



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Bilal AYZ

TÜRK PETROL PİYASASI DÜZENİNDE KABAHAHLER VE YAPTIRIMLARI

Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2019



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Bilal AYZ

TÜRK PETROL PİYASASI DÜZENİNDE KABAHAHLER VE YAPTIRIMLARI

Danışman

Doç. Dr. Mehmet Hanifi BAYRAM

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2019

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bilal Ayaz'ın bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan :Dr. Öğretim Görevlisi Süleyman DOST (İmza)

Üye (Danışmanı) :Doç. Dr. Mehmet Hanifi BAYRAM (İmza)

Üye :Doç Dr. Ahmet KÜRŞAT ERSÖZ (İmza)

Tez Başlığı:

TÜRK PETROL PİYASASI DÜZENİNDE KABAHAHLER VE YAPTIRIMLARI

Onay: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 18/06/2019

Mezuniyet Tarihi : 08/08/2019

(İmza)

Prof. Dr. İhsan BULUT

Müdür

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Türk Petrol Piyasası Düzeninde Kabahatler ve Yaptırımları**” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

İmza

Bilal AYZAZ



T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-Soyadı	Bilal AYZAZ
Öğrenci Numarası	20155228011
Enstitü Ana Bilim Dalı	Kamu Hukuku
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Programın Türü	(X) Tezli Yüksek Lisans () Doktora () Tezsiz Yüksek Lisans
Danışmanın Unvanı, Adı-Soyadı	Doç Dr. Mehmet Hanifi BAYRAM
Tez Başlığı	Türk Petrol Piyasası Düzeninde Kabahatler ve Yaptırımları
Turnitin Ödev Numarası	1152873771

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 153 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 19/07/2019 tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nda belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

alıntılar hariç % 13

alıntılar dahil % 15 'tir.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(x) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

() Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımda yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

19/07/2019

Danışmanın Unvanı-Adı-Soyadı

(imzası)

Doç. Dr. Mehmet Hanifi BAYRAM

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ	iv
ÖZET	vi
SUMMARY	vii
TEŞEKKÜR	viii
GİRİŞ	2

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İDARENİN ENERJİ ALANINDA DENETİM, YAPTIRIM VE UYGULAMA YETKİLERİ

1.1. Genel Olarak	3
1.2. Enerji ve Bağımsız İdari Otoriteler	5
1.2. Enerji Alanında Düzenleme, Denetleme ve Uygulama Yetkisi Olan İdarî Kurumlar	8
1.3.1. EPDK	8
1.3.1.1. EPDK'nın Kurumsal Yapılanması	9
1.3.1.2. EPDK'nın Düzenleme Yetkileri	10
1.3.1.3. Kurumsal Özerklik	11
1.3.1.4. Kurul	12
1.3.1.5. Kurum Başkanlığı	18
1.3.1.6. Mali Özerklik	18
1.3.1.7. Personel Rejimi	19
1.3.1.8. Denetim	20
1.3.1.9. İç Denetim	20
1.3.1.10. Dış Denetim	21
1.3.1.11. Siyasi Denetim	22
1.3.1.12. Yargısal Denetim	22
1.3.2. EPDK'nın Düzenlediği Enerji Piyasaları	23
1.3.2.1. Elektrik Piyasası	24
1.3.2.2. Doğalgaz Piyasası	27
1.3.2.3. Petrol Piyasası	30
1.3.2.4. LPG Piyasası	33
1.3.3. EPDK'nın Yetkileri	34
1.3.4. TPAO'nun yetkileri	35
1.3.5. Nükleer Düzenleme Kurulu'nun Yetkileri	36

1.3.6. BOTAŞ'ın yetkileri	38
1.3.7. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın yetkileri	39

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PETROL PİYASASININ HUKUKİ DURUMU, YAPTIRIMLAR VE YARGISAL DENETİM

2.1. Türkiye'de Petrol Piyasasının Hukuki Durumu, Yaptırımlar ve Yargısal Denetim	41
2.1.1. Petrol Piyasası Kanunu	50
2.1.2. Türk Petrol Kanunu	54
2.1.3. Petrol Piyasası ile ilgili Yönetmelikler	55
2.1.4. Petrol Piyasalarında Lisanslama	63
2.1.5. Uluslararası Sözleşmeler	67
2.2. Petrol Sahasında İdarenin Uyguladığı Yaptırımlar ve Yargısal Denetim	69
2.2.1. Genel Olarak Kabahatler ve İdari Yaptırımlar	69
2.2.2. İdarî Yaptırımlar Hukukunda Geçerli Olan İlkeler	73
2.2.3. İdari Yaptırımlar ile Ceza Hukuku Yaptırımları Arasındaki Farklar	83
2.3. Petrol Piyasası Kanununda Öngörülen İdari Yaptırımlar	85
2.3.1. İdari Para Cezaları	88
2.3.2. Mülkiyetin Kamuya Geçmesi	92
2.3.3. Bireysel İdari Yaptırımlar	94
2.4. İdari Yaptırımlarda Zamanaşımı	95
2.5. Petrol Piyasasında Düzenlenen İdari Yaptırımlar	98
2.5.1. İdari Para Cezası Gerektiren Kabahatler	102
2.5.1.1. Ağır Kusurlu Sayılan Eylemlerle İşlenen Kabahatler	103
2.5.1.1.1. Lisansa Aykırı Donanım veya Ekipman Bulundurmak	107
2.5.1.2. Orta Kusurlu Sayılan Eylemlerle İşlenen Kabahatler	108
2.5.1.3. Hafif Kusurlu Sayılan Eylemlerle İşlenen Kabahatler	110
2.5.1.4. Bayi Lisanslarına İlişkin Yükümlülüklerle Uyulmaması	111
2.5.1.4.1. Lisanssız Faaliyette veya Lisansa Aykırı Faaliyetlerde Bulunmak	114
2.5.1.4.2. Lisanssız veya Lisansa Aykırı Faaliyetlerin Bayiler Tarafından İcrası ..	118
2.5.1.5. Bağımsız Gözetim Firmalarının Yükümlülüklerini Yerine Getirmemeleri ..	121
2.5.1.6. Petrol Stoğu Tutma Yükümlülüğünün İhlal	122
2.5.1.7. 5015 SK Getirdiği Diğer Yükümlülüklerle Uymamak	122
2.5.2. İdari Para Cezası Dışında Kalan Diğer İdari Yaptırımlar	123

2.5.2.1. Uyarma	124
2.5.2.2. Piyasa Faaliyetlerinin Geçici Olarak Durdurulması.....	125
2.5.2.3. İdarî Ceza Olarak Lisans İptali	125
2.5.2.4. İdarî Tedbir Olarak Lisansın İptali	127
2.5.2.5. Zararın Tazmini	127
2.5.2.6. Geçici veya Süresiz Mühürleme.....	128
2.5.2.7. Yaptırımların Uygulanmasındaki Usul ve Esaslar	132
2.5.2.8. İdari Başvuru ve Yargısal Denetim	134
2.6. Türk Petrol Kanunu'nda Düzenlenen Kabahatler.....	139
SONUÇ	141
KAYNAKÇA.....	144
EK 1- ŞEKİLLER.....	149
EK 2- TABLOLAR.....	152
ÖZGEÇMİŞ.....	153

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
A.Ş.	Anonim Şirketi
ARIMA	Otoregresif Entegre Hareketli Ortalama Modeli
ANT Başkanlığı	Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO Pol Tesisleri İşletme Başkanlığı
AYM	Anayasa Mahkemesi
b	Bent
Bkz.	Bakınız.
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.
DSİ	Devlet Su İşleri
EİEİ	Elektrik İşleri Etüt İdaresi
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ETKB	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EÜAŞ	Elektrik Üretim A.Ş.
f	Fıkra
HFD	Hukuk Fakültesi Dergisi
İYUK	İdari Yargılama Usul Kanunu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
KTO	Konya Ticaret Odası
LPG	Sıvılaştırılmış Petrol Gazları
m/M	Madde
MSB	Milli Savunma Bakanlığı
MTA	Maden Tetkik Arama Enstitüsü
Mtep	Milyon Ton Eşdeğeri Petrol
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
PETDER	Petrol Sanayi Derneği
POAŞ	Petrol Ofisi A.Ş.
PPBSY	Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliği
PPFSY	Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği
PPLY	Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği

