye göre: Rafineriler, 4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı PPK kapsamında alacakları rafinerici lisansı çerçevesinde LPG üretimi yaparlar. Ancak, dağıtıcı lisansı sahipleri LPG dağıtım hakkına sahip olmaktadır

Dağıtıcı lisansı sahipleri, kendi mülkiyetlerindeki veya sözleşmelerle oluşturacakları bayilerinin istasyonlarına otogaz LPG dağıtımını, kullanıcılara dökme LPG satış ve ikmal, tüplü LPG dağıtım ve pazarlaması, taşıma, dolun ve depolama faaliyetlerinde bulunabilirler. Dağıtıcılar, otogaz faaliyetine başlayabilmek için öncelikle bu Kanun ile istenen kriterleri sağlayarak tüplü LPG faaliyetini başlatmak ve en az bir dolun tesisini işletmeye almak zorundadır. Dağıtıcılar, başka LPG dağıtıcılarının bayilerine dağıtım yapamazlar.

Akaryakıt dağıtıcı lisansı sahipleri, bu kanuna göre alacakları lisans kapsamında, LPG piyasasında faaliyetlerde bulunabilirler. Aynı şekilde LPG dağıtıcı lisansı sahipleri, 5015 sayılı PPK'ya göre alacakları lisanslar kapsamında, petrol piyasası faaliyetlerinde bulunabilirler. Bu hüküm kapsamında görülmektedir ki her iki piyasa faaliyetler bakımından iç içe geçmiştir.

Dağıtıcıların, teknik düzenlemelere uygun depolama, dolun tesisi ve LPG tüplerine sahip olması zorunludur. Dağıtıcılar, ikmal ettikleri günlük ortalama LPG miktarının en az yirmi katını depolarında bulundurmaları zorundadır. Tüplü LPG'nin kullanıcılara teslimi, dağıtıcılar ve bunların tüplü LPG bayileri vasıtasıyla yapılır.

Dağıtıcılar, yıllık pazarlama projeksiyonları yapmak ve ayrıntıları ile birlikte her yıl şubat ayı içinde kuruma vermekle yükümlüdür. Dağıtıcılar her yıl, üçer aylık dönemlerde projeksiyonlarının gerçekleşme değerlemesini yaparak ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında kuruma vermek ve projeksiyonlarında oluşan %10'dan fazla artış ve eksilişleri açıklamak zorundadır.

Dağıtıcılar, sözleşme ile bayilikler oluşturur. Bayilik süresi bitiminden üç ay öncesinde bayiliğin devamı için sözleşme yenilenmez ise sürenin bitimine kadar dağıtıcı, bayinin ikmal ihtiyacını karşılar. Süre bitiminde bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder ve en geç bir ay içinde eski dağıtım şirketi ile ilgili tüm belirtileri kaldırır. Tüplü LPG bayileri dağıtıcı işaretlerini sözleşme bitiminde kaldırır.

Dağıtıcıların yurt içi pazar payı, toplam yurt içi pazarın % 45'ini geçemez. Dağıtıcı, otogaz LPG faaliyetinde bulunuyorsa kendi işlettiği istasyonlara sübvansiyon ve bayi istasyonlarından farklı uygulama yapamaz. **Dağıtıcı, bir adet LPG dolun ve depolama tesisine sahip ise sadece tesislerinin bulunduğu il ile komşu illerde otogaz dağıtım faaliyeti yapabilir.**

Dağıtıcılar, LPG piyasasında yer alan; Otogaz LPG faaliyeti, Dökme LPG faaliyeti ve Tüplü LPG faaliyetini yaparken yasayla belirlenmiş yükümlülüklerle uymak zorundadırlar. LPG kanunu 5. maddeye göre:

a) Dağıtıcılar Otogaz LPG faaliyeti yaparken;

1) Bayilik sözleşmesi yaptıkları kendi tescilli markası ve amblemini taşıyan otogaz istasyonlarına LPG ikmal yapmak,

2) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli ruhsat, izin ve belgeleri almamış olan istasyonlara LPG ikmal yapmamak,

3) Otogaz istasyonlarına tüplü ve dökme LPG ikmal yapmamak,

4) Otogaz istasyonlarına LPG ikmalini, mülkiyeti veya tasarrufu altında tescilli markasını, unvanını ve amblemini taşıyan teknik düzenlemelere uygun araçlar ile yapmak,

5) Otogaz istasyonlarını gözlemek ve otogaz istasyonlarının teknik düzenlemelere ve bakımlarına ilişkin bilgileri içeren sonuç raporlarını yıllık bazda Kuruma bildirmek, ile yükümlüdür.

b) Dağıtıcılar dökme LPG faaliyeti yaparken;

1) Sadece sözleşme yaptıkları kullanıcılara dökme LPG ikmal yapmak,

2) LPG ikmal yaptıkları sözleşmeli kullanıcıların, dağıtıcı veya kullanıcı tarafından kurulmuş, dökme LPG tesis ve tesisatlarının ilgili teknik düzenlemelere

uygunluğunu tespit etmek, periyodik kontrolleri yapmak, teknik düzenlemelere uygun olmayan tesislere LPG ikmalini yapmamak,

3) LPG ikmalini, mülkiyetinde veya tasarrufu altında tescilli markasını, unvanını ve amblemini taşıyan teknik düzenlemelere uygun araçlar ile yapmak,

4) Kullanıcılara teslim ettikleri dökme LPG'nin, farklı amaçlarla kullanılması halinde Kuruma bildirmek ve ikmal yapmayı durdurmak,

5) Kullanıcının dökme LPG tesislerini yürürlükteki teknik düzenlemelere uygun olarak kurmak, bu işlem esnasında uzman personel kullanmak ve bu esnada oluşan zarar ve ziyanı tazmin etmek,

6) Kullanıcıları, dökme LPG kullanımı ve tesisin işletilmesi konusunda bilgilendirmek,

7) Kullanıcıların arıza, kontrol ve bakım taleplerini zamanında yerine getirmek üzere gerekli tedbirleri almak, ile yükümlüdür.

c) Dağıtıcılar tüplü LPG faaliyeti yaparken;

1) Gerekli ruhsatları haiz teknik düzenlemelere uygun tesisler kurmak ve işletme faaliyetlerinde bulunmak, tesisleri ve yürütülen faaliyetleri ile ilgili olarak bir risk değerlendirmesi yaparak gerçekleşmesi halinde işyerinin tamamını ve

çevreyi olumsuz etkileyebilecek durumları tespit ederek yapılacak eylemleri, uyulacak kuralları ve alınması gerekli tedbirleri belirleyen bir acil müdahale plânı hazırlamak ve bu plânı bulunduğu yerin en büyük mülkî amirine bildirmek,

2) Dolum tesislerinde sadece kendi tescilli markası ve amblemini taşıyan LPG tüplerinin dolumunu yapmak, dolum anlaşması olan firmaların tüplerini anlaşma şartları uyarınca doldurmak,

3) Bayilerinin tüplü LPG ihtiyaçlarını zamanında ve aksatmadan karşılamak için gerekli her türlü tedbiri almak,

4) Tescilli markası ve amblemini taşıyan LPG tüplerinin teknik düzenlemelerde belirtilen periyodik muayenelerini yapabilecek üniteleri kurmak, periyodik muayeneler dışında kalan tamir, ısıl işlem, kuşlama, temizleme ve metal kaplama gibi diğer ana işlemleri yapabilecek üniteleri kurmak ya da bu işlemleri yapabilecek yeterlilikteki yerlerle sözleşme yapmak,

5) LPG tüplerinin dolum öncesi, dolum sırası ve dolum sonrası kontrol işlemlerini yapmak,

6) Teknik düzenlemelere uygun olmayan, periyodik muayenesi yapılmayan, paslı, şişkin, ezik, kesik, boyasız, çatlak, yangın hasarlı ve benzeri tüplere dolum yapmamak, dolum için getirilen tüpleri dolum yapmadan önce teknik düzenlemelere

göre kontrolden geçirmek, tamir ve bakım işlemlerini yapmak veya yaptırmak mümkün değilse imha etmek,

7) Bayileri eğitmek ve tüketicileri bilgilendirmek, ile yükümlüdür.

Dağıtıcılar birbirleri arasında toptan LPG ticareti yapabileceklerdir.

LPG Kanunu 6. maddeye göre: Dökme LPG ve otogaz LPG taşıma ile depolama ve dolum faaliyetlerinin yapılması için verilecek lisanslara uygulanacak değerlendirme kriterleri ve lisansın verilmesini gerektirecek teknik ve malî şartlar kurumca belirlenecektir.

LPG'nin piyasaya arzı işleminde kullanılacak tüplerin imalatını gerçekleştirecek olanlar, gerekli teknik düzenlemelere uygun üretim yapabildiklerini gösterir tesislerinin teknik özellikleri ile birlikte kuruma başvurarak lisans almak ve diğer mevzuatta belirtilen teknik özelliklere uygun üretim yapmakla yükümlüdürler. Muayene, tamir ve bakım işlemlerini yapacak olanlar bu işlemleri yapabilmek için kurumdan lisans almak zorundadır.

LPG Kanunu 7. madde kapsamında Otogaz bayilerine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre: Otogaz bayileri, dağıtıcılar ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürütürler.

Otogaz bayileri;

1) Tek bir dağıtıcı ile sözleşme yapmak ve istasyonunda sadece sözleşmeli olduğu dağıtım şirketince ikmal edilen LPG' yi satmak,

2) Otogaz istasyonları için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli ruhsat, izin ve belgeleri almak,

3) Otogaz istasyonlarında LPG ile çalışan araçlara otogaz LPG ikmali yapmak,

4) Otogaz istasyonlarında LPG tüpü dolumu ve satışı yapmamak, LPG tüpü dolumuna yarayan hiçbir alet, makine ve teçhizatı istasyon dahilinde bulundurmamak,

5) Anlaşma yaptıkları dağıtıcının tescilli markası ve amblemini istasyonunda görülebilecek bir yere koymak,

6) İstasyonlarında sorumlu müdür çalıştırmak, ile yükümlüdürler.

Otogaz istasyonları ve depolama tanklarının, dispenserlerinin, pompa ve aksamlarının, idarî binalarının; metro hatlarına, okullara, camilere, hastanelere, çocuk parklarına ve kamu kullanımının yoğun olduğu tesislere, doğal gaz reglaj, depolama tankları ve baz istasyonları gibi yanıcı parlayıcı özellik arz eden depo ve

tesislere, akaryakıt dispenserlerine olan mesafelerinin teknik düzenlemelere uygun olması, kendi mülkiyeti veya kullanma hakkına sahip olduğu alan içinde sağlanması zorunludur.

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında bulunan otogaz istasyonlarının depolama tankları teknik düzenlemelere uygun olarak yerleştirilecektir.

Otogaz istasyonları ile içinde otogaz tesisi bulunan akaryakıt istasyonlarının sahası içinde, teknik düzenlemelere uygun olarak tesis edilmiş idarî büro, araç yıkama ve yağlama tesisleri, müşterilerin acil ihtiyaçlarının giderilmesi için kurulan küçük market gibi tesislerin dışında lokanta, ticari ve sosyal amaçlı tesisler kurulması, kamu can ve mal güvenliği açısından konulmuş kriterleri ihlâl edemezler. Dağıtıcılar ve bayiler kurdukları otogaz istasyonlarını lisans alarak işletmeye başlayabilirler.

LPG Kanunu **8.** madde kapsamında ise, Tüplü LPG bayileri bakımından düzenleme getirilmiştir. Tüplü LPG bayileri lisansa tâbi değildir. Boş olanlar da dahil olmak üzere LPG tüpleri; imalat fabrikaları, dağıtıcılar ve tüplü LPG bayileri dışında, şahsi ihtiyaç haricinde hiçbir kişi veya kurum tarafından bulundurulamaz, takas ve satışa konu edilemez.

Tüplü LPG kullanıcıları, Türk Standartları Enstitüsü tarafından yayınlanan kullanma kurallarına ilişkin standartlar ile dağıtım şirketi ve bayisi tarafından kendisine bildirilen usûl ve esaslara uygun şekilde davranmakla yükümlüdür.

Bayiler; depoları, işyerleri ve nakil araçlarında bayii oldukları dağıtıcının tescilli markası ve amblemini taşıyan LPG tüpleri bulundurmak zorundadır; ayrıca bayii oldukları dağıtıcının çoğunluk hissesine sahip olduğu diğer dağıtıcıların tüplerini de sözleşme yapmak kaydıyla bulundurabilir ve satışını yapabilir.

Tüplü LPG bayileri ;

1) Tüplerini bayii oldukları dağıtıcılardan temin etmek, hiçbir şekilde LPG dolum işlemi yapmamak ve işyerlerinde, depolarında, nakil vasıtalarında LPG dolumu sağlayan araç bulundurmamak,

2) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli ruhsat, izin ve belgeleri almak,

3) LPG tüp depolarının, nakil araçlarının ve perakende satış yerlerinin teknik düzenlemelere uygun olmasını sağlamak,

4) Bağlı buldukları (dağıtıcının yazılı izni ile aynı dağıtıcıya bağlı diğer bayiler hariç) ve diğer dağıtıcıların bayilerine tüplü LPG satışı yapmamak,

5) Meskûn mahallerdeki tûp satîş yerlerini nakil, itfaiye ve cankurtaran araçlarının kolaylıkla ulaşabilecekleri noktalarda kurmak,

6) İki kilogram üzeri tûp teslimini ve baēlantısını adreste yapmak, ile yükümlüdür.

LPG birikmesine müsait bodrumlarda veya merdivenle çıkılan zemin üstü asma katlarda kaza veya yangın halinde rahatlıkla tahliye yapılmasına imkân verecek genişlikte çıkışı olmayan yerlerde tûp satîş yerleri açılmaz.