PPUMUIY	Petrol Piyasasında Ulusal Marker Uygulamasına İlişkin Yönetmelik
PPUT KHY	Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik
PPYDÖASY	Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve
	Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
s.	Sayfa
S.	Sayı
SK	Sayı Kanun
TCK	Türk Ceza Kanunu
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TEAŞ	Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TETAŞ	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.
TL	Türk Lirası
TPAO	Türkiye Petroller Anonim Ortaklığı
TÜPRAŞ	Türkiye Petrolleri Rafinerileri A.Ş.
Vd.	ve devamı.
YD	Yürütmeyi Durdurma

ÖZET

Her ne kadar günümüzde yenilenebilir enerji kaynakları giderek daha fazla kullanılır hale gelseler de başta petrol olmak üzere fosil menşeli enerji kaynakları hala toplam enerji tüketiminin başlıca hammaddesi ve petrol sanayisinin başlıca girdisi olmaya devam etmektedir. Öte yandan petrolün limitli bir kaynak olduğu söylene de Dünyanın her yerinde olduğu gibi ülkemizde de petrol aramaları aralıksız devam etmekte, petrole yaslanan sanayi dalları ekonomilerdeki ağırlıklarını sürdürmektedir. Durum bu olunca; petrol piyasalarının istikrarı, petrolün güvenli arzı, Dünya ve ülke siyasetleri ve ekonomileri için vazgeçilemez stratejik bir konu olmaya devam etmektedir. Ülkemiz açısından da özellikle ülkemizin coğrafi konumu, transit yolların üzerinde kavşak bir noktada bulunması sebebiyle; enerji kaynağı olarak petrol ve petrolün küresel anlamda nakliyesi ülkemiz adına stratejik bir ürün olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Bunun doğal sonucu olarak; petrol piyasasını da yakından ve çok yoğun bir şekilde takip edilmesi, ülkemiz hukukçuları için kaçınılmazdır. İşte bu noktada tezimiz; petrol piyasasının en iyi şekilde idaresi için vazgeçilmez olan, piyasa kurallarına uymayanlara uygulanacak idari yaptırım öngörülen kabahatleri incelemeyi kendine görev bilmiştir. Gerek doktrinde ve gerekse pratikte çok fazla üzerinde durulmayan, ancak ülkemizin ekonomik büyüklüklerine olumsuz anlamda büyük etki eden, kaçak akaryakıt gibi konular başta olmak üzere; petrol piyasasında sunum kısmında karşılaşılan kabahatler ve yaptırımları genel olarak ele alınmıştır. Yine petrol piyasasındaki yaptırımların; ne oranda kabahat hukuku genel ilkelerine uygun olduğu değerlendirilmiş, kabahatler bakımından 5015 sayılı Kanun kapsamında yapılan değişiklikler irdelenmiş ve uygulamadan mahkeme kararları kapsamında petrol piyasasında karşılaşılan mevcut aksaklıklar ve çözüm yolları açıklanmaya çalışılmıştır. Bulgularımız açısından özet olarak şu söylenebilir ki; hukuk alanında genelde yaşanan kanunların belirliliği ve suç ve cezaların, bu arada kabahatlerin kanuniliği ilkesinin yeterince Kanun koyucu ve uygulamacılar tarafından gözetilmemiştir. Yine ceza hukukunun temeli sayılan kusur ilkesi açısından; uygulamada sıkıntılar, yaşandığı ve suç ve cezaların orantılılığı ilkesinin birçok yerde dikkate alınmadığı ve bu durumun yüksek mahkeme kararlarına kadar yansıdığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Petrol Piyasası, Kabahat, İdari Yaptırım, Yargı Yolu

SUMMARY
MISDEMEANOURS IN TURKISH PETROLEUM MARKET AND PUNITIVE
SANCTIONS AGAINST THEM

Although renewable energy sources are becoming increasingly available today, fossil-based energy sources, especially petroleum, are still the main raw material of total energy consumption and remain the main input of the oil industry. Even though it is being said that oil was a limited resource, oil explorations continue uninterruptedly in our country as in every part of the world, and industrial branches, which rely on oil, continue their weight in economies. When this is the case, the stability of the oil markets and the safe supply of oil continue to be an indispensable, strategic issue for the policies and economies of the world and the countries. These reasons compel the lawyers to consider oil as a strategic product and to follow the oil market closely and very carefully. Hereupon in our thesis, we chose the misdemeanors and their administrative sanctions which are indispensable for the good governance and management of the oil market, to be applied to those who do not comply with the market rules. In our thesis those misdemeanors and sanctions which are encountered in the supply section of the petroleum market were discussed in general. These misdemeanors such as smuggling petroleum, poor quality oil not often given importance in both doctrine and practice. That has a negative impact on the economic size of our country. Again, up the where sanctions and misdemeanors are harmonious with the general principles of misdemeanor law in the oil market was assessed and the changes made under the 5015 Act with regard to misdemeanors were examined and implementation of the court decisions within the scope of the oil market and the existing problems were tried to be explained. In summary, we can articulate that it cannot be said that it could be observed the certainty of law and the lawfulness of misdemeanors principles were taken in care in so far as necessary by the legislator and the practitioner's as generally experienced in the field of law. Again, in our opinion there are problems in practice and doctrine in terms of the principle of imperfection which is the basis of criminal law and the proportionality of the offenses and penalties is not taken into account in many places; and this was reflected in the high court's decisions.

Keywords: Oil Market, Fault, Administrative Sanction, Remedy.

TEŐEKKÖR

Yapılan bu alıőmada sabrı, samimiyeti, iyi niyeti ve tecrübesi ile desteğini esirgemeyen hocalarım Do. Dr. Mehmet Hanifi BAYRAM ve Doç Dr. Ahmet Kőrőat ERSÖZ'e ve her daim desteğini esirgemeyen ve bu yolda en büyük desteğim olan aileme teőekkör ederim.

Bilal AYZ
Antalya, 2019



GİRİŞ

Petrol piyasası ülkeler için önemini halen devam ettiren stratejik piyasalardır¹. Piyasada arz güvenliğinin olmaması, fiyatlarda oynaklık, aşırı artan maliyetler; ülkelerin hem siyaset alanını ve hem de ekonomik piyasaları kökünden sarsabildiği ve kamu güvenliğini tehlikeye düşürebildiği geçmiş yıllarda yaşanan olaylarla sabit olmuştur². Dolayısı ile tüm Dünya ülkeleri, bizim ülkemizde de olduğu üzere petrol piyasalarını ciddiye almışlar ve bu piyasanın ani kırılmalara neden olmaması için, sürekli hem teknik hem de hukuksal düzenlemelere ve denetlemelere tabi tutmuşlardır. On dokuzuncu yüzyılın başlarından itibaren devletler, petrol piyasası faaliyetlerini kural, olarak kamu payı fazla veya kamunun gücünün ve etkisinin önemli oranda hissedildiği işletmeler eliyle yürütmüşlerdir. Yine petrol piyasasının stratejik önemi dikkate alınarak, piyasanın düzenlenmesine ve denetlenmesine azami özen gösterilmiş ve denetleme ve düzenlemeler bizzat kamusal kurumlar aracılığı ile icra edilmiştir. Ancak zaman içerisinde petrol üretimi ve piyasaya sunumu, seksenli yıllardan sonra özel sektör eliyle gördürülmeye başlanmıştır. Böylece piyasalar uluslararası rekabete açılarak devletler daha çok piyasayı genel olarak düzenleyen ve denetleyen üst otorite olarak görev ifa etmeye başlamışlardır.

Ülkemiz, petrolün ne kadar stratejik bir hammadde olduğunu tarihinde bizzat yaşayarak görmüş bir ülke olarak, her zaman bu piyasayı düzenlemiş ve denetim altında tutmuştur. Ancak ülkemiz, dünya çapında ortaya çıkan genel gidişata uyarak iki binli yılların başından sonra EPDK'yı yetkilendirerek, petrol piyasasını idari bağımsız bir otoritenin denetim ve kontrolü altına bırakmıştır. Her ne kadar petrol piyasası, idari yönden bağımsız bir otoritenin denetim ve kontrolü altına bırakılmış ise de, uygulamada birçok problem varlığını devam ettirmektedir. Diğer taraftan ise bu problemlerin çözümü ve petrol piyasanın geliştirilmesi için yaşadığımız bilgi çağında, rekabetçi piyasanın daha iyi yönetişimi için; hem siyasal, hem hukuksal ve aynı zamanda da teknik alanda sürekli yenilikler ve geliştirmeler yapmak gerekmektedir.

Sürekli yenilik ve geliştirme yapma gerekliliğinden hareketle tezimiz, petrol piyasasında yer alan paydaşlar hakkında uygulanması için yürürlüğe konulan idari yaptırımlar ve yaptırımlarla ilgili idari düzenlemeler konusunda hazırlanmıştır. Zira tezin hazırlanmasında amaç; öncelikle mevcut petrol piyasası ile ilgili idari yaptırımlarının içinde yaşanan çağın gereklerine uygun olup olmadığını tespit edilmesi, ülkemizin kıt kaynaklarıyla maksimum

¹ Balcı, 2011: 87.

² Kayıkçı, 2015: 141

faydanın elde edilmesi için mevcut piyasanın idari yaptırımlar bakımından düzenlenmesinin ve bu düzenlemelerin uygulamasının yeterli alt yapıya sahip olup olmadığının ortaya konulmasıdır. Nitekim yapılan araştırmalar ve tespitler sonrasında; petrol piyasasında yaşanan birçok hukuksal soruna tezde yer verilmiş ve bu sorunlara çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

Yine tezin en önemli amaçlarından birisi de çağdaş hukuk sistemi içerisinde bu yaptırımların evrensel değer ve ilkelerle uyumlu olup olmadığının tespitini yapmak olmuştur. Bu amaçlardan hareketle, konuyla ilgili gerek teorik ve gerekse pratik alandaki kaynaklar konu bakımından taranmış, piyasayı düzenleyen kurum ve kuruluşların mevzuat ve kurumsal yapılanması irdelenmiştir.

Tez kapsamında yapılan tarama ve tespitler sonrasında, petrol piyasasında düzenlenen kabahatler ve idari yaptırımlara yer verilen bu tezde; birinci bölümde genelde enerji piyasasında, özelde ise petrol piyasalarında düzenleyici, denetleyici ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkileri olan idari kurumlara kısaca değinilmiştir. Bu anlamda genel olarak enerji alanında ve özelde ise petrol piyasasında rol alan idari kurumların yetki ve görevleri ele alınmıştır. Ayrıca bu kurumların düzenleme ve denetleme fonksiyonlarını ne şekilde yerine getirdiklerine kısaca temas edilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde ise; genel olarak petrol piyasasını tanzim eden hukuki düzenlemelere yer verilmiştir. Daha özelde ise düzenlemelerde yaptırıma bağlanan idari kabahatlerin mevzuat alt yapısına göz atılmış ve nihayet petrol piyasası ile alakalı önemli konu başlıklarından olan lisanslama konusuna değinilmiştir. Daha sonra ise asıl tezin konusu olan petrol piyasasıyla ilgili mevzuattaki idari yaptırımlara ve bu yaptırımlar için 5015 sayılı Kanunda düzenlenen kabahatlere yer verilmiştir. İdari yaptırımlara yer verilirken, petrol piyasasının arama ve üretim kısmından ziyade, petrol ürünlerinin işleme ve sunumuna ilişkin kısmını düzenleyen 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununda düzenlenen idari yaptırımlara odaklanılmış, arama ve üretim kısmı ile ilgili mevzuat, kabahatler ve yaptırımlar ise kısaca anlatılmıştır.

Tezimizin sonuç kısmında ise; tez boyunca dile getirilen tespit, eleştiri ve eleştirilere karşı ortaya konulan önerilerin önemli olanları kısaca bu bölümde yeniden özetlenmiş ve nihayet bu tespit ve önerilerden bir sonuca varılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İDARENİN ENERJİ ALANINDA DENETİM, YAPTIRIM VE UYGULAMA YETKİLERİ

1.1. Genel Olarak

Enerji kaynakları ülkelerin istikrarı ve refahı ihtiyaç duydukları için en önemli doğal kaynaklardır. Enerji kaynakları zengin olan ülkelerin, refah ve dirlik içinde yaşama şansları diğer ülkelere göre görece daha fazladır. Bu anlamda zengin doğal enerji kaynakları, örneğin Orta Doğu Ülkeleri gibi kimi ülkelere, demokrasi ve hukuk devleti nitelikleri, ideal seviyenin çok altında olsa da doğal kaynakları zengin olmayan diğer ülkelere nazaran görece daha refah seviyesi yüksek biçimde ve varlık içinde yaşamalarına imkân vermektedir.

Bu nedenle ülkeler, vatandaşlarına daha refah ve barış içinde sosyal bir hayat sunabilmek ve daha zengin bir ekonomi ve refah için çok stratejik bir konumda olan enerji kaynaklarını yönetmek için sürekli bir arayış içerisindeyler. Bu bağlamda ülkelerin petrol piyasaları devamlı yeni regülasyonlara konu olmakta, uluslararası ve ulusal bağlamda çeşitli mevzuatlarla giderek detaylı, rekabetçi ve kurumsal olarak yeniden düzenlenmektedir. Ülkelerin bu kabulünden hareketle tüm ülkelerde petrol piyasalarını idare, kontrol ve denetlemek için yeni, özerk teşkilatlar kurulmaktadır. Bu özerk idari teşkilatlara stratejik enerji kaynaklarını yönetmek ve denetlemek için bazı düzenlemeler yapma ve bu düzenlemeleri piyasalarda uygulama, uymayanlara da yaptırım uygulama yetkileri verilmektedir. Böylece ülkeler, küresel anlamda rekabete dayalı ve regüle edilmiş piyasa şartlarında daha ucuza, daha kaliteli enerji teminini amaçlanmaktadır.

“Regülasyon” veya “düzenleme” terimini, genel olarak enerji kaynakları açısından, enerji piyasalarını, özelde ise 5015 sayılı Kanun bağlamında petrol piyasasının işleyiş düzeninin kurallara bağlanması ve bu kuralların ülke mevzuatı çerçevesinde yürürlüğe konulması olarak tanımlayabiliriz³. Diğer bir ifade ile tekel piyasası nedeni ile piyasa ortamının doğal yollarla regüle edilmiş, piyasa şartları içinde dengelenemediği durumlarda veya imtiyaz tanınan her türlü işletmenin, kendine sağlanan bu imtiyazları suiistimal etmesinin önüne geçilebilmesi için bazı düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemeler çerçevesinde kamunun uyguladığı tüm kontrol yöntem ve araçlarının bütünü “regülasyon” veya “düzenleme” kavramı ile ifade etmek yerinde olacaktır⁴.

³ Özkan, 2016: 43.

⁴ “Devlet tarafından uygulanan düzenlemeler, literatürde yaygın olarak ekonomik ve sosyal düzenlemeler olarak iki grupta ele alınmaktadır. Ekonomik düzenlemeler, piyasa yapısını ve piyasadaki davranışları düzenlemeye yönelik düzenlemelerdir. Piyasaya giriş çıkışın düzenlenmesi, fiyat kontrolleri, asgari ücret, ekonomik

Danıştay bir kararında; piyasada malların ve hizmetlerin belirli kurallar çerçevesinde, bazı sınırlar çizilerek, eşit şartlarda yerine getirilmesini temin bağlamında ortaya konulan idari düzenlemeleri, regülasyonlar diye tanımlamıştır. Kararın devamında Danıştay; “regülasyon” adı altında yayımlanan kurallara uymayan işletmelere ve kişilere, yaptırımlar konulduğunu ve böylece ilgili piyasada üretilecek mal ve hizmetlerin kamusal yararı da gözeterek hangi şartlarda imal edileceği, satılacağı, dağıtılacağı ve depolanacağı gibi hususları detaylı bir şekilde tanzim ettiğini belirtmiştir⁵.

Danıştay bir başka kararında ise; idari kurulların bağımsız idari otoriteler olarak verdikleri düzenleyici yaptırım kararlarının, bu kurulların yasal olarak yetkili oldukları piyasaları regüle etmek amacıyla faaliyet gösterdiklerine atıf yapmıştır. Danıştay’a göre; petrol piyasasının adil ve verimli işlenmesini sağlamak bakımından, bu piyasalardaki kamu düzeninin sağlanması, genel yaklaşımı içerisinde verilen tüm idari yaptırım ve cezalara regülatif cezalar ismi verilmektedir⁶.