LPG Kanunu 9. maddesine göre: Dökme LPG kullanıcıları sözleşme yaptıkları dağıtıcıdan dökme LPG ikmalî yapmak ve ilgili mevzuata göre gerekli izinleri almak zorundadır. Dökme LPG kullanıcıları dağıtıcının bilgisi dışında dökme LPG sistemine başkalarının müdahale etmesine izin veremez. Kurum bu tesislerin işletilmesinde, geliştireceēi ilke ve ölçütler doğrultusunda düzenlemeler yapabilir. Kullanıcılar tesis veya konutu için aldığı LPG'yi amacı dışında kullanamaz hükmü getirilmiştir. 10. madde kapsamında ise LPG piyasasına ait fiyat oluşumları ele alınmıştır.

2. EPDK'nın LPG Piyasasında Denetim Yetkisi ve Bu Yetki Kapsamında Ön Araştırma ve Soruşturma Usulleri

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun LPG Piyasasına ilişkin denetim yetkisi, EPK 5/C maddesinde hüküm altına alınmıştır. LPG piyasası faaliyetleriyle ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, Kurul'un görev

ve yetkileri arasında sayılmıştır. Kurum denetim yetkisi paralelinde LPG Kanunu 12. maddeye göre, piyasanın işleyişine ilişkin bilgileri derlemek amacıyla bildirim yükümlülükleri belirleyebilecektir.. Kurum, lisans sahiplerinin, Vergi Usul Kanunu hükümleri saklı kalmak şartı ile düzenleyecekleri belge ve tutacakları kayıt düzenlerine ilişkin özel usûl ve esaslar belirleyebilme hakkına sahiptir.

Kurum, bu Kanun'un kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü her türlü bilgiyi kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir. Görevlendirilen Kurum personeli, piyasa tarafları ve/veya tesisleri nezdinde, defterler de dahil olmak üzere her türlü evrak, belge ve emtianın incelenmesi, suret veya numune alınması, konuyla ilgili yazılı veya sözlü açıklama istenmesi, gerekli tutanakların düzenlenmesi, tesislerin ve işletiminin incelenmesi konularında yetkilidir. Görevlendirme yazısında amaç, kapsam, süre ve yetkinin çerçevesi yer almalıdır.

Kurum, piyasa faaliyetlerini kendi personeli ile veya kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla denetime tâbi tutmaktadır. Kurum, idarî ve teknolojik yöntemler ile denetim sistemini kurup faaliyet göstermektedir. Valilikler, görevli elemanların başvurusu halinde denetim amaçlı alınacak numunelerin rafineri, dağıtıcı, kullanıcı ve bayilerden alınmasını ve emniyetini sağlamakla yükümlüdür. Numunelerde yapılacak testlerde alınan numunelerin laboratuvar analizi ile standarda uymadığı tespit edildiğinde, idari para cezası uygulamaktadır. Denetlemede, ön araştırmada ve soruşturmada takip edilecek

usûl ve esasları ise yönetmelikle düzenlemektedir. Piyasa açısından ticarî gizlilik niteliği taşıyan bilgiler açıklanamayacağı kanunda hüküm altına alınmıştır.

Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasasında Yapılacak Denetimler için, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulama alanı bulacaktır.¹⁷⁴ Ayrıca bu denetim hükümlerindeki usullere değinilmeyecektir. Yönetmelik Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimlere ilişkin Yönetmelikle aynı usulde düzenlenmiştir.

¹⁷⁴ 10 Mayıs 2006 Tarihli ve 26164 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

II. BÖLÜM

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN DENETİM YETKİSİ KAPSAMINDA UYGULADIĞI YAPTIRIMLAR

I. EPDK'NİN FAALİYET GÖSTERDİĞİ PİYASALARDAKİ YAPTIRIM UYGULAMA FONKSİYONU

Denetim yetkisine paralel olarak, EPDK'ya aynı zamanda geniş ve caydırıcı yaptırım uygulama yetkileri tanınmıştır. Bu yetkiler sadece EPDK'ya değil, EPDK muadili olan kurumlarda da mevcuttur. Mesela, SPK'nın (Sermaye Piyasası Kurumu) sermaye piyasası kurumlarının mali yapılarının zayıflamakta olduğunu belirlemesi halinde, mali durumlarının güçlendirilmesini istemek ya da kurum yetkililerinin imza yetkilerini sınırlandırmaya veya kaldırmaya, verilen süre içinde kurumlarca gereken önlemlerin alınmaması halinde duruma göre kurumların faaliyetlerini geçici veya sürekli olarak durdurmaya yetkisi vardır. Yine bir başka kurum olan BBK'nın (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu) bankalar üzerinde ki yaptırım yetkileri arasında banka personelinin geçici olarak imza yetkilerinin kaldırılması, yönetim kurulu üyelerini kısmen ya da tamamen görevden almak, bankanın faaliyetlerini kısıtlama, bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme iznini kaldırarak bankanın yönetim ve denetimini TMSF'ye (Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu) devretmektir.¹⁷⁵ Yine Rekabet Kurumu'na 4054

¹⁷⁵ S.Sezen, Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, s.147-148.

sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun uyarınca denetimler sonunda yaptırım uygulama yetkileri tanınmıştır. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16, 17, 18 ve 19. maddelerinde kurumun idari para cezası verme yetkisi düzenlenmiştir.

Burada üzerinde durulması gereken bir başka konu özellikle bağımsız idari otoritelerin gelir kaynakları arasında bu kurumların verdiği para cezaları yer almaktadır. Mesela, 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 11. maddesine göre tahsil edilen para cezalarının % 10'u kurum özel hesabına aktarılmaktadır. Yine Elektrik Piyasası Kanunu'nun 10. maddesinde **EPDK'nın** elektrik piyasası ile ilgili gelirleri arasında para cezalarının % 25'i yer almaktadır. Rekabet Kurumu'nun ise 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a dayanılarak, 16 ve 17. maddeler kapsamında 39. maddeye göre verilen idari cezaların % 25'i gelirleri arasında sayılmışken, 2003 yılında bu hüküm yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁷⁶ Açıkçası bu kurumların böyle bir gelire sahip olmaları, idari ceza verirken keyfi ve yanlı davranmaları gibi bir şüpheye yol açacaktır.¹⁷⁷

EPDK'nın yaptırım uygulama yetkisi düzenleme alanı içinde yer alan elektrik, doğalgaz, petrol ve sıvılaştırılmış doğalgaz kanunları içinde tek tek bu piyasalar kapsamında ele alınmıştır. Yaptırımların çoğu ortak özellikler göstermekle birlikte ilgili piyasaların işlevi gözetilerek düzenlenmiş ve uygulanması bu içerikte usul ve esaslara bağlanmıştır.

¹⁷⁶ Mülga: 01.08.2003 – 4971/25-B Md.

¹⁷⁷ S. Sezen, Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, s.148; T. Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, s.65.

A. ELEKTRİK PİYASASI

1. Elektrik Piyasasında Uygulanan Yaptırımlar

Elektrik Piyasasında yaptırım uygulama yetkisi kanun gereği EPDK'nın yürütme organı konumunda olan kurula tanınmıştır. Bu durum, **EPK 5.** maddede hüküm altına alınmıştır. Maddeye göre:” Bu kanun hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek” görevi kurula verilmiştir.

EPK'da belirlenmiş olan yaptırımlar sırasıyla **11.** maddede yaptırımlar ve yaptırımların uygulanmasında ki usullerde gösterilmiştir. **Temel olarak lisans iptali ve lisansa bağlı para cezalarını içeren yaptırımlar uygulanmaktadır. Diğer nedenlere aykırılık durumunda da para cezası verilmektedir.** Aykırı davranışlar arasında: **eksik ve yanıltıcı bilgi verme ve yerinde inceleme imkanının tanınmaması sonucu idari para cezası verilmesi, EPK ve bu kanuna bağlı olarak çıkarılan yönetmelik, talimat ve tebliğlere aykırı hareket edilmesi sonucu idari para cezası verilmesi, lisans genel esasları ve yükümlülüklerinden herhangi birinin yerine getirilmediğinin saptanması hâlinde idari para cezası verilmesi, Lisans müracaatında veya lisans yürürlüğü sırasında, lisans verilmesinde aranan şartlar konusunda, gerçek dışı belge sunulması veya yanıltıcı bilgi verilmesi veya lisans verilmesini etkileyecek lisans şartlarındaki**

değişikliklerin Kurula bildirilmemesi hâlinde lisans iptal edilmesi, İştirak ilişkisine aykırılık nedeniyle idari para cezası verilmesi, Lisans kapsamı dışında faaliyet gösterilmesi nedeniyle idari para cezası verilmesi, Lisansa ilişkin şartların ortadan kalkması veya hiç olmaması nedeniyle lisans iptalidir. Ancak bu temel yaptırımların öncesinde lisansa aykırı faaliyetlerin durdurulması, ya da aykırı davranışların düzeltilmesi için **iharda** bulunmaktadır. İhtar, bir önkoşul niteliğindedir. Doğrudan yaptırım niteliği taşımamaktadır.¹⁷⁸

2. Yaptırımların Uygulanmasındaki Usul ve Esaslar

Yaptırıma ilişkin düzenlemeler **11.** maddede yer alırken madde girişinde: “Kurul, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere aşağıdaki yaptırım ve cezaları uygular” denilmektedir. Kanun koyucu burada **yaptırım** ve **cezalar** olarak iki kısımda madde içeriğini belirlemektedir. Ancak, bu düzenlemenin doğru olduğunu düşünmemiz mümkün değildir. Kanunda düzenlenen cezalar idari ceza statüsünde olduklarına göre ve kurumun uyguladığı yaptırımlarda ister para cezası olsun, ister lisans iptali olsun genel anlamda idari yaptırım niteliği taşıdığına göre bu tarz bir düzenleme uygun düşmemektedir. En nihayetinde idari ceza olarak nitelendirilen fiil de idari bir yaptırımdır ve şu an ki mevzuat gereği idari yargı denetimine tabidir.¹⁷⁹ Yaptırımın üst başlık olarak kullanılması daha doğru bir seçenek olarak düşünülebilecektir.

¹⁷⁸ E. Öztürk, Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması, s.40.

¹⁷⁹ EPK 12. maddeye göre: kurul kararlarına karşı açılacak davalarda ilk derece mahkemesi olarak **Danıştaya** başvurulacaktır.

Yürürlükte olan ve uygulanan yaptırımlara gelince sırasıyla:

a) Kurul tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde; istenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkânının verilmemesi hallerinde, **15 gün** içinde bilgilerin doğru olarak verilmesi ve/veya inceleme imkânının sağlanması ihtar edilir. Yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, **200.000 bin Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir.**

b) Bu Kanun hükümlerine ve çıkarılan yönetmelik, talimat ve tebliğlere aykırı hareket edildiğinin saptanması hâlinde, aykırılığın otuz gün içinde giderilmesi ihtar edilir ve yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, **250.000 bin Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir.**

c) Lisans genel esasları ve yükümlülüklerinden herhangi birinin yerine getirilmediğinin saptanması hâlinde, otuz gün içinde düzeltilmesi ihtar edilir. Yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, **300.000 bin Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir.**

d) Lisans müracaatında veya lisans yürürlüğü sırasında, lisans verilmesinde aranan şartlar konusunda, gerçek dışı belge sunulması veya yanıltıcı bilgi verilmesi veya lisans verilmesini etkileyecek lisans şartlarındaki değişikliklerin kurula bildirilmemesi hâlinde **lisans iptal edilir.** Ancak, anılan gerçek dışı belge veya

yanıltıcı bilgi veya lisans şartlarındaki değişikliğin düzeltilmesinin mümkün görülmesi hâlinde, 30 gün içinde düzeltilmesi ihtar edilir. Yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, **400.000 bin Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir.**

e) Lisans süresi boyunca iştirak ilişkisi yasağına aykırı davranışta bulunulması hâlinde, 30 gün içinde iştirak ilişkisinin düzeltilmesi ihtar edilir. Yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, **450.000 bin Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir.**

f) Piyasada lisans kapsamı dışında faaliyet gösterildiğinin saptanması hâlinde, 15 gün içinde kapsam dışı faaliyetin veya aleyhe faaliyetin durdurulması ihtar edilir. Yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, **500.000 bin Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir.**

g) Lisans verilmesine esas olan şartların lisansın yürürlüğü sırasında ortadan kalktığına veya bu şartların baştan mevcut olmadığına saptanması halinde **lisans iptal edilir.**

Yukarıdaki para cezalarını gerektiren fiiller için kurul, fiilin niteliğine göre ihtar sürelerini farklı uygulayabilir. Söz konusu para cezalarının uygulanmasını takiben para cezasına konu fiilin; verilen ihtar süresi içerisinde giderilmemesi veya tekrarlanması hâllerinde para cezaları, her defasında bir önceki cezanın iki katı oranında artırılarak uygulanır. Bu cezaların verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde idarî para cezası verilmesini gerektiren aynı fiil işlenmediği takdirde önceki cezalar

tekrarda esas alınmaz. Ancak, aynı fiilin iki yıl içinde tekrar işlenmesi hâlinde artırılarak uygulanacak para cezasının tutarı, cezaya muhatap tüzel kişinin bir önceki malî yılına ilişkin bilançosundaki gayrisafi gelirinin % 10'u aşamaz. Cezaların bu düzeye ulaşması hâlinde Kurul, lisansı iptal edebilir. Bu maddenin birinci fıkrasının (c) veya (d) bendinde sayılan ihlallerde Kurul, fiilin ağırlığına göre idari para cezası uygulamaksızın lisansı doğrudan iptal eder. Dağıtım bölgeleri için lisansın iptal edilmesinin zorunlu hale gelmesi durumunda Kurul hizmetin aksamaması için gerekli tedbirleri önceden almak suretiyle lisansı iptal eder. Tesislerin mülkiyetini elinde bulunduran lisans sahibinin nam ve hesabına 120 gün içerisinde ilgili tesisin satışı için ihaleye çıkılır. Uygulamaya ilişkin usul ve esaslar yönetmeliklerde belirlenir. Bu maddede düzenlenen tüm idari para cezaları hiçbir şekilde ilgili cezayı ödeyen tüzel kişi tarafından hazırlanacak tarifelerde maliyet unsuru olarak yer almaz. Para cezası, bu Kanun'a aykırı hareket eden tarafların her birine ayrı ayrı uygulanır. Bu kanun gereğince para cezasını gerektiren fiillerin Türk Ceza Kanunu veya ceza hükmünü içeren diğer kanunlarda suç sayılması, söz konusu para cezalarının verilmesine engel olmayacağı gibi, lisans iptaline de mani değildir. Bu Kanun'daki cezaları gerektiren fiillerin birden fazla olması halinde ve aralarında irtibat olması durumunda en yüksek cezayı gerektirecek fiilin cezası; irtibat bulunmaması halinde ise her birinin cezası ayrı ayrı uygulanır. Para cezası kararı verilmesi halinde ilgili tüzel kişi tebliğden itibaren 15 gün içinde Kurul'a müracaat ederek kararın yeniden gözden geçirilmesini talep edebilir. Bu talebin yapılmaması veya talebin reddi hallerinde para cezası kararı kesinleşir. Para cezası uygulama hakkı, aykırılığın vuku bulduğu tarihi izleyen yılın başından itibaren beş yıllık zamanaşımına tabidir. Kurulun inceleme ve araştırma amacıyla yapacağı herhangi

bir işlem, bu işlemin ilgili tarafa tebliği, karar aleyhine yargı yoluna başvurulmuş olması, zamanaşımını keser. Verilen para cezası 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre Maliye Bakanlığı'nca, kurum adına tahsil olunur. Para cezası miktarları, her yıl 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'na 28/7/1999 tarihli ve 4421 sayılı Kanun'la eklenen Ek 2. madde hükümleri uyarınca artırılabacaktır¹⁸⁰.

B. DOĞALGAZ PİYASASI

1. Doğalgaz Piyasası'nda Uygulanan Yaptırımlar

EPK 5/A maddesine göre kurulun doğalgaz piyasasına ilişkin yetkisi dahilinde **ceza ve yaptırımları** uygulamak yer almaktadır. Bu düzenleme de kanun koyucu tarafından doğru bir şekilde nitelendirilerek kaleme alınmış bir düzenleme değildir. Cezaları içerik itibariyle diğer yaptırımlardan nasıl ayırt edeceğiz? Mesela, lisans iptali ile idari para cezasını karşılaştırdığımızda her ikisi de aslında idari yaptırım başlığı altında yer alacak düzenlemelerdir. Lisans iptali ilgilisi bakımından aynı zamanda idari anlamda bir ceza değil midir? Lisans iptalinin, idari para cezası ile karşılaştırıldığında ağırlaştırılmış bir ceza olduğunu söyleyebiliriz. Bu yüzden düzenlemenin mevcut hali, ayırımın tespiti bakımından yetersizdir.

Konunun bir başka boyutunda ise amaç, tüzel kişilerin piyasadaki faaliyeti devamlı ve sürekli bir biçimde yerine getirmesi söz konusu olduğunda ne olacak?

¹⁸⁰ 765 sayılı Türk Ceza Kanunu 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Para cezaları burada ki hüküm uyarınca arttırılacaktır.

Para cezasının ve lisans iptalinin birlikte düzenlendiği haller tamamen kurulun yorumuna açık olacaktır. Yani, tüzel kişinin piyasada varlığını devamlı kılacak tedbiri almakla yetinilecek mi? Yoksa lisans iptali yoluyla tüzel kişinin faaliyetlerin durdurulması yoluna mı gidilecek? Burada elbette işlenen fiil ön plana çıkacaktır. Ancak, kurulun geniş yetkisi dahilinde ki değerlendirmelerde ön planda olacaktır.

Yaptırımların düzenlendiği **DPK'nın 9.** maddesine bakacak olursak: Temelde yine lisans kökenli yaptırımlar ve diğer nedenlere dayanılarak uygulanan yaptırımlar gibi bir ayırım gözetilmiştir. Her iki türde de yaptırım olarak **para cezasına** başvurulmaktadır. Ayrıca **lisans ve sertifika iptali** yaptırım olarak uygulanmaktadır. Yine yaptırım mekanizmasının içine **ihtar etme** de katılmıştır. Ancak, doğalgaz piyasasında ki yaptırımlarda ki ihtarın en önemli özelliği para cezasını takiben aykırılığın düzeltilmesi için ihtarında bulunmaktır. Bu yönüyle elektrik piyasasından farklı bir durum oluşturmaktadır. Yine bu durum, Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin **ön araştırma ve soruşturma yapılmasına gerek olmayan hallerin düzenlendiği 23. maddesinde ki** ihtar ile birlikte düşünüldüğünde kanunun amir hükmü ve yönetmelik düzenlemesi yönünden karışıklıklara yol açabileceğini ortaya koymaktadır.

Doğalgaz Piyasasında uygulanan yaptırımların nedenleri arasında: istenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkanının verilmemesi durumunda para cezası verilmesi, DPK, yönetmelik, talimat ve tebliğlere aykırı

hareket edildiğinin saptanması halinde para cezası verilmesi, Lisans veya sertifika genel esaslarına aykırı hareket, Lisans veya sertifika şartları ile ilgili bunlara bağılı nedenlerle verilen para cezaları, iştirak ilişkisine aykırı davranılması sonucu para cezası verilmesi, lisans kapsamı dışında faaliyette bulunulması, Yine lisans ve sertifikaya ilişkin iptal ve para cezası nedenleridir.

2. Yaptırımların Uygulanmasındaki Usul ve Esaslar

DPK 9. maddesine göre Kurul, doğal gaz piyasasında faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişilere yapacağı yazılı ihtarla rağmen mevzuata aykırı durumlarını devam ettirenlere aşağıdaki yaptırım ve cezaları uygular:

a) Kurul tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde; istenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkanının verilmemesi hallerinde, ikiyüz milyar lira para cezası verilir ve yedi gün içinde bilgilerin doğru olarak verilmesi ve/veya inceleme imkanının sağlanması ihtar edilir. Ancak, kolay giderilebilecek kusurlu haller için ilgili gerçek ve tüzel kişilerden belgelerin doğru olarak verilmesi ve/veya inceleme imkanının sağlanması istenir.

b) Bu Kanun hükümlerine ve çıkarılan yönetmelik, talimat ve tebliğlere aykırı hareket edildiğinin saptanması halinde, ikiyüzelli milyar lira para cezası verilir ve otuz gün içinde gönderilmesi ihtar edilir.

c) Lisans veya sertifika genel esasları ve yükümlülüklerinden herhangi birisinin yerine getirilmediğinin saptanması halinde, üçyüz milyar lira para cezası verilir ve otuz gün içinde düzeltilmesi ihtar edilir.

d) Lisans veya sertifika müracaatında ve bunların verilmesinde aranan şartlar konusunda, gerçek dışı belge sunulması veya yanıltıcı bilgi verilmesi veya lisans veya sertifikada öngörülen hususları etkileyecek şartlardaki değişikliklerin Kurula bildirilmemesi halinde, dörtyüz milyar lira para cezası verilir ve otuz gün içinde düzeltilmesi ihtar edilir.

e) Lisans müracaatı sırasında iştirak ilişkisi konusunda yanıltıcı bilgi verilmesi veya faaliyet süresi boyunca iştirak ilişkisi yasağına aykırı davranışta bulunulması halinde, dörtyüz milyar lira para cezası verilir ve otuz gün içerisinde iştirak ilişkisinin düzeltilmesi ihtar edilir.

f) Piyasada lisans kapsamı dışında faaliyet gösterildiğinin saptanması halinde, beşyüz milyar lira para cezası verilir ve on beş gün içinde kapsam dışı faaliyetin veya aleyhe faaliyetin durdurulması ihtar edilir.

g) Lisans veya sertifikanın verilmesine esas olan şartların, faaliyetlerin yürütülmesi sırasında ortadan kalktığıının saptanması halinde lisans veya sertifika iptal edilir. Ancak, bu şartların baştan mevcut olmadığıının saptanması halinde ise lisans veya sertifikanın iptali yanında ayrıca beşyüz milyar lira para cezası verilir.

Yukarıdaki para cezalarını gerektiren fiillerin ihtara rağmen düzeltilmemesi veya tekrarlanması hallerinde para cezaları her defasında bir önceki cezanın iki katı oranında artırılarak uygulanır. Bu cezaların verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde idari para cezası verilmesini gerektiren aynı fiil işlenmediği takdirde önceki cezalar tekrarda esas alınmaz. Ancak, aynı fiil iki yıl içinde işlendiği takdirde, artırılarak uygulanacak para cezasının tutarı cezaya muhatap tüzel kişinin bir önceki mali yılına ilişkin bilançosundaki safi satış hasılatının yüzde yirmisini aşamaz. Cezaların bu düzeye ulaşması halinde, Kurul lisans veya sertifikayı iptal edebilir.

Bir lisans veya sertifikanın iptali halinde, yeni bir lisans veya sertifika verilene kadar, verilen hizmetin aksamaması için Kurul gereken önlemleri alır.

Doğal gaz şehir içi dağıtım lisansının iptal edilmesinin zorunlu hale gelmesi durumunda Kurul hizmetin aksamaması için gerekli tedbirleri önceden almak suretiyle, lisansı iptal eder. Dağıtım şebekesinin mülkiyetini elinde bulunduran lisans sahibinin nam ve hesabına yüz yirmi gün içerisinde ilgili şebekenin satışı ve yeni lisans sahibinin belirlenmesi için ihaleye çıkılır. Uygulamaya ilişkin usul ve esaslar yönetmeliklerde belirlenir.

Bu maddede düzenlenen tüm idari para cezaları hiçbir şekilde ilgili cezayı ödeyen tüzel kişi tarafından hazırlanacak tarifelerde maliyet unsuru olarak yer almaz.

Para cezası, bu Kanuna aykırı hareket eden tarafların her birine ayrı ayrı uygulanır. Bu Kanun gereğince para cezasını gerektiren fiillerin 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu¹⁸¹ veya ceza hükmünü içeren diğer kanunlarda suç sayılması, söz konusu para cezalarının verilmesine engel olmayacağı gibi, lisans veya sertifikanın iptaline de mani değildir.

Bu Kanundaki cezaları gerektiren fiillerin birden fazla olması halinde ve aralarında irtibat olması durumunda en yüksek cezayı gerektirecek fiilin cezası; irtibat bulunmaması halinde ise, her birinin cezası ayrı ayrı uygulanır.

Para cezası uygulama hakkı, aykırılığın vuku bulduğunun Kurulca öğrenildiği tarihi izleyen yılın başından itibaren beş yıllık zaman aşımına tabidir. Sürekli veya tekrarlanan bir aykırılık söz konusu ise zaman aşımı süresi, aykırılığın sona erdiği ya da en son tekrarlandığı günden itibaren başlar.

Kurulun inceleme ve araştırma amacıyla yapacağı herhangi bir işlem, bu işlemin ilgili tarafa tebliği, karar aleyhine yargı yoluna başvurulmuş olması zaman aşımını keser.

Verilen para cezası 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre Maliye Bakanlığınca tahsil olunur.

¹⁸¹ 765 sayılı Türk Ceza Kanunu yerine, 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Bu maddedeki para cezası miktarları her yıl 765 sayılı Türk Ceza Kanununun ek 2 nci maddesi hükümleri uyarınca artırılır.¹⁸²

Para cezaları hakkında EPDK'nın yayımladığı tebliğ ile bu sınırlar yükseltilmektedir. Buna göre: DPK kapsamında uygulanacak para cezaları aşağıdaki gibi belirlenmiştir.¹⁸³

İLGİLİ KANUN MADDESİ	KANUNDA ÖNGÖRÜLEN PARA CEZALARI (TL)	1/1/2005-31/5/2005 TARİHLERİ ARASINDA UYGULANACAK PARA CEZALARI (YTL)	1/6/2005 TARİHİNDEN İTİBAREN UYGULANACAK PARA CEZALARI (YTL)
9. Madde (a) Bendi	200.000.000.000	696.135,53	600.000
9. Madde (b) Bendi	250.000.000.000	870.169,41	750.000
9. Madde (c) Bendi	300.000.000.000	1.044.203,29	900.000
9. Madde (d) Bendi	400.000.000.000	1.392.271,06	1.200.000
9. Madde (e) Bendi	400.000.000.000	1.392.271,06	1.200.000
9. Madde (f) Bendi	500.000.000.000	1.740.338,82	1.500.000
9. Madde (g) Bendi	500.000.000.000	1.740.338,82	1.500.000

¹⁸² 765 sayılı Türk Ceza Kanunu yerine, 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu hükümleri uygulama alanı bulmuştur. Para cezaları da bu kanuna göre artırılabacaktır.