Enerji piyasasının kamu tarafından düzenlenmesinin ana nedenleri; bu piyasanın stratejik olması ve yanı sıra piyasa başarısızlıklarıdır. Piyasadaki düzensizliklerin başlıca dört etkeni var olduğu kabul edilir⁷. Bunlardan birincisi; kamunun ürettiği malların piyasaya girmesidir. İkinci düzensizlik sebebi; dış kaynaklardan gelen malların piyasaya kuralısızca yayılmasıdır. Üçüncü olarak; doğal imkânlardan kaynaklanan tekel yapılarından piyasalarda düzensizlik ve dolaysı ile başarısızlık yaşanır. Nihayet dördüncü ve son olarak da piyasa düzensizliği, piyasaya gelen yanlış ve düzensiz bilgi akışları nedeniyle ortaya çıkar. Petrol piyasalarının ilk ortaya çıktığı zamanlarda, yukarıda birer cümle halinde sayılan piyasa başarısızlıkları ve düzensizlikleri, petrol piyasalarında da bolca mevcut olduğu görülmektedir⁸.

Özkan’ın da belirttiği yukarıda birer cümle halinde açıklanan piyasa başarısızlıklarına, genel olarak statik piyasa başarısızlıkları denmektedir. Statik piyasa başarısızlıkları dışında yurt dışından kaynaklanan bazı piyasa düzensizlikleri ve finansal piyasaların sistemli çalıştırılmaması nedeniyle ortaya çıkan diğer bazı piyasa bozuklukları da bulunmaktadır. Bu

değişkenlerin düzenlenmesi ve teknik düzenlemeler ekonomik düzenlemelere örnek teşkil etmektedir. Sosyal düzenlemeler ise çevrenin, çalışanların, tüketicilerin vs. korunmasına yönelik düzenlemelerdir.” <http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm> (erişim tarihi: 03.10.2018)Kayıkçı, 2015: 21.

⁵ Danıştay 13. D. , T. 01.04.2015. E:2011/2441, K:2015/1289. Altındağ, 2016: 17.

⁶ Danıştay 13. D. , T. 21.05.2015. E:2013/2283. Altındağ, 2016: 17. “idari kurulların bağımsız idari otoriteler olarak verdikleri düzenleyici yaptırım kararlarının, bu kurulların yasal olarak yetkili oldukları piyasaların regüle edilerek, adil ve verimli işlenmesini amaçlayarak, bu piyasalardaki kamu düzeninin sağlanması amacına hizmet etmek üzere verildiğini ve bu cezalara regülatif cezalar ismini verdiği görülmektedir” Özkan, 2016: 34.

⁷<http://www.nedirnedemek.com/pareto-etkinligi-nedir-pareto-etkinligi-ne-demek> (erişim tarihi: 03.10.2018)

⁸Özkan, 2016: 34.

tür başarısızlıklara ise dinamik piyasa başarısızlıkları ismi verilmektedir⁹. Petrol piyasasındaki düzensizlikler ve başarısızlıklar, hem statik ve hem de dinamik piyasa düzensizlikleri kaynaklı olabilir.

Tarihte petrol piyasalarında da çokça rastlandığı gibi; bir malın piyasadaki fiyat, bilgi ve taşınabilirlik özellikleri tam rekabet koşullarından uzaklaştıkça, mevcut piyasa dengesi verimli olmaktan uzaklaşmakta ve bu durum vatandaşlar veya tüketici aleyhine tekel¹⁰ veya oligopol piyasalarının¹¹ ortaya çıkmasına neden olmaktadır¹². İşte devletlerin, barış ve güvenli bir hayat için olmazsa olmaz olan, bu tür kendi vatandaşlarının ve tüketicilerinin aleyhine olan bu olumsuz durumlara müdahalesi gerekliliği ile hakkaniyetli ve verimli bir piyasa işleyişinin sağlanmasının temel taşlarının döşenmesi ihtiyacı, devletlerin ekonomik ve siyasal anlamda en başta gelen varlık sebepleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle bu görevin, petrol ve diğer enerji kaynakları açısından yerine getirilmesi cümlesinden olmak üzere EPDK kurulmuş ve bu alan mevzuatla detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Zira petrol; dinamik piyasa başarısızlıklarına sebep olabilmekte ve makul bir büyüme hızına ulaşamamasını, makro işsizlik ile enflasyon, yani dengesizliklerin ve kronik dış ödemeler bilançosu açığının sebebi olabilmektedir. Bu da ekonomik istikrarsızlığa ve ülkelerin ekonomik olarak çöküntüler yaşamalarına neden olmaktadır¹³. Bu tür istikrarsızlığı önlemek için petrol piyasasının regüle edilmiş pazar anlayışı ile düzene sokulması, günümüz dünyasının vazgeçilmez bir gerekliliğidir¹⁴. EPDK benzeri bağımsız idari kurum ve kurulların teşkili de bu zorunluluğun somut yansımaları olmaktadır.

1.2. Enerji ve Bağımsız İdari Otoriteler

Enerji piyasaları; ülkelerin gerek ekonomik ve gerekse siyasal anlamda istikrarlı yönetilebilmeleri için çok ön emli bir yer edindiği ve enerji sektörünün dikkatli ve etkin bir şekilde düzenlenmediği ve denetlenmediği zaman ülkelerde kronik veya geçici birçok krizlere sebep olabileceği ve kamu barışını tehdit edebileceği, tarihte birçok olayla defalarca

⁹ Yüksel, 2006: 8.

¹⁰ “Monopol, yalnızca bir tek firmanın olduğu (tekel) piyasadır. Bir monopol (tekel) piyasası değişik nedenlerle oluşabilir. Monopolcü işletme, malın üretiminde kullanılan ham madde ve ara mallarının tek üreticisi ve sahibi olabilir. Yine monopolcü işletme, o malın üretim teknolojisini tek başına geliştirmiş ve gizli tutmuş olabilir. Bir malın üretim izni, hükümet tarafından tek bir firmaya verilebilir. Bu tür piyasalara örnek olarak telefon, elektrik, gaz ve su piyasaları verilebilir. Bu tür monopol piyasalara doğal monopol piyasalar denir.” Özkan, 2016: 36.

¹¹ “Oligopol toplam piyasaya göre yeteri ölçüde büyük ve piyasa fiyatını etkileyebilecek birkaç satıcının hâkim olduğu piyasadır.” Özkan, 2016: 36.

¹² Özkan, 2016: 36.

¹³ Özkan, 2016: 38.

¹⁴ Berk, 2010: xi.

kanıtlanmış¹⁵. Zamanla bu sektörlerin yönetilmesinin, sadece siyasal iktidarlara bırakılmasının da yolsuzluk, verimsizlik, ekonomik olmayan yatırımlar, statik yönetim anlayışı gibi bazı sakıncaları ortaya çıkmış ve bu alanların mali açıdan daha verimli, adil ve fakat aynı zamanda şeffaf, hesap verilebilir, bağımsız, güvenilir, çevre dostu ve hem tüketiciye ve hem de sektör aktörlerinin optimum yararlanabileceği bir düzen kurulması ihtiyacı, kaçınılmaz bir şekilde ortaya çıkmıştır¹⁶. Bunun için de piyasalarda rekabet ortamının oluşturulması, maliyet etkin kaynakların yerinde ve uygun seviyelerde kullanılmasının yolunu açacaktır. Bu anlamda devletler, piyasalarda bizzat tekel konumunda işletmeler kurmaktan ve işletmekten vazgeçmişlerdir. En başta ABD olmak üzere¹⁷ Devletler; diğer taraftan ise özel sektörden veya kamudan olsa bile, regüle pazar ekonomisinin gereklerine uygun hareket eden aktörlerin olduğu, rekabetçi bir piyasa oluşturulmasını temin için bu piyasaları düzenlemek ve bu düzenlemelere göre de denetlemek üzere, kimi idari ve mali özerk bağımsız otoriteler kurmuşlardır¹⁸.

Bağımsız idari otoriteler; belirli piyasalardaki şirketlerin, regüle edilmiş piyasa şartlarında, rekabetçi bir çerçevede birleşmeleri, devirleri ya da bölünmeleri, hisse değişimleri, halka arzları, sektörle ilgili lisansların temini, hâkim durumun kötüye kullanmaları ve tüketici ilişkilerine dair kurallar, düzenlemeler ortaya koymakta ve bu kuralların uygulamasını sağlamakla görevlendirilmektedir¹⁹.

Ancak bu kurumların bağımsızlığını, tam bir bağlantısızlık olarak anlamamak gerekir. Zira Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlen idarenin bütünlüğü içerisinde, bu idareler her ne kadar regülasyonların yapılması ve uygulanması ile piyasaların denetlenmesi konularında tam bir bağımsızlık ve tarafsızlık içinde davranmak zorunda iseler de, diğer konularda idarenin bütünlüğünün sağlanması için idarî vesayet denetimine tabi olacaklardır²⁰. Tam da bu nedenle; her bir idarî bağımsız otorite, teşkilat yasalarında faaliyette buldukları alanla ilgili olan Bakanlık ile ilişkili kuruluşlar haline getirilmişler ve Devlet Denetleme Kurumunun gözetimine ve mali denetime tabi kılınmışlardır²¹.