¹⁸³ Doğal Gaz Piyasası Kanununun 9 uncu maddesi uyarınca 1/1/2005 tarihinden itibaren uygulanacak para cezaları hakkında tebliğde değişiklik yapılmasına ilişkin tebliğ, 26 Nisan 2005 Tarihli ve 25797 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Doğalgaz piyasası ile ilgili olarak kurul kararlarına örnekler verecek olursak:

KURUL KARARI

TOPLANTI TARİHİ : 19/10/2006

KARAR SIRA NO : 957/10

Denetim Dairesi Başkanlığının 17/10/2006 tarihli ve DDB.14.301.05/5133 sayılı Başkanlık Makamına müzekkeresi çerçevesinde; Kayseri Büyükşehir ile Hacılar, Mimarsinan, Hisarcık ve Kıranardı şehirlerinde faaliyet gösteren 02/10/2003 tarih ve DAG/216-27/032 sayılı dağıtım lisansı sahibi **HSV Kayseri Doğal Gaz Dağıtım Pazarlama ve Ticaret Anonim Şirketi**'nin, Organize Sanayi Bölgesi (OSB) ve Serbest Bölgede faaliyette bulunan doğal gaz kullanıcılarına hizmet veren iç tesisat sertifikası sahibi kişilerden “OSB Altyapı Proje Bedeli” adı altında mevzuatta yeri olmayan bir bedel alması hususunun, 12/10/2004 tarih ve 374 sayılı Kurul Kararının 3 üncü ve 27/12/2005 tarih ve 617 sayılı Kurul Kararının 4 üncü maddesine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle, 31/05/2006 tarih ve 777/14 sayılı Kurul Kararı uyarınca lisans sahibinden alınan yazılı savunma ile Doğal Gaz Piyasası Uygulama Dairesi Başkanlığının lisans sahibinin yazılı savunmasına ilişkin ve Denetim Dairesi Başkanlığının konuya ve lisans sahibinin yazılı savunmasına ilişkin görüşü Kurulca değerlendirilmiş olup; HSV Şirketinin, OSB ve Serbest Bölgede faaliyette bulunan doğal gaz kullanıcılarına hizmet veren iç tesisat sertifikası sahibi kişilerden “OSB Altyapı Proje Bedeli” adı altında mevzuatta yeri olmayan bir bedel

almasının, 12/10/2004 tarih ve 374 sayılı Kurul Kararının 3. ve 27/12/2005 tarih ve 617 sayılı Kurul Kararının 4. maddesine aykırılık teşkil ettiği, lisans sahibinin yazılı savunmasında belirtilen hususların, iç tesisat sertifikası sahiplerinden mevzuatta yeri olmayan bedeller alınmasını haklı gösterecek gerekçeler olamayacağı, yukarıda değinilen nedenlerle HSV Şirketinin OSB ve Serbest Bölgede faaliyette bulunan doğal gaz kullanıcılarına hizmet veren iç tesisat sertifikası sahibi kişilerden “OSB Altyapı Proje Bedeli” adı altında mevzuatta yeri olmayan bedeller olarak 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu’nun 9. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen “**Bu Kanun hükümlerine ve çıkarılan yönetmelik, talimat ve tebliğlere aykırı hareket edilmesi**” fiilini işlediği, anlaşıldığından, mevzuata aykırı duruma son verilmesi ve mevzuata aykırı olarak tahsil edilen bedellerin ilgililerine iade edilmesi için, 4646 sayılı Kanunun 9. maddesinin birinci fıkrası ve Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 23. maddesi uyarınca, lisans sahibine 60 günlük süre verilmesine, bu süre içerisinde belirtilen aykırılığın tam olarak giderilmemesi halinde 4646 sayılı kanunun 9. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen idari para cezasının uygulanacağı hususunun lisans sahibine yazılı olarak ihtar edilmesine, karar verilmiştir.

KURUL KARARI

TOPLANTI TARİHİ :21/09/2006

KARAR SIRA NO : 926/2

Denetim Dairesi Başkanlığının 11/09/2006 tarihli ve DDB.14.301.05/4459 sayılı Başkanlık Makamına müzekkeresi çerçevesinde; 18/09/2003 tarih ve DAG/211-14/031 sayılı dağıtım lisansı sahibi ESGAZ Eskişehir Şehir içi Doğal Gaz Dağıtım Ticaret ve Taahhüt A.Ş.nin düzeltme katsayısı uygulamasının; 31/12/2002 tarih ve 24980 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01/05/2003 tarihinden itibaren yürürlüğe giren “Doğal Gaz Dağıtım Şirketlerinin Perakende Satışlarında Fiili Üst Isıl Değerin Uygulanması Hakkında Tebliğ” ile 02/06/2005 tarih ve 25833 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Doğalgazın Faturalandırmaya Esas Satış Miktarının Tespiti ve Faturalandırılmasına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ’in” 7. maddesi hükümlerine aykırılık teşkil etmesi sebebiyle, 24/04/2006 tarih ve 741-6 sayılı Kurul kararı gereği, anılan lisans sahibi firmanın alınan yazılı savunması ile yazılı savunmaya ilişkin Doğalgaz Piyasası Uygulama Dairesi Başkanlığının görüşü ile konuya ve alınan yazılı savunmaya ilişkin Denetim Dairesi Başkanlığının görüşü Kurulca değerlendirilmiş olup;

ESGAZ Eskişehir Şehir içi Doğal Gaz Dağıtım Ticaret ve Taahhüt A.Ş.’nin düzeltme katsayısı uygulamasının 31/12/2002 tarih ve 24980 sayılı “Doğal Gaz Dağıtım Şirketlerinin Perakende Satışlarında Fiili Üst Isıl Değerin Uygulanması Hakkında Tebliğ” ile 02/06/2005 tarih ve 25833 sayılı “Doğalgazın

Faturalandırmaya Esas Satış Miktarının Tespiti ve Faturalandırılmasına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ'in" 7. maddesine aykırılık teşkil ettiği, Lisans sahibinin yazılı savunmasında öne sürdüğü hususların mevzuat ihlalini haklı gösterecek gerekçeler olmadığı, anlaşılmış olup,

ESGAZ Eskişehir Şehir içi Doğalgaz Dağıtım Ticaret ve Taahhüt A.Ş.'nin, mevzuata aykırı düzeltme katsayısı uygulaması sebebiyle, 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanununun 9. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen "Bu Kanun hükümlerine ve çıkarılan yönetmelik, talimat ve tebliğlere aykırı hareket edildiği" fiilini işlediği anlaşıldığından, mevzuata aykırı duruma son verilmesi için, 4646 sayılı kanunun 9. maddesinin birinci fıkrası ve 28/01/2003 tarihli ve 25007 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Doğalgaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 23. maddesi uyarınca;

a) Lisans sahibine 15 günlük süre verilmesine, bu süre içinde mevzuata aykırılığa son verilmesine,

b) Mevzuata aykırı uygulamalar dolayısı ile 120 gün içerisinde fazla bedel tahsil edilen abonelerin isimlerinin/unvanlarının ve abone bazında fazla tahsil edilen bedelin ilgili mevzuat kapsamında aylar itibariyle hesap edilerek belirlenen tutarların gösterildiği bir listenin ESGAZ'ın kendi web sitesinde ve abone merkezi ilan panosunda yayımlanmasına ve fazla tahsil edilen bedelin

ilgili mevzuat kapsamında geri ödeneceğinin hak sahiplerine tebliğine ve buna ilişkin;

1- 01/05/2003 tarihinden aykırılığın giderilme tarihine kadar abonelere uygulanan düzeltme katsayısı uygulamasının; 31/12/2002 tarih ve 24980 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01/05/2003 tarihinden itibaren yürürlüğe giren “Doğal Gaz Dağıtım Şirketlerinin Perakende Satışlarında Fiili Üst Isıl Değerin Uygulanması Hakkında Tebliğ” ile 02/06/2005 tarih ve 25833 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Doğal Gazın Faturalandırmaya Esas Satış Miktarının Tespiti ve Faturalandırılmasına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ”in 7. maddesi hükümlerine aykırı olarak abonelerden doğal gaz bedeli tahsil edildiğinin,

2- 2003 – 2004 – 2005 – 2006 yıllarında doğalgaz kullanan abonelerden fazla tahsil edilen bedelin ilgili mevzuat kapsamında geri ödeneceğinin,

3- Fazla doğal gaz bedeli tahsil edilen abonelerin listesi ve miktarının kendi web sitesinde ve doğal gaz abone merkezlerinde ilan edileceğinin ve 120 (yüz yirmi) günden az olmamak üzere ilan süresinin,

4- Listede ismi/unvanı bulunan abonelerin, iade edilecek doğal gaz bedeline ilişkin yasal süre içinde yazılı olarak başvuruda bulunabileceğinin,

5- Fazla alınan bedelin tespiti ve iadesi için belirtilmesi gerekli olan diğer bilgi ve belgelerin, **belirtileceği bir duyurunun ESGAZ tarafından yerel**

gazetelerde birer hafta arayla en az 3 kez yayımlanmasına, söz konusu mevzuat aykırılığının tam olarak giderilmemesi halinde 4646 sayılı kanunun 9. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen idari para cezasının uygulanacağı hususunun lisans sahibine yazılı olarak ihtar edilmesine, karar verilmiştir.

Yukarıda kurulun doğalgaz piyasası ile ilgili olarak 1. bölümde doğalgaz piyasasına ilişkin görevleri arasında saymış olduğumuz denetim yetkisini kullanarak almış olduğu kararlar aynen verilmiştir. Kurulun, ön araştırma ve soruşturma kapsamında ki usulleri uyguladığı, ilgiliye savunma hakkı kapsamında süre tanıdığını soruşturmanın neticesi olarak ta aykırılığın giderilmesine aksi takdirde idari para cezasının uygulanacağını kaleme almıştır.

C. PETROL PİYASASI

1. Petrol Piyasasında Uygulanan Yaptırımlar

EPK 5/B maddesi kapsamında kurulun petrol piyasa faaliyetleriyle ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, yetkisi dahilindeki **ceza ve yaptırımları uygulamak** ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idarî makama başvuru kararlarını almak görevi mevcuttur. **PPK 19.** maddede **idari para cezaları, 20.** madde kapsamında ise, **idari yaptırımlar** düzenlenmiştir. PPK'nın genel gerekçesini incelediğimizde, **19.** maddeye ilişkin olarak, bu kanuna göre suç oluşturan fiillerin ceza gruplarına göre sınıflandırıldığını söylemektedir.

Gerekçeye göre kanunda yer alan idari cezalar; ağır kusur, 1. derece kusur olarak 2 ayrı grup altında toplanmış ve her grup için uygulanacak ceza tutarı öngörülmüştür. **20.** maddeye ilişkin gerekçede ise; maddede, lisans kapsamında olan faaliyetlerin geçici veya sürekli olarak durdurulması ile lisansın iptaline ilişkin usul ve esasların düzenlendiği belirtilmiştir. Ayrıca kurumca uygulanacak lisans iptali ve mühürleme işlemlerine rağmen faaliyetlerini sürdürmekte ısrar edebilecek kişilerin, mahkemelerce yargılanıp suçlu bulunmaları halinde, verilecek cezanın takdirinde, Türk Ceza Kanununun **mührün fekki** ile ilgili maddesinin esas alınması sağlanmaktadır.¹⁸⁴

Mührün fekki, 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu'nda **274.** maddede düzenlenmiş bir hüküm iken, 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu'nun **203.** maddesinde düzenlenmiştir. Mührün fekki, mührün kaldırılması anlamına gelmektedir.¹⁸⁵

Kanun sistematigi içinde idari para cezaları ve idari yaptırımlar şeklinde bir ayırım yapılmıştır. EPK, DPK'da da benzer düzenlemeler yapıldığını yukarıda anlatmış ve tartışmıştık. Petrol piyasasına ilişkin olarak idari cezalar ve yaptırımlar şeklinde ki ayırım idare hukuku sistematigine uygun değildir. Ancak elektrik ve doğalgazdan ayrı olarak petrol piyasasında ki usulleri düşündüğümüzde, denetimlerin kanunun sistematigi içine yoğun bir şekilde yerleştirilmesi nedeniyle

¹⁸⁴ TC. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından TBMM Başkanlığı'na gönderilen: Enerji Bakanlığı tarafından hazırlanan Petrol Piyasası Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçesi-17/10/2003.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=25512..._22/12/2007

¹⁸⁵ E.Yılmaz, Hukuk Sözlüğü, s.259.

idari para cezalarının bir bütün halinde sayılması ve diğer yaptırımlarında bir bütün halinde ayrı bir maddede toplanması kanunun uygulamasını kolaylaştırıcı bir tercih olarak gözükmektedir. Ancak yinede yaptırım kavramının bir üst başlık olarak algılanması gerektiğini, idari para cezalarının bu başlık altında yer alması gerektiğini belirtmeliyiz.¹⁸⁶

Petrol piyasasında uygulanan yaptırımlar **19.** ve **20.** maddeye göre; idari para cezası verme, lisans iptali ve faaliyetin geçici olarak durdurulmasıdır. Para cezaları ağır kusurluluk halleri, 1. derece kusur sayılan haller ve bunların dışında kalıp kanunun getirdiği yükümlülöklere uymayanlara uygulanacak para cezaları olmak üzere sınıflandırılmıştır. ULUSOY, kanunun getirdiği yükümlölöklere uymayanlara uygulanacak para cezalarını, hafif kusur halleri olarak isimlendirmektedir.¹⁸⁷

PPK 19. maddesi kapsamında idari para cezası uygulanacak faaliyetler sıralanmıştır:

Ağır kusur halleri sırasıyla: lisans almaksızın lisansa tâbi faaliyetlerin yapılması; fiyat oluşumu ile ilgili aykırılık; fiyat kısılmasına uyulmaması; rafinerici lisansı sahiplerinin aykırılıkları; taşıma, işleme, depolama, iletim, madeni yağ üretimi, serbest kullanıcı, ihrakiye teslim şirketi ve ihrakiye bayii alanlarında alınan lisanslara aykırı hareket edilmesi, dağıtıcı lisansı sahiplerinin aykırılıkları, bayilik lisansına sahip olanların aykırılıkları; petrol stoklarına ilişkin aykırılıklar; serbest

¹⁸⁶ O. Sancakdar, “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri”, s.3.

¹⁸⁷ A.Ulusoy, “Petrol Dağıtım Şirketlerine EPDK Tarafından Verilen Para Cezalarının Danıştay’ca Denetimi”, **ABD**, **2007**, s.230.

kullanıcı lisansına sahip olanların aykırı faaliyetleri, ulusal marker uygulamasına aykırılık şeklinde sıralanmaktadır.

Birinci derece kusur sayılan haller sırasıyla: lisans almaksızın hak konusu yapılan tesislerin yapımına ve/veya işletimine başlanması ile bunlar üzerinde tasarruf hakkı doğuracak işlemlerin yapılması, sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi; **4.** maddede sayılan lisans sahibine düşen yükümlülükler aykırılık; ileticiler ve lisanslı depoculara yönelik olarak, iletim ve depolama tesislerine dolaylı veya dolaysız erişimin engellenmesi şeklinde sıralanmaktadır.

Yukarıda belirtilenlerin dışında kalan ancak kanunun getirdiği yükümlülükler uymayanlara verilecek para cezaları ise üçüncü ceza halini oluşturmaktadır. Ancak bu hüküm torba hüküm niteliğinde ve ucu açık bir durum arz etmektedir. Bütün bu cezalar için getirilmiş ortak hüküm ise bayiler bakımındandır. Bayiler için yukarıdaki cezaların **beşte biri** uygulanacaktır.

İdari yaptırımların uygulanmasında ise temel esas, lisans kapsamındaki faaliyetlere aykırılıktır. Bu noktada **faaliyet ya geçici olarak durdurulacaktır** ya da aykırılık giderilmediği takdirde **lisans iptal edilecektir**.

2. Yaptırımların Uygulanmasındaki Usul ve Esaslar

Yaptırımların uygulanmasındaki usul ve esaslar başlığı altında petrol piyasasını incelerken kanunda ki sistematığe uygun olarak öncelikle idari para cezaları ve sonrasında da idari yaptırımlar bakımından açıklamaya çalışacağız.

Para cezalarına ilişkin olarak **PPK 19.** maddeye göre: cezalar tahsil edilinceye kadar, mahkeme kararı ile ilgililerin varlıklarına tedbir konulabilir. Tesisler, lisans alınmaya veya bu kanuna göre lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek hale getirilinceye kadar mühürlenir. Ceza uygulanan bir fiilin iki takvim yılı geçmeden aynı kişi tarafından tekrarı halinde, cezalar iki kat olarak uygulanır. Kurulun ceza vermesinde zamanaşımı süresi, ihlalin ve/veya olayın meydana geliş tarihinden itibaren beş yıldır. Bununla ilgili olarak kurumun inceleme ve araştırma amacıyla yapacağı herhangi bir işlem, bu işlemin kişilerden birine tebliği anından itibaren zamanaşımını keser. Karar aleyhine yargı yoluna başvurulmuş olması da zamanaşımı süresini keser. Ay içinde tahsil edilen idarî para cezaları müteakip ayın yirminci işgünü sonuna kadar irat kaydedilmek üzere Hazineye devrolunur.

İdarî para cezalarında tüzel kişilerin sorumluluğu 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun 65 inci maddesine göre tayin olunur. İdarî para cezalarının tahakkuk tarihini izleyen otuz gün içerisinde ödenmemesi halinde, cezanın ilgili vergi dairesi aracılığı ile tahsili sağlanır. Tahsilatta 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. İdarî para cezalarının miktarları her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci

maddesi uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılmak suretiyle uygulanır. Bu şekilde yapılacak hesaplamalarda, milyon kesirleri dikkate alınmayacaktır.

İdari yaptırımlar bakımından **PPK 20.** maddesi ele alındığında ise: Lisans sahibi kişiler hakkında, bu kanuna, bu kanuna göre yürürlüğe konulmuş yönetmeliklere, kurumun yazılı talimatlarına veya lisanslarına kayıtlı hususların herhangi birine riayet edilmediği takdirde, kurum tarafından ön araştırma veya soruşturma başlatılır. Ayrıca, ilgiliye **on beş** gün içerisinde aykırılıkların giderilmesi, aksi halde bahse konu piyasa faaliyetlerinin geçici bir süre için durdurulabileceği veya doğrudan doğruya iptal yaptırımının uygulanacağı ihbar edilir. Bu ihbara rağmen **on beş** günlük sürenin bitiminde aykırılıklar giderilmezse, kurum piyasa faaliyetini otuz günden az **yüz seksen günden** çok olmamak üzere geçici olarak durdurur. Geçici durdurma süresince, tehlikeli eylemin veya kötü niyetin veya ürünlerde zarar oluşmasının önlenmesi ile faaliyetin durdurulmasına neden olan durumun ortadan kaldırılmasına ilişkin faaliyetler dışında hiçbir piyasa faaliyeti yapılamaz. Lisans iptalleri kurumca yapılacak soruşturma neticesine göre karara bağlanır.

Kaçak veya menşei belli olmayan ürün ikmal edenlerin lisansı iptal edilir. Teknik düzenlemelere uygun olmayan ürün ikmal edenler zararı tazmin etmekle yükümlüdür.

Akaryakıt istasyonu kapsamında sürdürülen bayilik faaliyetlerinin, bu Kanun'a veya bu Kanun'a istinaden çıkarılan düzenlemelere aykırılığının Kurum'ca tespiti halinde, anılan istasyonda yapılan akaryakıt ikmali Kurum'ca geçici veya süresiz olarak mühürleme suretiyle durdurulur. İptale veya mühürlemeye ilişkin usul ve esaslar kurumca çıkarılacak yönetmeliklerde düzenlenecektir.

Lisans iptaline veya mühürlemeye rağmen, faaliyetlerini sürdüren gerçek kişiler ile tüzel kişilerin yetkilileri hakkında, 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun **274.** maddesi hükümleri uygulanacaktır. Kanundaki ifade bu olmakla birlikte, 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu'nu 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yerini aldığı için 5237 sayılı TCK'nın **mühür bozma** başlıklı hükmü geçerli durumdadır. Bu hüküm adli makamlara hitap eden tespiti halinde ceza yargılaması anlamında suç ve adli para cezası oluşturan bir hükümdür. 5237 sayılı **TCK 203.** maddeye göre: “Kanun veya yetkili makamların emri uyarınca bir şeyin saklanması veya varlığının aynen korunmasını sağlamak için konulan mührü kaldıran veya konuluş amacına aykırı hareket eden kişi, altı aydan üç yıla kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılacaktır”. Bu gibi hallerde mührün konulmasının esas nedeni, durumun aynen muhafazasını sağlamaktır.¹⁸⁸

Bu kanuna göre yapılan talep veya işlemlerde, kanuna karşı hile veya gerçek dışı beyanda bulunulduğunun tespiti halinde lisans iptal olunacaktır.

¹⁸⁸ İ.Özgenç, **Gereğçeli Türk Ceza Kanunu**, Ankara, 2004, s.307.

Teknik düzenlemelere uygun olmayan petrol ikmali nedeniyle kullanıcıya verilen zarar ve hasarların tazmini hususu, kullanıcıların muhatap olduğu lisans sahibi gerçek ve tüzel kişilerin lisanslarında ve sözleşmelerinde yer alır. Uygulamaya ilişkin usul ve esaslar çıkarılacak yönetmelikte belirlenecektir. Zaten şu an da yönetmelikler uygulama için belirleyici duruma gelmiştir.

Dağıtım şirketinin lisansının iptal edilmesi veya faaliyetinin geçici olarak durdurulması halinde dağıtım şirketine bağlı bayiler, diğer dağıtım şirketlerinin bayii olarak faaliyetlerini sürdürecektir.

Yaptırımların uygulanmasındaki usul ve esaslar bunlar olmakla birlikte burada değinmemiz gereken bir başka hükümde **kaçak akaryakıt** ilişkin düzenlemedir. Ek madde 3. kapsamında kaçak akaryakıt ile yakalanma lisans iptalini gerektiren bir fiildir. Kanundaki düzenlemenin mahiyeti kaçak akaryakıtın yakalanmasından sonra EPDK'nın ya da başka ilgili birimlerin nasıl hareket edeceklerinin belirlenmesini içermektedir. Petrol piyasasında uygulanacak denetimlere ilişkin yönetmelikte de bu kapsamda paralel hükümler getirilmiştir. Petrol piyasalarına ilişkin olarak şu anda geçerli olan para cezaları ise¹⁸⁹:

¹⁸⁹ Petrol Piyasası Kanunu'nun 19. maddesi uyarınca 2007 yılında uygulanacak para cezaları hakkında tebliğ. 29 Aralık 2006 tarihli ve 26391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

İLGİLİ KANUN MADDESİ	KANUNDA ÖNGÖRÜLEN PARA CEZALARI (TL)	2006 YILINDA UYGULANACAK PARA CEZALARI (YTL)	2007 YILINDA UYGULANACAK PARA CEZALARI (YTL)
19 uncu Maddenin İkinci Fıkrasının (a) Bendi	500.000.000.000	784.477	845.666
19 uncu Maddenin İkinci Fıkrasının (b) Bendi	200.000.000.000	313.790	338.265
19 uncu Maddenin Üçüncü Fıkrası	50.000.000.000	78.447	84.565

Petrol piyasası şu anda en aktif denetimin yapıldığı alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Görüldüğü üzere para cezalarına ilişkin hadler de devamlı arttırılmakta ve enflasyon karşısında caydırıcılığını yitirmemektedir. Bu ölçüdeki para cezaları, piyasa için oldukça caydırıcı bir görünüm arz etmektedir.

Petrol piyasasında uygulanan yaptırımlara karşı ilgililer, kanun yolları kapsamında Danıştay'a başvurma hakkına sahiptirler. Petrol piyasasında yapılan denetimler sonucunda kesilmiş en büyük para cezaları, 20 Mart 2005 ile 30 Ekim 2005 arasında lisanssız bayilerine dağıtım yapan dağıtım şirketlerine yöneliktir. Lisansı olmayan bayiler, PPK kapsamında 1 yıllık geçiş süreci içinde lisans alma zorunluluğuna uymamışlardır. 20 Aralık 2004 tarihi itibarıyla tüm bayilerin EPDK'ya lisans başvurusu yapmış olması gerekmektedir. Buna uymayan bayilere, EPDK'nın ilgili dağıtıcıları uyarmasına rağmen dağıtım yapmış olmaları bahsedilen para cezalarının kesilmesi sonucunu doğurmuştur. EPDK, lisans almamış bayilerle ilgili olarak akaryakıt ikmali yapan dağıtım şirketlerini sorumlu görmüştür. Bu nedenle dağıtım şirketleri, Danıştay'da dava açmışlardır. PPK kapsamında dağıtıcıların lisanssız bayilere dağıtım yapamayacaklarına ilişkin açık bir hüküm

yok iken idari para cezası verilmesi ve bu cezanın da ağır kusur nedeniyle verilmiş olmasının yürütmeyi durdurma istemi İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Dağıtıcıların sorumluluğunun hafif kusur kapsamında değerlendirilmesi bu kararlarda kabul edilmiştir.¹⁹⁰

Yine lisanssız faaliyette bulunan bir bayi hakkında Danıştay 13. Dairesi'nin verdiği bir kararda, iş yerinde bayilik lisansını ibraz etmediğinden hareketle tutulan mühürleme tutanağına dayanılarak EPDK'nın verdiği idari para cezası, mühürleme tutanağının tutulduğu tarihte lisans alındığı ve mühürleme tarihinden önce faaliyette bulunulduğuna ilişkin “kanıt” olmadığından hukuka aykırı görülerek iptal etmiştir.¹⁹¹

D. LPG PİYASASI

1. LPG Piyasasında Uygulanan Yaptırımlar

EPK 5/C maddesine göre kurulun, LPG piyasası faaliyetleriyle ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, yetkisi dahilindeki ceza ve yaptırımları uygulama yetkisi bulunmaktadır. LPG kanunu 16. maddede idari para cezaları ve 17. maddede ise idari yaptırımlar düzenlenmiştir. Bu maddeler kapsamında temel olarak **idari para cezası verme, faaliyetin geçici olarak durdurulması ve lisans iptali** uygulanmaktadır. Aslında saydığımız yaptırımlar

¹⁹⁰ A. Ulusoy, “Petrol Dağıtım Şirketleri’ne EPDK Tarafından Verilen Para Cezaları’nın Danıştay’ca Denetimi” s.229-232.

¹⁹¹ Danıştay 13. Dairesi'nin E: 2005/9752, K: 2006/4387, Karar Tarihi: 20/11/2006
www.danistay.gov.tr/20/12/2007

idari yaptırımlar başlığı altında toplanmalıydı. Kanunun sistematüğinde idari yaptırımlar ve idari para cezaları gibi bir ayırımın benimsenmiş olması nedeniyle bu şekilde tasnif edilmiştir.

16. madde kapsamında düzenlenen para cezaları; ağır kusur sayılan haller, 1. derece kusurlu sayılan haller, 2. derece kusurlu sayılan haller ve diğer haller ya da hafif kusurlu sayılan haller sonucunda uygulanacak para cezaları olarak sıralanmışlardır.

Ağır kusur sayılan haller: Lisans almaksızın lisansa tâbi faaliyetlerin yapılması, Lisans sahibi olmayanların LPG ticareti yapması, Fiyat oluşumunun engellenmesi veya engellenmeye teşebbüs edilmesi, LPG kanunu 12. madde hükmünün (Bilgilerin toplanması, kayıt düzeni, denetim ve tebligat'ın) ve LPG kanunu 13. madde hükmünün (sigorta) ihlalidir. Bu haller için kanunda **500.000 ytl** idari para cezası öngörülmüştür.

Birinci derece kusur sayılan haller: LPG kanunu 5. madde (üretim ve dağıtım), LPG kanunu 6. madde (Taşıma, depolama, dolum, tüp imalatı, tüp muayene, tamir ve bakımı), LPG kanunu 7. madde (otogaz bayileri) hükümlerinin ihlali; Lisans almaksızın hak konusu yapılan tesislerin yapımına ve/veya işletimine başlanması ile bunlar üzerinde tasarruf hakkı doğuracak işlemlerin yapılması, Sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi, son fıkrası hariç LPG kanunu 4. madde hükümlerinin ihlali (lisans sahiplerinin hak ve yükümlülükleri) sayılmaktadır. Bu haller için kanunda **200.000 ytl** para cezası öngörülmüştür.

İkinci derece kusur sayılan haller: LPG kanunu 9. madde hükümlerinin ihlali (dökme LPG kullanıcıları), LPG kanunu 14. madde hükmünün ihlali (sorumlu müdür), LPG kanunu 15. madde hükmünün ihlali (eğitim- LPG piyasasında yer alacak sorumlu personelin eğitimi) sayılmaktadır. Bu haller için **50.000 ytl** para cezası öngörülmüştür.

Hafif kusur olarak sayabileceğimiz haller: LPG kanunu 8. maddenin dördüncü fıkrasının (6) numaralı bendinin ihlali halinde (İki kilogram üzeri tüp teslimini ve bağlantısını adreste yapmak, ile yükümlüdür. LPG birikmesine müsait bodrumlarda veya merdivenle çıkılan zemin üstü asma katlarda kaza veya yangın halinde rahatlıkla tahliye yapılmasına imkân verecek genişlikte çıkışı olmayan yerlerde tüp satış yerleri açılmaz. bayilere **yüz milyon (yüz ytl)** idarî para cezası verilir. Ancak, tüpün sisteme bağlantısının kullanıcı tarafından yapıldığının kanıtlanması durumunda tüp bayii ve dağıtıcı şirketlere hukukî ve cezaî sorumluluk yüklenmez.