Beydilli'nin de belirttiği gibi; Türkiye, Fransa'da uygulanan idari rejim sistemini benimsemiş olmakla birlikte, Fransa'da bağımsız idari otoritelere tüzel kişilik verilmemesine karşın, Fransız idari sistemini benimseyen ülkemizde bu kurumlara kamu tüzel kişiliğinin

¹⁵ Gholizadeh, 2018: 4.

¹⁶ Berk, 2010: 44.

¹⁷ Akyılmaz vd., 2018: 287.

¹⁸ Genç, 2013: 16.

¹⁹ Özev, 2010: 74; Genç, 2013: 16.

²⁰ Akyılmaz vd. , 2018: 159.

²¹ Akyılmaz vd., 2018: 160.

verilmesinin²², idari sistemimiz açısından yaratacağı sorunlar konusunda yeterince incelemeler yapıldığı söylenemez²³.

Esasen EPDK da dâhil yeni nesil bağımsız idarî otoriteler vasıtası ile Sarıtürk'ün belirttiği gibi, yeni nesil demokratik ülkelerde güçler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak, idari yapının siyasi ayağının hemen dışında yeniden, çağın gereklerine uygun olarak piyasa yararına yeni bir yapılanmaya gidilmesi olarak kabul edilmektedir²⁴. Bu yeni tip bağımsız idarî otoritelerin teşkilatlarının çekirdeğinde, kanunlarla belirlenmiş yetkileri kullanan kurullar, kurulların başında eşitler arası birinci konumunda bir başkan ve nihayet bu yapılanmanın hepsini bir kurum olarak içine alan ve istisna olarak yetki paylaşan esnek idari bir yapı ve yapılanma mevcuttur²⁵.

Ancak diğer taraftan Sarıtürk'ün haklı olarak dile getirdiği gibi; bağımsız idarî otoriteler, yasal olarak siyasal denetimin dışında olmalarına rağmen, düzenledikleri alanlarda siyaset oluşturulmasına katılmaktadırlar. Böylece çelişkili bir duruma sebep olmaktadır. Uygulamada bu tür bağımsız idari otoritelerin siyasal sorumluluk taşımamalarına rağmen, piyasalarda sonuçlarının siyasiler tarafından sırtlanılan etkiler doğurmaları ve bu yönüyle yetkileri bol ve fakat sorumlulukları olmayan idarî yapılanmaları netice verdikleri ileri sürülmüştür. Bu kabulden hareketle; bağımsız idari otoritelerin siyasal iktidara hak etmeden ortak oldukları bolca eleştirel anlamda dile getirilmektedir²⁶. Bu olumsuzluğun ortadan olabildiğince kaldırılabilmesi için, bağımsız idari otoritelerin siyasal olmasa da hukuki sorumluluklarının, daha detaylı düzenlenmesi ve daha şeffaf, yatay, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetim sergilemelerinin mutlaka önünün açılması gerekmektedir²⁷.

Özellikle yetmişli yıllarda yaşanan petrol krizlerinden sonra, enerji politikası yapmak konusunun sadece devlet tekelciliğine bırakılmayacağı hususu daha açık ve net bir şekilde anlaşılmaya başlanmıştır. Bu nedenle de uluslararası alanda ve ülkeler düzeyinde yeni bir takım evrensel kurallar koyma zorunluluğu ve küresel anlamda petrol piyasasında eşgüdüm faaliyetleri öne çıkmaya başlamıştır.

Örneğin bu alanda Avrupa Komisyonu'nun öncüllüğünde enerji politikası ile ilgili Birlik seviyesinde ortak tutum ve uyumlaşma çalışmaları yoğunlaşmış ve bu konuda

Danıştay, 5. D. , 7.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466. <http://hukukmedeniyesi.org/karar/755673/5-daire-e-2006-532-k-2008-5466/?v=list&aranan=TBMM> (erişim tarihi: 08.10.2018)

²² Akyılmaz vd. , 2018: 287.

²³ Beydilli, 2006: 151.

²⁴ Altındağ, 2016: 17.

²⁵ Sarıtürk, 2009: 184.

²⁶ Sarıtürk, 2009: 186.

²⁷ Beydilli, 2006: 151.

müktesebat hızla gelişmeye başlamıştır²⁸. Bu kapsamda en kararlı adım 17 Eylül 1974 tarihinde alınan konsey kararında atılmıştır. Bunun akabinde yaşanan görüşmeler sonrası 17 Aralık 1975 tarihinde “Topluluk Enerji Politikası 1985 yılı hedefleri” açıklanmıştır ve bu ikinci büyük adım olmuştur. Hedeflerine daha sonra 1990 ve 1995 yılları AB enerji politikaları hedeflerini açıklayan 9 Haziran 1985 ve 16 Eylül 1986 tarihli konsey kararları ile devam etmiştir. 90’lı yıllarda ise Doğu Bloku’nun bitişi ile birlikte daha geniş kapsamlı bir çalışma başlatılmıştır. Bu çalışmada neredeyse bütün OECD üyesi ülkeler ile birlikte, buna Japonya, Kanada ve ABD de dahil, enerji sektöründe iş birliğini amaçlayan Energy Charter adında bir belge, antlaşma imzalanmıştır. Bu hususta her ne kadar işbirliğinden bahsedilmiş olsa da aslında bir çeşit inisiyatifler ile birlikte enerji pazarını ve payını garanti altına almayı amaçlamıştır.²⁹ Ancak diğer üye ülkeler de ulusal çıkarlarından çok taviz vermek istemediklerinden dolayı, halen AB’de ideal bir ortak enerji politikası oluşturulamadığı da bir gerçektir³⁰.

1.2. Enerji Alanında Düzenleme, Denetleme ve Uygulama Yetkisi Olan İdarî Kurumlar

Ülkemizde enerji, siyasal ve ekonomik bakımından en önemli ve hayati konuların başında gelmesi nedeniyle, birçok kamu kurum ve kuruluşları bu alanda yetkilendirilmiş veya sektörünün değişik alanlarında görevlendirilmişlerdir. Bu kurumlardan bazıları EPDK gibi daha çok sektörün düzenlenmesi, denetlenmesi ve kontrol altında tutulması iş ve işlemleri ile vazifelendirilirken, bazıları ise BOTAŞ veya TPAO gibi daha çok piyasalardaki stratejik fonksiyonları ifa etmeleri için teşkilatlandırılmışlardır. Bu nedenle tezimizde petrol piyasasının ana aktörleri olan, başta piyasayı düzenleyen ve denetleyen EPDK’dan başlamak üzere kimi önemli gördüğümüz, idari kurum ve kuruluşlara sırasıyla yer vermeyi uygun gördük.

1.3.1. EPDK

Ülkemizde enerjinin yeterli, kaliteli, rekabetçi, sürekli, mali açıdan ekonomik, çevre dostu bir şekilde sunulması ve tüketiciye ulaştırılması hizmetlerinin tek bir el denetimi ve düzenlemesi ile yönetilebilmesi için kurulan EPDK³¹, böylece ülkemizin enerji alanında dünya ile rekabet edilebilir, hesap verebilir, etkin bir piyasa düzenine sahip olmasını amaçlamaktadır. Enerji Piyasasının en önemli aktörü olan EPDK aynı zamanda petrol piyasasının da genel düzenleyici ve denetleyici kurumu olarak idari teşkilatımız içinde,

²⁸ Gholizadeh, 2018: 85.

²⁹ Yorkan, 2009, 26.

³⁰ Gholizadeh, 2018: 86.

önemli bir yer edinmiştir. Bu nedenle EPDK'nın; kurumsal yapısına, takip ettiği usullere, düzenleme ve denetleme görevlerine tezimizde biraz detaylı yer vereceğiz.

EPDK'nın stratejik amaçlarına baktığımızda; adil ve rekabetçi bir regüle edilmiş piyasaya zemini hazırlayarak, tüketicilere ekonomik ve kaliteli enerji arzının temini, kurumun en başta gelen hedefinin olduğu anlaşılmaktadır³². Bu hedefine ulaşmak için çalışan EPDK, emniyetli ve etkin bir piyasa oluşmasını sağlamak için faaliyetlerde bulunacak, sürdürülebilir ve şeffaf piyasa şartlarının sağlanması noktasında ilk elden sorumlu kurum olacaktır.