Yukarıda belirtilenlerin dışında kalan ancak bu kanunun getirdiği yükümlülüklerle uymayanlara kurumca **bir milyar (bin ytl)** idarî para cezası verilmektedir.

2. Yaptırımların Uygulanmasında ki Usul ve Esaslar

Başlığımız yaptırımların uygulanmasındaki usul ve esaslar olmakla birlikte, sırasıyla önce **16.** maddede ki para cezalarının uygulanmasında ki usul ve esaslara

baktığımızda, petrol piyasasında ki prosedür aynen burada da geçerlidir. PPK 19. madde aynen LPG kanunu 16. maddeye işlenmiştir. İdari yaptırımlar da aynı şekilde PPK'ya uygun olarak oradan alınmıştır. LPG kanunu 17. maddeye göre lisans iptali, ve faaliyetin geçici olarak durdurulması mevcut idari yaptırımlar olarak sayılmıştır. Kaçak akaryakıt gibi kaçak LPG'de burada hüküm altına alınmıştır. Tesisin mühürlenmesi ve mühürleme için 765 sayılı eski TCK'nın 274. maddesinin geçerli olacağı söylenmiştir.¹⁹²

İdari para cezalarına ilişkin olarak, 5307 sayılı LPG kanununun 16. maddesinde yer alan para cezası miktarları, 01/01/2007 tarihinden itibaren aşağıdaki tabloda hesaplandığı gibi değiştirilmiştir.¹⁹³

İLGİLİ KANUN MADDESİ	KANUNDA ÖNGÖRÜLEN PARA CEZALARI (TL)	2006 YILINDA UYGULANACAK PARA CEZALARI (YTL)	2007 YILINDA UYGULANACAK PARA CEZALARI (YTL)
16 ncı Maddenin İkinci Fıkrasının (a) Bendi	500.000.000.000	549.000	591.822
16 ncı Maddenin İkinci Fıkrasının (b) Bendi	200.000.000.000	219.600	236.728
16 ncı Maddenin İkinci Fıkrasının (c) Bendi	50.000.000.000	54.900	59.182
16 ncı Maddenin İkinci Fıkrasının (ç) Bendi	100.000.000	109	117
16 ncı Maddenin Dördüncü Fıkrası	1.000.000.000	1.098	1.183

¹⁹² 5237 sayılı yeni TCK 203. madde artık geçerlilik arz edecektir.

¹⁹³ 29 Aralık 2006 tarihli ve 26391 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

II. ELEKTRİK, DOĞALGAZ, PETROL ve LPG PİYASALARI BAKIMINDAN EPDK'NIN DENETİM VE YAPTIRIM UYGULAMA YETKİLERİNİN BİR BÜTÜN HALİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

EPDK'nın elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarında ki denetim işlevi ve buna bağlı olarak uyguladığı yaptırımlar, piyasa faaliyetlerinden hareketle yukarıda anlattığımız şekilde gelişmektedir. Ancak, bu noktada bazı hususların detaylarıyla incelenmesi ve bu tespitlerin ortaya konması gereklidir.

EPDK'nın kuruluşu, 4628 sayılı EPK ile gerçekleştiği için, daha sonra çıkarılan doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarına ilişkin kanunlarla EPK'da değişiklikler yapılmış ve karar organı olan kurulun görev ve yetkilerine (EPK 5. madde) bu piyasalarla ilgili kanunlarda ki görev ve yetkiler de eklenmiştir. Kurul da ilgili piyasalarda ki denetim ve yaptırım uygulama yetkilerini bu temel hükme dayanarak uygulamaktadır.¹⁹⁴

Kurul, EPK 5. maddeye göre, bir başkan ve bir ikinci başkan olmak üzere toplam 9 üyeden oluşmaktadır. EPK 8. maddeye göreyse, kurul, salt çoğunlukla toplanır ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınmaktadır. **Salt çoğunluk**: “Belli bir sayının yarısından fazla olan çoğunluktur”.¹⁹⁵ Farklı görüşte olanlar, **Salt çoğunluğu**: “Belli bir sayının yarıdan bir fazlası” ya da “Oylamada yarıdan bir fazla çoğunluk” şeklinde tanımlamaktadırlar.¹⁹⁶ Ancak, bu durum **çift** ve **tek** sayılar bakımından değişmektedir. Salt çoğunluk, çift sayılarda sayının

¹⁹⁴ EPK 5/A, 5/B ve 5/C maddeleri.

¹⁹⁵ K.Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, 2000, s.350.

¹⁹⁶ E.Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, s.706.

yarısından bir fazlası ama tek sayılarda, salt çoğunluk, sayının yarısını aşan bir çoğunluktur.¹⁹⁷ Nitekim Anayasa Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un **41.** maddesi'ne göre, 11 kişi ile toplanmakta ve **42.** maddeye göre kararlarını salt çoğunlukla vermektedir. 11 kişi, her halükarda toplanmakta, eksiklik yedek üyelerle kapatılmaktadır. 11 kişi ile toplanıyorsa Mahkeme, 6 ya 5 ile karar almaktadır.¹⁹⁸

EPDK'da ise, kurul, salt çoğunlukla toplanmakta ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınmaktadır. Bu durumda kurulun salt çoğunlukla toplanması demek, **en az 5 kişi** ile toplanacağı anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda da **kararlar** toplantıya katılanların çoğunluğu ile alınacağına göre, **5** kişinin katıldığı bir toplantıda **3** kabul / red oyu, **2** kabul / red oyuna üstün gelecektir. **2** oyun kabul / red olarak kullanılması ve **2** oyunda kabul / red kullanılması durumunda **1** kurul üyesinin de **çekimser** oy kullanması durumunda ne olacaktır? Kanunda da çekimser oya ilişkin olarak bir düzenleme bulunmamaktadır. **8.** maddeye göre, çoğunluğun oyu denildiği için çekimser oyu red ya da kabul olarak ayırmadan karar oluşumunda dikkate alınmayacaktır.¹⁹⁹ Bu durumda ya oylamaya devam edilecektir ya da kurul daha sonra bu hususu yeniden gündeme alabilecektir.

Bu tartışmanın anlamına gelirsek, enerji gibi ekonomik değeri yüksek bir alanda, yaptırım uygulama yetkisi ile donatılmış olan kurulun, bu yetkisini kullanması sürecinde sıkıntılı durumların ortaya çıkabileceğidir. Mesela, Elektrik

¹⁹⁷ K.Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.350.

¹⁹⁸ Mesela bkz., Anayasa Mahkemesi Kararı: E: 2004/4, K: 2005/25, Karar Günü: 4.5.2005 www.anayasa.gov.tr/19/12/2007.

¹⁹⁹ Çekimser oy ile ilgili olarak bkz., Anayasa Mahkemesi'nin E: 1996/19, K: 1996/13, Karar Günü: 14.5.1996 sayılı kararı www.anayasa.gov.tr/19/12/2007.

Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmelik kapsamında, ön araştırma sonucunda kurul soruşturma açmaya yetkilidir.²⁰⁰ Ön araştırma sonucunda ya da doğrudan soruşturma açılmasına karar verilmesi durumunda soruşturma raporunda ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık tespit edilmiş olması ve bu tespitin **kurul tarafından da sabit görülmesi halinde**²⁰¹ EPK 11. madde de öngörülen yaptırımlar uygulanacaktır. Görüldüğü üzere bütün bu süreç, kurulun geniş ve mutlak yetkisi altındadır. 5 kişi ile toplanan kurulun, piyasada faaliyet gösteren bir tüzel kişi hakkında yukarıda izah ettiğimiz üzere, 3 kişi ile çoğunluk oluşturacak şekilde karar vermesi, piyasa faaliyetlerinin devamlılığı ya da hakkaniyete uygun şekilde devamı açısından sağlıklı olmayacaktır.

Düzenleme bu bakımdan yetersizdir. Mesela, Rekabet Kurumunun toplantı ve karar yeter sayısı ile ilgili uygulamasına kaynaklık eden düzenleme, EPDK'ya göre çok daha isabetle ele alınmış ve istenilen çoğunluklar açıkça belirtilmiştir.²⁰²

Kurumun; elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarında çıkarmış olduğu yönetmeliklerle, bu piyasalarda uygulanacak denetimleri, ön araştırma ve soruşturmaları belirleme yetkisi bulunmaktadır. Piyasa yapıları gereği, elektrik ile doğalgaz, petrol ile LPG'de denetime ilişkin usullerde ortaklık bulunmaktadır. Tabii ki tüm piyasalar bakımından ortak hükümler de vardır. Denetlenen gerçek veya tüzel kişilerin yükümlülükleri ortaktır. Denetim yapacak kurum personelinin görev ve

²⁰⁰ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmelik 16. madde.

²⁰¹ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin Yönetmelik 18. madde ve 21. madde.

²⁰² Bkz., 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un Toplantı ve Karar Yeter Sayısı'nı düzenleyen 51. maddesi.

yetkilerine bakıldığında petrol ve LPG’de ki mühürleme yapma yetkisi dışında ki yetkiler ortak bir şekilde düzenlenmiştir.

Elektrik ve Doğalgaz da kendi kurum personelinin dışında, **bağımsız denetim kuruluşlarından**, alacağı raporlar doğrultusunda tüzel kişilerin piyasa faaliyetlerini takip etmektedir. Petrol ve LPG’de ise, kurum, piyasa faaliyetlerini kendi personeli ile veya kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla denetime tâbi tutmaktadır. Petrolde ki, **hizmet alımı** ile ilgili yönetmeliğe bakıldığında, hizmet alımı kamu kurum ve kuruluşlarından EPDK ile bu kurumlar arasında imzalan protokol ile alınırken, özel denetim kuruluşları ise kurum tarafından yapılacak ihale ile belirlenmektedir.²⁰³ Bağımsız denetim faaliyetinin kapsamı ise, bağımsız denetim kuruluşu ile bu denetim yaptıracak denetlenen arasında yapılacak yazılı sözleşme çerçevesinde belirlenmektedir. Kurum tarafından yetkilendirilen bağımsız denetim kuruluşları da denetim yapma yetkisine sahiptir.²⁰⁴ Elektrik ve doğalgazda ki denetim daha ziyade hesap, işlem ve mali tablolara yöneliktir. Zaten, bağımsız denetim kuruluşları ile ilgili yönetmelik elektrik ve doğalgaz alanları temel alınarak çıkarıldığı için petrol ve LPG bakımından uygulanmayacağını gösteren bir ibare bulunmamaktadır. Petrolde ki hizmet alımı daha ziyade kaçakçılığın önlenmesi ve ulusal marker uygulamasının yerleşmesini sağlamaya yöneliktir.

Bağımsız denetim kuruluşları tarafından hazırlanan raporlar, soruşturmaların açılıp açılmamasına kaynaklık etmektedir. Bu bakımdan kurumların varlığı aslında

²⁰³ 21/4/2005 tarihli ve 25793 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yönetmeliğin 4. maddesi.

²⁰⁴ 03/10/2003 tarihli ve 25248 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yönetmeliğin 6. ve 10. maddeleri.

oldukça kritik bir boyut oluşturmaktadır. Üstelik, tüzel kişilerin bağımsız denetim kuruluşları ile sözleşme imzalamaları ve tabi ki karşılığında bir ücret ödemeleri arada ki ilişkinin pek te sağlıklı olamayacağı yönünde endişeler uyandırabilecektir. Petrol piyasasında yapılacak denetimler biraz daha saha çalışmasını ilgilendirdiği için aktif bir denetim bulunmaktadır. Kurumca yürütülen denetim, ön araştırma ve soruşturmalar nedeniyle ihtiyaç duyulan her türlü inceleme, tespit, numune alma, mühürleme ve mührün sökülmesi gibi işlemler talep edilmesi halinde yetkili kuruluşlarca yapılmaktadır. Kamu kuruluşları ve özel kişilerin yapacağı denetimler EPDK kontrolünde ve EPDK'nın hazırladığı programa göre gerçekleşecektir. Bu açıdan yapılan denetimin daha kontrollü olduğunu söyleyebiliriz.²⁰⁵ Ulusal marker kontrolleri için EPDK ile İç İşleri Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı arasında protokoller imzalanmıştır. Denetimlerde kullanılacak olan Ulusal Marker Kontrol Cihazları (Marker XP); Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı (merkez/taşra), Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'na teslim edilmiştir. Cihazlar, buralardan tedarik edilecektir.²⁰⁶

Elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarında yapılan denetimlerde ön araştırma ve soruşturma usullerine başvurulmaktadır. İdarenin bu usullere daha çok kendi iç denetimini yapmak üzere, personeliyle ilgili disiplin cezası vermesi gerektiği durumlarda uyguladığını bilmekteyiz.²⁰⁷ Ancak, bağımsız idari otoritelerin denetim ve yaptırım yetkileri arasında bu usullere yer verilerek idarenin serbest

²⁰⁵ 21/4/2005 tarihli ve 25793 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmeliğin 5. maddesi.

²⁰⁶ Başbakanlığın, Ulusal Marker Uygulaması ile ilgili 2007/25 sayılı genelgesi. 11 Ekim 2007.

²⁰⁷ Y.Oğurlu, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, s.103-108.

piyasada ki denetimi sağlama işlevini bu usulleri kullanarak gerçekleştirdiği ve bunun sonucunda yaptırım uyguladığını görmekteyiz.²⁰⁸

Ön araştırma yapılması sonucunda soruşturma açılması ya da doğrudan soruşturma açılması hallerinde (ön araştırma ve soruşturma yapılmasına gerek olmayan haller), 30 gün ya da 15 günlük savunma sürelerinin verilerek, **savunma hakkına** riayet edildiğini görmekteyiz. Ancak, bu sürelerin sonunda savunma hakkı kullanılmayacaktır. Dolayısıyla dava açma süresinde olduğu gibi hak düşürücü bir süre söz konusudur.²⁰⁹ Burada sürenin yetersizliği de ileri sürülmemelidir. Ortada ilgilinin hak arama özgürlüğünü sarsmayan bir düzenleme mevcuttur. Gündelik hayatın hızı karşısında idari birimlerin aynı hızla çalışabilmeleri için sınırlandırılmış sürelerle hareket etmeleri zorunludur. İdari birim açısından süreyle savunma alma idari usulün bir parçası konumundadır.²¹⁰ Yargısal usul gibi değerlendirilmemelidir.

Piyasalara ilişkin uygulanacak yaptırımlar için ilgili kanunlarda yaptırımlar ve idari para cezaları gibi ayrımlar yapılmıştır. Ancak, bu ayrımlar idare hukuku anlamında tutarlı ayrımlar değildir. Klasik ayırmada idari yaptırım türleri olarak ayırlama yapıldığında para cezaları da bunlardan biri olarak kabul edilmektedir.²¹¹ Dolayısıyla ilgili kanunlarda ki bu ayrımlar, genel idari yaptırım ayırlamasına ters düşmektedir.

²⁰⁸ Rekabet Kurumu'nun da benzer şekilde ön araştırma ve soruşturma usulleri mevcuttur.

²⁰⁹ S.S.Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları C.III, s.1961.

²¹⁰ A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.39-46.

²¹¹ İ.H.Özay, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul, 1985, s.45.

Yaptırım uygulanması gereken durumlarda eğer tüzel kişinin faaliyeti durdurabileceği ya da aykırılığı giderebileceği hallerde “**ih̄tar**” edilmesi söz konusudur. Elektrik ve doğalgaz piyasalarına özgü olarak düzenlenen bu usul, petrol ve LPG piyasalarında mevcut değildir. Elektrik ve doğalgaz da ise, birbirleriyle uyumlu bir şekilde kullanılmamaktadırlar. Elektrikte, ihtardan sonra yaptırım uygulanırken, doğalgaz da yaptırımın sonrasında aykırı faaliyetin düzeltilmesi ihtar edilmektedir. Bu noktada aslında bir yeknesaklık olmaması kurumun piyasalara ilişkin denetiminde ve sonuçta uygulayacağı yaptırımlarda tutarsızlık oluşturabilecektir. Hangi yaptırım türü olursa olsun, ister para cezası ister lisans iptali, ihtardan sonra uygulanması daha isabetli olacaktır.

Konu yaptırımların uygulanması olunca, temel ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku içinde daha derin bir şekilde uygulanan ancak, idare hukukunda da kendine yer bulmuş bazı kavram, terim ve ilkelerin bu kanunlarda yer alan yaptırıma ilişkin hükümlerin uygulanmasında da gözetilmesi gerekmektedir.

İdari yaptırımlar uygulanırken, temel ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku ilkeleri bakımından belirli hak ve özgürlüklerin korunması gerekmektedir. Bu koruma, bağımsız idari otoritelerin uyguladığı yaptırımlarda öncelikle gözetilmelidir. Klasik idari birimlere göre çok daha geniş yetkilerle donatılmış olan bu kurumlar, uyguladıkları yaptırımlar ile temel hak ve özgürlükler ve ekonomik haklar bakımından ilgili piyasalardaki kişilerin faaliyetlerini kısıtlamakta ve hatta sona erdirmektedir. Kanunlardaki mevcut düzenlemeler, EPDK'nın ya da diğer üst kurulların elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarında idari yaptırım

uygulanmasına imkan vermesinin yanında, ceza hukuku anlamında konusu suç olan bir eylem var ise, adli kovuşturmaya da yol açmaktadır. Kökeni ceza hukukuna ve ceza yargılaması hukukuna dayanan ilkeler bu şekilde her iki hukuk alanı içinde uygulama alanı bulacaktır. Burada ki temel problem, genelde bağımsız idari otoritelerin, özelde ise EPDK'nın Türk Hukuku'nda yargı organı olarak kabul edilmemesi neticesinde bu ilkelerin varlığının sadece yargı organınca mı denetleneceği, yoksa bu kurumların iç işlemlerinde bahsettiğimiz ilke ve kuralları gözetip gözetmeyeceklerine ilişkindir. Savunulması gereken, hem EPDK'nın bu ilkeleri dikkate alarak yaptırımlarını uygulaması hem de yargı organlarının denetimlerinde bu ilkelerin EPDK tarafından gözetilip gözetilmediğine öncelik vermeleridir.

Bu durumda, piyasada faaliyet gösteren kişiler bakımından, ön araştırma ve soruşturma evreleri dahil olmak üzere, idari yaptırımın uygulanmasına kadar ki her aşamada bu ilkeler gözetilmelidir. Daha öncede belirttiğimiz gibi savunma hakkı yaptırım uygulanacak ilgililere öncelikle tanınmalıdır. İsnadı ve hakları öğrenme hakkı kapsamında²¹², kişi kanunun hangi fiiline nasıl ve ne şekilde aykırı davranışta bulunduğunu bilmelidir. Soruşturma süreleri bakımından makul sürelerin belirlenmiş olması gerekmektedir. İlgiliye de bu kapsamda makul bir savunma süresi verilmelidir. Ayrıca, uygulanacak idari yaptırımların, kanuni dayanakları olmalıdır. Bu ilkelerin tamamı Anayasa'nın **36.** maddesinde yer alan **hak arama hürriyeti** kapsamında ele alınmaktadır. Anayasa'nın **13.** maddesinde yer alan **ölçülük ilkesinin**, idari yaptırımların uygulanmasında da gözetilmesi gerektiğinden

²¹² B. Öztürk ve M. R. Erdem, **Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku**, Ankara, 2006, s.187.

hareketle EPDK'nın uygulayacağı idari yaptırımlarda, bu ilkenin gözetilmesi de önem taşımaktadır.

Türkiye'nin taraf olduğu ve Anayasa'nın **36.** maddesine eklenmiş olan, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesindeki Adil Yargılanma Hakkı**, kapsam ve içerik itibariyle ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku uygulamasında yer bulan kurallarla iç içe geçmiş olmanın yanında onlar bakımından tamamlayıcılık arz etmektedir. **Ulusoy**, temel ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku ilkelerinin bağımsız idari otoriteler bakımından aranması gerektiğini düşünürken, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi **6.** maddede yer alan ve adil yargılanma için gerekli olan tüm maddi ve usule ilişkin koşulların aranmasının gerekli olmadığını düşünmektedir. Ancak, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne ülkemizdeki bağımsız idari otoriteler ile ilgili bir uyumsuzluğun gitmesi durumunda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bu otoriteler ile ilgili kararlarının ve üye devletlerdeki yansımalarının Türk hukukunda yeterince tartışılmıyor olmasını eleştirmektedir.²¹³ **Gürsel** ise, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi **6.** maddesinde yer alan Adil Yargılanma Hakkına ilişkin düzenlemenin, **karar verme sürecinde** gözetilmesi gerektiğini düşünmektedir.²¹⁴ Elbette **6.** madde, yine Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin **13.** maddesinde yer alan **Etkili başvuru hakkı** ile birlikte ele alınmalıdır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi **13.** maddesine göre: “Bu sözleşme’de tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes, ihlal fiili resmi görev yapan kimseler tarafından bu sıfatlarına dayanılarak yapılmış da olsa, ulusal bir makama etkili başvuru yapabilme hakkına sahiptir” demektedir. **13.** maddede kastedilen, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin

²¹³ A. Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s.44-45.

²¹⁴ M. K. Gürsel, “Sermaye Piyasası Kurulu'nun Denetimi”, **DEÜHFD**, **2005**, s.524.

koruduğu bir hak ya da özgürlüğün ihlali iddiasının önce ulusal merciler önünde incelenip düzeltilmesi olanağının sağlanması ve ancak olumsuz sonuç halinde söz konusu ihlal iddiasının ikincil yetkiye sahip Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi önüne getirilmesidir.²¹⁵ Ülkemiz uygulamasına dönecek olursak, EPDK kararlarına karşı Danıştay'a gidilebilmesi, etkili başvuru hakkının yerini getirilmesini sağlamaktadır. Sonuç olarak, bu ilkeler idari usul kapsamında mütalaa edilerek hem idari birim tarafından gözetilmek zorunda kalacaktır hem de yargı organının denetiminde dikkate alınacaktır.²¹⁶

Elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarına ilişkin kanunlarda yapılan düzenlemelerde **tekerrüre** ilişkin hükümler yer almaktadır. EPK **11.** maddeye göre: “Para cezalarının uygulanmasını takiben para cezasına konu fiilin; verilen ihtar süresi içerisinde giderilmemesi veya tekrarlanması hâllerinde para cezaları, her defasında bir önceki cezanın iki katı oranında artırılarak uygulanır. Bu cezaların verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde idarî para cezası verilmesini gerektiren aynı fiil işlenmediği takdirde önceki cezalar tekrarda esas alınmaz. Ancak, aynı fiilin iki yıl içinde tekrar işlenmesi hâlinde artırılarak uygulanacak para cezasının tutarı, cezaya muhatap tüzel kişinin bir önceki malî yılına ilişkin bilançosundaki gayri safi gelirinin **yüzde onunu** aşamaz. Cezaların bu düzeye ulaşması hâlinde kurul, lisansı iptal edebilir”. Görüldüğü üzere, aynı fiilin iki yıl içinde tekrar işlenmesi durumunda para cezası arttırılarak uygulanmaktadır. Ancak, arttırılacak para cezası içinde cezaya muhatap tüzel kişinin bir önceki mali yılına ilişkin bilançosundaki gayri safi

²¹⁵ F. Gölcüklü – A. Ş. Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Ankara, 2002, s.392.

²¹⁶ A. Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s.46.

gelirin yüzde onunu aşamayacağı gibi bir düzenleme yapılmıştır. Aynı hüküm benzer şekilde doğalgaz piyasasında da getirilmiş olmakla birlikte gayri safi gelirin yüzde onu sınırlaması DPK 9. maddeye göre safi satış hasılatının yüzde yirmisi olarak belirlenmiştir. Her iki kanunda son tedbir olarak lisans ve sadece doğalgaz piyasası için geçerli olan sertifikanın iptali imkanını kurula tanımıştır. Petrol ve LPG’de ise benzer şekilde ceza iki kat arttırılırken, bu ceza artırımını bakımından herhangi bir sınır koyulmamış ve lisans iptaline gidileceği yönünde bir düzenleme yoktur. Ancak, böyle bir düzenlemenin olmaması faaliyetin geçici bir süre durdurulması ve lisans iptalini engellemeyecektir.

Elektrik ve doğalgaz piyasalarında, petrol ve LPG piyasalarından farklı olarak, EPK 11. madde ve DPK 9. maddede yer alan ortak hükme göre, bu kanunlar gereğince para cezasını gerektiren fiillerin Türk Ceza Kanunu veya ceza hükmünü içeren diğer kanunlarda suç sayılması, söz konusu para cezalarının verilmesine mani olmayacaktır ve aynı zamanda lisans ve sertifika²¹⁷ iptali sonucunu doğuracaktır. Ceza hukukunda yer alan **ıçtım**a ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.²¹⁸ Aynı fiil nedeniyle kişiye birden fazla ceza verilmemesi gerekirken, bu şekilde hem Türk Ceza Kanunu hem de diğer kanunlarda suç sayılması durumunda ayrı ayrı cezalandırılabilceği hükme bağlanarak, “**ne bis in idem**” kuralının yani mükerrer cezalandırmanın olmaması gerektiği²¹⁹ yönündeki ceza hukuku ilkesi ihlal

²¹⁷ Sertifika iptali doğalgaz piyasası için geçerlidir.

²¹⁸ Y. Aslan vd., **Enerji Hukuku – C.1**, Bursa, 2007, s.436.

²¹⁹ İ. H. Özay, İdari Yaptırımlar, s.35.

edilmektedir. Anayasa Mahkemesi, RTÜK kararında bu konuya deyinerek, bu temel kuralı doğrulamıştır.²²⁰

EPK 11. madde ve DPK 9. maddede elektrik ve doğalgaz piyasalarına ilişkin yaptırımlarda geçerli olmak üzere, bu kanunlarda cezaları gerektiren **fiillerin birden fazla olması** halinde ve aralarında **irtibat** olması durumunda en yüksek cezayı gerektirecek fiilin cezası; irtibat bulunmaması halinde ise, her birinin cezası ayrı ayrı uygulanacağı belirtilmiştir.

EPK 11. madde, DPK 9. madde, PPK 19. madde ve LPG kanunu 16. maddede **zamanaşımı** düzenlenmiştir. Dört piyasaya içinde kurulun ceza vermesinde **beş yıllık zamanaşımı** süresi kabul edilmiştir. Elektrik piyasasında para cezası uygulama hakkı, aykırılığın vuku bulduğu tarihi izleyen yılın başından itibaren beş yıllık zamanaşımına tabidir. Doğalgaz piyasasında para cezası uygulama hakkı, aykırılığın vuku bulduğunun kurulca öğrenildiği tarihi izleyen yılın başından itibaren beş yıllık zaman aşımına tabidir. Sürekli veya tekrarlanan bir aykırılık söz konusu ise zaman aşımı süresi, aykırılığın sona erdiği ya da en son tekrarlandığı günden itibaren başlar. Petrol piyasasında ve LPG piyasasında kurulun ceza vermesinde zamanaşımı süresi, ihlalin ve/veya olayın meydana geliş tarihinden itibaren beş yıldır. Görüldüğü üzere, elektrik ve doğalgazda düzenlenen zamanaşımı süresinin başlangıcı petrol ve LPG'den farklıdır. Zamanaşımı süresinin kesilmesine ilişkin olarak ta dört piyasa içinde ortak düzenleme mevcuttur. Kurulun inceleme ve

²²⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı: E: 2002/100, K:2004/109, Karar Günü: 21.9.2004
www.anayasa.gov.tr.19/12/2007

araştırma amacıyla yapacağı herhangi bir işlem, bu işlemin ilgili tarafa tebliği, karar aleyhine yargı yoluna başvurulmuş olması, zamanaşımını kesmektedir.