1.3.1.1. EPDK'nın Kurumsal Yapılanması

EPDK 2001 yılında ilk kez 4628 sayılı yasa ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu olarak kurulmuştur³³. Sonrasında; Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır³⁴. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, Kurumun petrol piyasası ile ilgili düzenleme ve denetleme görevlerine ve yetkilerine yer verilmiştir³⁵. EPDK petrol piyasasının yanı sıra yasal olarak LPG piyasalarını düzenlemek ile de görevlendirilmiştir³⁶.

İlk kez 2001 yılında oluşturulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, üyeleri ile birlikte göreve başlamışlar ve Kurul oluşturulmuştur³⁷.

Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu; Başkanlık ve Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır³⁸. EPDK'nun merkezi Ankara'dadır, taşra teşkilatı yoktur ve gerekli görüldüğü takdirde dağıtım bölgelerinde irtibat büroları kurabilir³⁹.

EPDK, kamu tüzel kişiliğini haiz olup, idari ve mali özerkliğe sahiptir^{40,41}. Ancak bu husus; EPDK'nın idari vesayet denetimi açısından tamamen kendi başına olduğu anlamına gelmez⁴². Diğer bir anlatımla EPDK, regülasyona ilişkin kararlarının merkezi idarenin müdahale alanının dışında kalmaktadır. Fakat bu durum; Kurumun özerklik ve bağımsızlığının doğal bir sonucu ise de bu alan dışındaki konularda, merkezi idarenin denetim

³¹ <https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1212/kurumsalmisyonumuz> (erişim tarihi: 27.10.2018)

³² <https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1054/stratejik-amaclarimiz> (erişim tarihi: 27.10.2018)

³³ Sarıtürk, 2009: 118.

³⁴ <http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1167/tarihce> (erişim tarihi: 04.10.2018)

³⁵ Berk, 2010: 240. Selçuk Çakmak, 2015: 106

³⁶ Selçuk Çakmak, 2015: 80,81.

³⁷ <https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1212/kurumsalmisyonumuz> (erişim tarihi: 27.10.2018)

³⁸ <http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1050/kurumsalkurumun-yapisi> (erişim tarihi: 04.10.2018)

³⁹ Genç, 2013: 106. <http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1167/tarihce> (erişim tarihi: 04.10.2018)

⁴⁰ <http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1167/tarihce> (erişim tarihi: 04.10.2018) Sarıtürk, 2009: 119.

⁴¹ Akyılmaz vd. , 2018: 287.

⁴² Bkz. Danıştay 5. D.,T. 07.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466. <http://hukukmedeniyeti.org/karar/755673/5-daire-e-2006-532-k-2008-5466/?v=list&aranan=TBMM> (erişim tarihi: 08.10.2018)

yetkisi bakidir. Ancak bu denetimin; her somut başvuru ve olayda yargı organınca ilâveten gözden geçirilmesi gerekmektedir⁴³.

EPDK değişik Kanunlarla değişik piyasaları regüle etme görev ve yetkisi almış bulunmaktadır. Kuruma yetki ve görev veren birçok Kanun bulunmaktadır. Bu Kanunların başlıcası şunlardır⁴⁴; 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu,5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu,5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu,6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'dur. Kurum; bu yukarıda sayılan yasalarla, tarafına yüklenen görevleri ifa etmek ve yetkileri kullanmaktadır⁴⁵.

1.3.1.2. EPDK'nın Düzenleme Yetkileri

EPDK'ya yetki ve görev veren bu Kanunlar, değişik enerji kaynaklarının piyasalarda; yeterince, verimli ve kaliteli ve teknik yeterliliklere uygun, maliyeti düşük, çevre dostu bir şekilde temin edilmesinin ve sunulmasının yasal ve teknik alt yapısını ortaya koymakta ve piyasayı detaylı bir şekilde regüle etmektedir. Bu yasalar bağlamında; EPDK'nın regüle edilmiş rekabet içinde özel hukuk hükümlerine bağlı olarak işletilen, mali bakımından yetkin, düzenli ve saydam işleyen bir enerji pazarının oluşturulması için düzenleme yapacak ve denetim sağlayacak bağımsız ve özerk bir kurumsal yapılanma tesisini amaçlamaktadır⁴⁶.

Sarıtürk'e göre EPDK; esnek bir yapılanma modeli içinde, idarenin birliği prensibinin, piyasaların regüle edilerek, rekabete açılacak şekilde yapılandırılması amacını temin bakımından, kısmen ihlal eden ve idarenin parçacılışmasını sonuç veren tipik ve ilginç bir örnektir. Yazar'a göre piyasa, kamu eliyle kurulan ve kamu gücünün tezahürü bazı iş ve işlemlerde yetki kullanan ve fakat aynı zamanda özel sektör mantığı ile işletilen bağımsız idarî otoriteler, yüzyılın başındaki seri üretim mantığının tezahürü ve gereği olan fordist⁴⁷ kamu yönetiminin işleyişini ve örgütsel yapılanmasını kökten değiştirmiştir.

EPDK enerji sektörünü idare eden ve yöneten kamu yönetimi yapısını da kökten değiştirmiş ve EPDK'yı Kurul ve Kurum olarak bu piyasanın merkezinde olacak şekilde yeniden yapılandırmıştır. Enerji alanındaki daha önce merkezi ve genel yetkileri kullanan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın konumu ve önemi EPDK'nın kurulması ve faaliyete geçmesinden sonra, daha önce görülmemiş bir şekilde dönüşüme uğramıştır. Böylece Enerji

⁴³Bkz. Danıştay 5. D.,T. 07.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466. <http://hukukmedeniyeti.org/karar/755673/5-daire-e-2006-532-k-2008-5466/?v=list&aranan=TBMM> (erişim tarihi: 08.10.2018)

⁴⁴<http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1167/tarihce> (erişim tarihi: 04.10.2018)

⁴⁵Sarıtürk, 2009: 168.

⁴⁶Genç, 2013: 106. <http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1167/tarihce> (erişim tarihi: 04.10.2018)

⁴⁷<https://tr.wikipedia.org/wiki/Fordizm>(erişim tarihi: 04.10.2018).

ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı, EPDK'nın merkeze yerleşmesi ile her ne kadar petrol araştırmaları ve aranması, ulusal petrol politikalarının oluşturulması konularında, bazı yetki ve görevleri yerinde kalsa da görece sektörde enerjinin sunumu kısmında tali bir konuma yerleştirilmiştir⁴⁸.

Tezimiz kapsamında ele aldığımız idari cezalar; Danıştay'ın regülatif cezalar diye tanımladığı, düzenleyici kuruluşların belirli bir piyasayı disipline etmeyi ve verimli ve düzenli bir şekilde işlemlerini amaçlayan idari yaptırımlardır⁴⁹. Öğretide idari cezalar Ulusoy'a atıfla; regülatif cezalar, kabahat cezaları ve nihayet disiplin cezaları olmak üzere üç farklı kategoriye ayrılmakta olduğu ve bunlardan regülatif cezaların kabahat cezalarına oranla, örneğin petrol piyasası gibi, daha özel alanları düzenleyen yaptırımları içinde barındırdığı dile getirilmektedir⁵⁰. Bu anlamda son tahlilde EPDK, regülatif düzenlemelere aykırılıkların meydana gelmesi halinde, yaptırım kararları veren ve verdiği bu kararların uygulamasını takip ederek piyasayı kontrol eden, yönlendiren, özerk ve bağımsız idari bir kuruldur.

1.3.1.3. Kurumsal Özerklik

Kurumsal özerklik olarak adlandırabileceğimiz idari bağımsızlık; EPDK'nın bağımsız bir idari otorite olarak karar organı ve yöneticilerinin düzenledikleri alanlarda mevcut kanunları uygularken, kimseden talimat almaması, bu konularda siyasi olarak etkilenmemesi ile kendilerine verilen görev süresi sona ermeden ifa ettikleri görevden alınmamaları demektir. Yöneticileri ile karar organlarının seçimleri ile atamaları bağımsızlıkla alakalıdır. Bu durum bağımsızlığın asıl olarak yürütme organından bağımsızlık anlamına geldiğini göstermektedir⁵¹.