Para cezaları 30 gün içinde ödenmelidir. Aksi durumda, 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığı tarafından kurum adına tahsil olunmaktadır. Danıştay'da açılacak davada, yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, ödemeyi dava sonuna kadar erteleyecektir.²²¹

EPDK'nın uyguladığı yaptırımların 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun uygulama alanı içinde olmadığını da söylemeliyiz. Bir dönem bağımsız idari otoritelerin uyguladığı yaptırımlar, 5326 sayılı kanunun **3.** maddesi kapsamında, sulh ceza mahkemesinin görev alanına dahil edilerek, bu otoritelerin kanunlarında ki görevli yargı yerinin Danıştay olması ile çelişmekteydi. Nitekim, Anayasa Mahkemesi ilgili hükmü somut norm denetimi sonucunda iptal etmiştir.²²² Daha sonra 5326 sayılı kanunun **3.** maddesinde yapılan değişiklik sonucu, bu kanunun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı hükmü eklenmiştir. Sonuç olarak EPDK kararlarına karşı Danıştay'da kanun yollarına başvurulmaktadır.

²²¹ A.Ulusoy, "Petrol Dağıtım Şirketlerine EPDK Tarafından Verilen Para Cezalarının Danıştay'ca Denetimi", s.230.

²²² Anayasa Mahkemesi Kararı: E: 2005/108, K: 2006/35, Karar Günü: 1.3.2006.
www.anayasa.gov.tr.05.01/2008

SONUÇ

EPDK, enerji piyasasındaki denetim ve yaptırım uygulama fonksiyonunu idari yapılanmanın içinde yer alan bir kurum olarak, idare hukuku ilke ve kuralları içinde kullanan ancak, bunları çağın gereklerine ve piyasa şartlarına göre modernize ederek uygulayan bir kurumdur.

EPDK, denetim ve yaptırım uygulama fonksiyonunu idari usul içine yerleşmiş kurullarla yerine getirmektedir. Bunları yerine getirirken elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren kişilere bu bağlamda haklar tanımaktadır. İlgililer, kanun ve yönetmeliklerde düzenlenen süreler içinde bu haklarını kullanmaktadırlar.

Kurumun, eleştiriye en açık yönü, yaptırımların uygulanmasına kadar ki geçen süreçleri kamuoyunun gözlem ve bilgisinin dışında tutması ve bilhassa ilgili kanunlarda yer alan piyasa açısından ticari gizlilik niteliği taşıyan bilgileri açıklamamasıdır.

Kurumun denetimleri sonucunda uyguladığı yaptırımlar, enflasyonist politikalardan etkilenmeyecek ölçüde ağır para cezalarını içermektedir. Kurum, para cezalarının dışında faaliyetin geçici olarak durdurulması ve lisans iptali gibi müteşebbisler için ağır koşullar içeren yaptırım türlerini de uygulamaktadır.

Elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarında devletin tekel konumunun kırılması ve piyasalarda serbestleşmenin sağlanması temel hedeftir. Kurumun kuruluşu 2001 yılında olduğu için piyasalara ilişkin yapılan denetimlerin geçmişi yakın bir zamana dayanmaktadır. Elektrikte dağıtımın özelleştirilmesi, doğalgazda BOTAŞ'ın tekel konumunun tamamen sonlandırılması ve petrolde ulusal marker uygulamasının oturması ile daha düzenli ve oturmuş bir denetim ağı kurulabilecektir.

İlerleyen zamanlarda en büyük risk kurumun sahip olduğu yetkiler nedeniyle, piyasalarda hakem konumundan çıkarak daha baskın bir konum elde etmesidir. Bu da kurumun kuruluş amacına ters düşecek bir durum oluşturabilecektir.

KAYNAKÇA

Akcollu, F. Yeşim, **Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon**, 1. baskı, Ankara, Rekabet Kurumu Yayını, 2003.

Akıncı, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, 1. baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 1999.

Akyılmaz, Bahtiyar, “Kamu Personeli Sorunları - **İdare Hukuku Sempozyumu – 4-5 Nisan 2003 Eskişehir**”, Eskişehir, 2004, s.32-49.

Aliefendioğlu, Yılmaz, **Kamu Hizmeti – Kamu Yararı Açısından Özelleştirme ve Anayasa Mahkemesi Kararları**, Ankara, Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü Yayını, 2004.

Ardıyok, Şahin, **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, 1. baskı, Ankara, Rekabet Kurumu Yayını, 2002.

Aslan, Yılmaz vd., **Enerji Hukuku C.1**, 1. baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2007.

Atay, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 1. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006.

Atay, Ender Ethem, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2006, C.X, S.1,2, s.259-293.

Azrak, A.Ülkü, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Rekabet Kurumu Yayını – Kuruluş Yıldönümü –Tebliğ**, 2001, Yayın No:0080, s. 19-27.

Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 1970.

Bilgen, Pertev, **İdare Hukuku Dersleri - İdare Hukukuna Giriş**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1996.

Bulut, Nihat, “Özelleştirme Uygulamaları Karşısında Sosyal Devlet İlkesini Yeniden Düşünmek”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.III, S.1, s.23-38.

Derbil, Süheyp, **İdare Hukuku**, Cilt II, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş Yeni Bası, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1952.

Duran, Lütfü, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1997, C.30, S.1, s.3-10.

Ergün, Çağdaş Evrim, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2004, S.50, s.45-60.

Ergün, Çağdaş Evrim, **Avrupa Birliği Enerji Hukuku**, 1. baskı, Çakmak Yayınevi, 2007.

Eroğlu, Hamza, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, S Yayınları (Sevinç Matbaası), 1974.

Gölcüklü, Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.XVIII., S.2, s.115-182.

Gölcüklü, Feyyaz – Gözübüyük, Ahmet, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, 3. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2002.

Gönen, Kazım Eren, **Rekabet Hukukunda İdari Para Cezaları**, 1. baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003.

Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, 1. baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000.

Gözler, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, 6. baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2007.

Gülan, Aydın, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 1998, C.LVI, S.1-4, s.97-107.

Günday, Metin, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Rekabet Kurumu Yayını – Kuruluş Yıldönümü Konferansı - Panel - Yayın No:0080**, 2001, s. 73-79.

Günday, Metin, **İdare Hukuku**, 7. baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003.

Gürel, Şükrü Sina, **Ortadoğu petrolünün Uluslararası Politikadaki Yeri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:432, 1979.

Gürsel, Meltem Kutlu, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2005, C.7, Özel Sayı, s.493-554.

Huber, Ernst Rudolf, Çev: Ansay, Tuğrul, “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1970, C.XXVII, S.3-4, s.27-51.

Karacan, A. İhsan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, **Rekabet Kurumu Dergisi**, 2001, S.8, s.3-59

Karahanoğulları, Onur, **Kamu Hizmeti – Kavram ve Hukuksal Rejim**, 2. baskı, Ankara Turhan Kitabevi , 2004.

Karakılıç, Hasan, **Hukuki Açından Elektrik Piyasası**, 1. baskı, İzmir, Güncel Yayınevi, 2006.

Konukman, R.Ercüment, **Çağ Atlayan Türkiye**, Ankara, Yayımcı Yok, 1991.

Metin, Yüksel, **Ölçülülük İlkesi (Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi)**, 1. baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2002.

Mutta, Serdar, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, 1. baskı, İstanbul, Kazancı Yayınları, 2005

Oğurlu, Yücel, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma- İdari Ceza Hukuku ve Yargısal Korunma**, Gözden Geçirilmiş 2. baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2001.

Oğurlu, Yücel, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, 1. baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2002.

Oğurlu, Yücel, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım – Ceza Yaptırımı Ayrımı”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.III, S.1, s.143-194.

Onar, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C.III**, Üçüncü Bası, İstanbul, Hak Kitabevi, 1968.

Ozansoy, Cüneyt, “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1997, C.46, S.1-4, s.85-100.

Özay, İl Han, **Günüşğında Yönetim**, İstanbul, Alfa Yayınevi, 2002.

Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2002.

Özercan, Müge, **Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Deregülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti**, 1. baskı, Ankara, Rekabet Kurumu Yayını, 2007.

Özgenç, İzzet, **Gerekçeli Türk Ceza Kanunu**, 1. baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2004.

Öztürk, Bahri - Erdem, Mustafa Ruhan, **Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku**, 9. baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2006.

Öztürk, Esra, **Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması**, 1. baskı, Ankara, Rekabet Kurumu Yayını-Uzmanlık Tezleri Serisi No:38, 2003.

Sancakdar, Oğuz, “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri”, Yayımlanmamış Bildiri, **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu – İstanbul Kültür Üniversitesi**, İstanbul, 2007, s.1-39.

Sezen, Seriye, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, 1. baskı, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 2003.

Sobacı, M. Zahid, “Türk İdari Teşkilatı’ndaki “Adalar” Bağımsız İdari Otoriteler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2006, C.55, S.2, s.157-180.

Tan, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler”, 2000, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, S.4, s.3-32.

Tan, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, 2002, **Amme İdaresi Dergisi**, C.35/2, s.11-37.

Tan, Turgut, “Ekonomi, <Regülasyon> ve Bağımsız İdari Otoriteler”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl- Sempozyum, Danıştay Yayını**, 2005.

Taşar, Mehmet Okan, “Ekonomik Özgürlük Kavramı ve Türkiye’de Ekonomik Özgürlüklerin Gelişimi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2007, C.15, S.1, s. 143-167.

Tekinsoy, M. Ayhan, Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı – Tartışmalar, 2007, **Ankara Barosu Dergisi**, Y:65, S:2, s.119-134.

Tortop, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1974, C.7, S.1, s.27-50.

Uluğbay, Hikmet, “**İmparatorluktan Cumhuriyete Petropolitik**”, Ankara, Ayraç Yayınevi, 2003.

Ulusoy, Ali, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1999, C.48, S.1-4, s.165-176.

Ulusoy, Ali, “Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumunun Yeri”, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları-RK Yayın No:40**, 1999, S.2, s.3-30.

Ulusoy, Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, 1. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003.

Ulusoy, Ali, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, 1. baskı, İstanbul, Ülke Kitapları, 2004.

Ulusoy, Ali, “Petrol Dağıtım Şirketlerine EPDK Tarafından Verilen Para Cezalarının Danıştay’ca Denetimi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2007, S.2, s.229-232.

Ulusoy, Ali, “İdari Ceza Hukuku’nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri”, Yayınlanmamış Bildiri (Taslak Metin), **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu – İstanbul Kültür Üniversitesi**, İstanbul, 2007, s.1-7.

Yılmaz, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Genişletilmiş 5. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.

Yılmaz, Ejder, “Rekabet Kanunu Uygulamasında Usul ve İspat Sorunları”, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları-RK Yayın No:40**, 1999, S.2, s. 205-233.

Yılmaz, Yunus, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, 2005, S.20, s.35-51.

Zabunoğlu, Yahya Kazım, **İdare Hukuku Ders Notları I**, Çoğaltma, Ankara, Yayımcı Yok, 2004.

<http://www.epdk.gov.tr/19.11.2007>

<http://kayseri.gov.tr/icerix.asp?catxid=16&idx=515&pn=&ekrantip=true&ayrica=lis tegetir&menu=ekonomik&fx=icerik&dbx=icerik&tx=posix&asx=&basx=sanayi21.10.2007>

http://www.nvi.gov.tr/content/attached/nvi/istatistik_2003/nufus/2003yascinsist.xls,31.10.2007

http://www.nvi.gov.tr/attached/NVI/istatistik_2006/2006%20Yaş-Cinsiyet%20Türkiye%2095+.xls.31.10.2007

<http://www.oib.gov.tr/tedas/tedas.htm> 31.10.2007

<http://www.belgenet.com/10.11.2007>

http://www.ceer.eu/portal/page/portal/CEER_HOME-18.11.2007

<http://www.tumgazeteler.com/?a=1479859>..27.11.2007

<http://www.ntvmsnbc.com/news/383864.asp>...29/11/2007

www.botas.gov.tr.29/11/2007

www.elektrikforumu.com.17/12/2007

http://tr.wikipedia.org/wiki/Yetki_belgesi...27/12/2007.

ÖZET

Bu tez, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun enerji piyasasındaki denetim ve yaptırım uygulama yetkilerini içermektedir. Elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarını düzenleyen temel mevzuat çerçevesinde ilgili piyasaların nasıl işlediği anlatılmıştır. Piyasalarda denetim işlevinin kurum tarafından yerine getirilişi ve bunun sonucunda kurumun yaptırım yetkisini nasıl uyguladığı ele alınmıştır.

Kurumun denetim ve yaptırım uygulama yetkileri ele alınırken; kamu hizmeti, regülasyon, bağımsız idari otoriteler gibi kavram ve konular, tez konusu ile ilişkili olarak incelenmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun denetim ve yaptırım uygulama yetkileri, idare hukukunun temel ilke ve kuralları çerçevesinde irdelenmiştir. Bu bağlamda idarenin kendi iç denetimi ve faaliyetleri kapsamındaki denetim ve yaptırım uygulama yetkisi de incelenmiştir. Kurumun denetim ve yaptırım uygulama yetkilerinin idare hukuku alanındaki yeri tespit edilmiştir. Konuyla ilgili değerlendirmeleri takiben sonuç kısmı ile konu sonlandırılmıştır.

ABSTRACT

This thesis covers the Energy Market Regulatory Authority's powers of supervision and imposition of sanctions. It has been explained how the related markets work in the context of basic legislation regulating the electricity, natural gas, petroleum and LPG markets. The execution of supervision functions in markets by the Authority and as a result of this; how the Authority executes its sanction power has been discussed.

While discussing the powers of supervision and imposition of sanctions, concepts and subjects like independent administrative authorities have been analyzed together with the subject of the thesis. Energy Market Regulatory Authority's powers of supervision and imposition of sanctions have been studied within the context of basic principles of administrative law. In this context, the administration's internal auditing and activities relevant to the powers of supervision and imposition of sanctions has been analyzed. The place of the Authority's powers of supervision and imposition of sanctions in the area of administrative law has been determined. Following the evaluations pertinent to the subject, it has been concluded with the section of conclusion.