Ülkemizde yasamada organında çoğunluğa sahip olan siyasi parti, yürütmeye de etkindir. Bu nedenle kural koyma ve de regülasyon dönemlerinde yürütmeye bulunan grubun etkisi vardır. Yürütme görevi yerine getirilirken, çıkar gruplarının etkisi yasamadan daha fazla olmaktadır. İdari teşkilattaki kurumların yasama ve yürütme organından ne ölçüde bağımsız olacakları tartışma konusudur. Mutlak bir bağımsızlık tanınması meşruiyet sorunu yaratacaktır. Bu nedenle devlet politikaları ile piyasa aksaklıklarına müdahale edilebilmelidir. Bağımsızlık sınırı, merkezi idarece belirlenen makro enerji politikaları olabilir yani EPDK'nın düzenleyici kurumca belirleyerek; uygulanan politikalarının çerçevesi, devletin sınırlarıyla aynı olabilir olarak tespit ederek, uyguladığı politikalarının sınırı devletin makro enerji politikaları olabilir. Ayrıca, kurum işlevini yerine getirirken siyasi baskıya maruz

⁴⁸ Sarıtürk, 2009: 184.

⁴⁹ Altındağ, 2016: 18.

⁵⁰ Örs, 2017: 196, 197.

birakılmamalıdır⁵². Zira EPDK'nın ilişkili olduğu bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Ancak bu ilişkili olma durumu, daha çok bütçesel açıdan teknik bir ilişki durumu olup, herhangi bir vesayet yetkisi söz konusu değildir⁵³.

2009/72/AT sayılı Avrupa Birliği Elektrik Yönergesi'nin 35. maddesinde, devletin genel politikalarına uygun davranılmasının, enerji alanındaki otoritelerin bağımsızlıklarını engellemeyeceği ve bu düzenleyici otoritelerin devletten talimat aldığı anlamına gelmeyeceği belirtilmiştir.

Elektrik üretim ve dağıtım sektörleri yüksek sabit başlangıç maliyetine sahiptir. Bu gibi sektörlerde yatırımın geri dönüşü uzun sürer. Bu nedenle piyasalara yatırımcılar ile sermayenin çekilebilmesi için, yatırımların geri dönüşünü sağlayacak zaman diliminde devletin sınırlı veya öngörülebilir bir müdahalesinin bulunması gerekmektedir. Eğer politikacıların karara etkisi artarsa, bu öngörülebilirlik azalacaktır. Bundan dolayı, idari (kurumsal) ve mali bağımsızlık gereklidir. EPDK, düzenlediği sektörlerin özelliğinden dolayı, siyasi etkiye açık bir kurumdur. Enerji sektöründeki yatırımların yüksek maliyetli olduğundan, sermaye gücü talep eder. Bu nedenle bu sektörde yapılacak yatırımların tespiti ile yatırımcılara verilecek imtiyazlar, politik kararlar gerektirmekte ve yürütme organının EPDK'ya etkisinin fazlaşmasına sebebiyet vermektedir⁵⁴. Bakanlar Kurulu kararıyla çıkartılan Yönetmeliğin⁵⁵ 9. Maddesinde, Kurul üyelerinin görevlerini icra ederken bağımsız oldukları belirtilmiş ve bu görevler sırasında hiçbir kurum, kuruluş veya organ tarafından emir ve talimat alamayacakları hükme alınmıştır.

1.3.1.4. Kurul

Kanun'un⁵⁶ M. 4/6 fıkrasında EPDK'nın görev ve yetkilerini Enerji Piyasası Kurulu aracılığıyla kullanacağı açıklanmıştır.

Kurul, EPDK'nın karar ve temsil organıdır ve görevlerini yerine getirirken, yetkilerini Kurul vasıtasıyla kullanır. Bir başkan, bir de ikinci başkan olarak dokuz kişiden meydana gelen kurulda, üyelerin görev süreleri altı yıldır. Kurul üyelerinin tümü, doğrudan Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Görev süresi dolmadan, herhangi bir sebeple üyelik veya başkanlığın boşalması durumunda bir ay içerisinde atama yapılır. Kural olarak, atananların

⁵¹ Çakmak, 2011: 159.

⁵² Çakmak, 2011: 160, 161; Aslan, 2007: 232.

⁵³ Genç, 2013: 106.

⁵⁴ Çakmak, 2011: 163, 164; Sarısoy, 2008: 226, 227.

⁵⁵ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

⁵⁶ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

görev süreleri boyunca eski görevleriyle alakaları kesilmektedir. Görev süreleri sona ermezsizin üyelerin görevlerine son verilemez⁵⁷.

Her ne kadar tüm üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanması bağımsızlık bakımından kaygı oluştursa da görev süreleri boyunca görevden alınamamaları, EPDK'nın bağımsızlığı ve özerkliği için gereklidir. Bu kuralın bazı istisnaları bulunmaktadır. Buna göre; Kurul başkan ve üyeleri yasakları ihlal ederse ya da görevleriyle alakalı suç işlerlerse, haklarında mahkûmiyet kararı kesinleştiği takdirde, devlet memuru olma şartını kaybedecekleri bir durum tespit edildiğinde görevden alınabilir. Yine üç aydan fazla süreli hastalık, kaza vs. ile görevlerini yapamaz duruma geldiklerinde Kurul üyeleri, süreleri dolmaksızın Bakanlar Kurulunca görevden alınabilmektedirler. Görev süresi biten üyeler tekrar seçilebilmektedirler. Kurul üyeleri, göreve başlamadan önce maliki buldukları elektrik ve doğal gaz sektöründe bulunan kişiler ya da ortaklarının paylarını veya taşınabilir mallarını, üçüncü dereceye kadar kan ile ikinci dereceye kadar sıhri hısımları haricindekilere, göreve geldiği günden başlayarak otu gün içerisinde satmak ya da devretmek suretiyle elden çıkarmaları mecburidir. Üyelikleri sona erdikten sonra, iki yıl boyunca da bu yerlerde görev alamazlar veya ortak olamazlar, gelir sağlayacak ilişkilere giremezler ve bu işlerin ticaretiyle uğraşamazlar. Bu düzenleme, Kurul üyelerinin sektörden bağımsızlığını sağlamak için getirilmiştir⁵⁸.

5015 sayılı ve ilgili diğer Kanunlarda EPDK'nın bir Kurum ve Kurul olarak görev ve yetkileri bu iki idari yapılar bakımından net şekilde ayrılmamış, ortaya konulmamıştır. Kanunlara göre Kurul uygun bulduğu konularda başkanlığı görevlendirebilir ya da yetkilendirebilir ancak enerji piyasalarıyla ilgili konularda genel olarak düzenlemeler yapmak ve denetlemelerde bulunmak konularında karar almak, Kurulun görevi içerisindedir. Kanaatimizce uygulamada karışıklıklara neden olmamak için, Kurumun ve Kurul'un görev ve yetkileri Kanunda daha açıkça düzenlenmeli ve Kurumun daha çok Kurulun icra organı olarak detaylı normlara yer verilmesi uygun olacaktır. Aksi halde Kanunlardaki belirsizlikler, yargı kararlarına da yansdığı üzere kurumun faaliyetlerinin istikrarlı devamına engel olabilecek ve yersiz tartışmalara sebep olacaktır.

Ayrıca Kurul'un görev ve yetkileri toplu ve ayrıntılı bir şekilde 4628 sayılı Kanunun bazı maddelerinde sayılmıştır. Kanun'un (4628 SK) bu anlamda 5., 5/A, 5/B ve 5/C maddeleri Kurul'un yetkilerini sıralamıştır⁵⁹. Özellikle Kanun'un (4628 SK) 5/B maddesine göre (1.

⁵⁷<http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1050/kurumsalkurumun-yapisi> (erişim tarihi: 04.10.2018)

⁵⁸ Çakmak, 2011: 165-171.

⁵⁹<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4628.pdf> (erişim tarihi: 04.10.2018) Bu maddelere göre Kurulun petrol piyasasını ilgilendiren görevlerinin başlıca şunlardır; Kurulun birinci ve ana görevi 4628 sayılı Kanun'da yer alan normları genel olarak icra etmek ve uygulamaktır. Kurulun ikinci görevi ise her yılın ilk ayı sonuna

fıkra, a ve c bentleri) EPDK, 5015 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasından, yani petrol piyasasının düzenlenmesinden, denetlenmesinden ve gerektiğinde kurallara aykırı davranışlardan dolayı yaptırım uygulamakla görevli ve sorumludur.

Nitekim uygulamada 5015 sayılı Kanunda sayılan görevler ve idari yaptırımların hangi organ tarafından verileceği ve uygulanacağı konusunda bazı fikir ayrılıkları bulunmaktadır.

kadar serbest tüketici indirimi bağlamında miktar belirlemelerini yapmak ve yayınlamaktır. Kurulun üçüncü ana görevi ise vatandaşlara güvenilir, teknik koşullara uygun, kesinti yaşanmadan ve olabildiğince düşük maliyetli enerji ihtiyaçlarının karşılanması bağlamında Kanunun kendisine tevdi ettiği gerekli mevzuat ve teknik düzenlemeleri yapmaktır. Kurul'un diğer önemli bir görevi ise Kurum'dan işletme lisansı alan kişilerin uyacağı muhasebe kurallarını ve yöntemlerini belirlemek ve bu konuda yapılacak raporlamaların hangi uluslararası standartlarda yapılacağını ve hangi tür bilişim sistemlerinin kullanılacağını tayin ve tespit etmektir. Bu sistemlerinin ne şekilde uygulanacağını detayları ile ortaya koymak ve takip etmek de yine Kurul'un görev ve yetkileri arasındadır. Kurul yine 4628 sayılı Kanunun verdiği yetki ve görev gereği küresel piyasaları izleyerek ortaya çıkan yeni ticaret yöntemlerini, tekniklerini ve satış ve tüketim vasıtalarının piyasada kullanılabilmesi için gerekli çalışma ve faaliyetleri yerine getirecek ve bu anlamda ihtiyaç duyulan tüm alt yapı çalışmalarını yerine getirecek adımları zamanında atacaktır. Kurul keza 4628 sayılı Kanun gereği Kanunun amaçları ile uyumlu olacak şekilde piyasada kullanılacak model sözleşmeler hazırlayacak ve bu model sözleşmeleri paydaşların kullanımına hazır bulunduracaktır. Kurul öte taraftan piyasa ile ilgili kurum ve kişilerin hassas veri ve bilgilerini korumak ve muhafaza altına almak için ve aynı zamanda bunların yetkisiz ve mevzuata aykırı şekilde açıklanmasının önüne geçmek için gerekli usul ve esasları ortaya koyacak ve piyasayı bu anlamda regüle edecek ve denetleyecektir. Kurul aynı zamanda piyasa aktörlerinin eşit, şeffaf olmaları bağlamında mevcut standartların ve regülasyonların uygulanmasını temin edecek ve bu amaçla aktörlerin faaliyetlerini, icraatlarını, işletme şartlarına uyum durumlarını denetleyecek ve gerekli prosedürlerin yerine getirilmesi için çalışmalar yürütecektir. Kurul'a Kanun ile verilen diğer önemli bir görev de piyasadaki rekabet koşullarını sağlamaktır. Bunun için Kurul piyasa aktörleri arasındaki ortaklık yapılarını ve ortaklar arası münasebetleri belirli bir standarda oturtmak ve rekabet içinde faaliyet yürütülmesi için düzenlemeler yapmak zorundadır. Kurul bu düzenlemeleri yaparken karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında gerekli olduğu durumlarda belirli kısıtlamalar da yapacak ve bu kısıtlamaları yayınlayacaktır. Kurul görev ve yetkileri bağlamında bir başka önemli faaliyeti de piyasadaki gelişmeler ile ilgili senelik raporları yayınlamak ve hazırlanan bu raporları ilgili kurumlara ve piyasa aktörleri ile kamuoyuna sunmak ve yayınlamaktır. Kurul piyasayı regüle etmek anlamında mühim başka bir vazifesi de uluslararası mevzuatı ve regülasyonları izlemek ve gerektiğinde bunları ülkemiz için geliştirerek uyarlamaktır. Bu arada piyasa için Kurumun yetki ve görevlerini aşan yasal veya uluslararası düzenlemeler gerekiyor ise bu tür mevzuat için gerekli mercilerde harekete geçmek, bilgi vermek, sunum yapmak, kamuoyu oluşturmak ve talepte bulunmak. Kurulun en önemli piyasa görevlerinden birisi de talep edilen lisanslara Mevzuatta yer alan yetki ve görevleri çerçevesinde onay vermektir. Kurul ana aktör olarak piyasalardaki enerji sunumu için gerekli fiyatlandırılmaların ana esaslarını ve ilkelerini belirlemek ve gerektiğinde fiyatlandırma politikalarına müdahalede bulunmaktadır. Piyasa aktörlerinin işletme faaliyetleri sırasında mevzuat gereği ödemesi gerekli olan işlem ücretlerinin tayin ve tespit edilmesi de Kurul'un önemli yetki ve görevlerinden birisidir. Kurul yine sorumlu olduğu sektörlerin piyasa faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin mali tablolarını denetlemeden geçirecek ve gerekli olduğu hallerde bu inceleme veya raporlamayı uzman ve yetkilendirilmiş üçüncü kişilere yaptıracaktır. Kurul Kanun gereği görev ve sorumlu olduğu piyasalardaki işletmelerin performans raporlarını takip edecek, bu konuda hizmet sunum emniyetini temin sadedinde raporlamaların sunulmasını periyodik olarak izleyecektir. 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. Yine tezimizle ilgili olarak 4628 sayılı Kanun gereği piyasalarla ilgili Kanunlarda ve ikincil düzenlemelerde ve regülasyonlarda yer alan kabahatlerle ilgili olarak idari para cezası kesmek ve bu cezaların uygulanmasını takip etmek de çok önemli bir görev ve yetki olarak Kurul'un uhdesinde bulunmaktadır. Kurul lisans verdiği işletme sahiplerini arasındaki uyuşmazlıkları da birinci elden çözmeye çalışacak, tarafları uzlaştırmaya çalışacak ve gerektiğinde idari işlem tesisi yolu ile bu konuda son kararları verecektir. Piyasa paydaşları arasında yapılacak ve Kurumun iştiraki öngörülen toplantılara belirli süre öncesinde tebliğ edilmek şartıyla Kurul temsilcilerini iştirakçi olarak gönderecektir. Nihayet Kurul Kanunların kendisine verdiği yetki ve görevleri hakkıyla yerine getirmesi için gerekli olan her türlü bilgi veya belgeyi ilgili Kurum veya mercilerden getirebilir ve talep edebilir. Gerekli görmesi halinde ise bunları buldukları ortamlarda inceleyebilir, tahkik edebilir. Son olarak Kurul Mevzuatın yetki ve izin verdiği durumlarda ve münasip gördüğü hususlarda Başkana veya kurumun

Danıştay bir kararında konuyu ele almış ve Kurul'a Kanun tarafından verilen yetkilerin Kurumdaki diğer idari mercilere hatalı bir devredilmesine onay vermiştir⁶⁰.

Danıştay'ın belirtilen bu kararına göre; 4628 sayılı Kanun ve diğer ilgili Kanunlarda münasip görülen hususlarda Kurul Başkanlığı tarafından bazı konularda, Kurul harici görevlendirmeler yapılması veya yetki devri yapılması mümkündür. Ancak yine aynı Kanun'un 4628 SK, M. 5/9 fıkrasında ise Kurumun bazı personele verilen yetkiler haricinde, ana hizmet konularında tüm icrai kararlar Kurul tarafından alınmak zorundadır⁶¹.

Konumuz ile ilgili olmak üzere, Kanunun 5/B maddesi kapsamında ise petrol piyasası ile ilgili olarak her türlü düzenlemeleri yapmak ve bu düzenlemelerin icrasını takip etmek görevi hususan Kurul'a verilmiştir⁶². İstisna kabilinde ise 5015 sayılı Kanun tarafından petrol piyasası bağlamında bazı işlemlerin icrası, Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığına verilmiştir. Bu tür yetki ve görevler, elbette ilgili Birim tarafından Kurul kararına gerek olmadan yerine getirilebilecektir. Ancak Kurumun görevlerini icrası cümlesinden olmak üzere görevler kural olarak, ilgili birim tarafından Kurul'un gündemine taşınacak ve konu Kurul tarafından karar bağlanacaktır.

Danıştay'ın zikredilen kararındaki muhalefet görüşünde ise davaya konu somut olayda; Petrol Piyasası Başkanlığı tarafından, davalı şirket tarafından zayı edildiği iddia edilen ulusal markere ait cezaî işlem tesisini bizzat kendisinin yapmasını, işlemde yetki unsuru bakımından hukuka uygun bulunmamıştır. Muhalefet görüş sahibine göre; Kurumun icrai görevleri arasında bulunan ulusal marker ile ilgili iş ve işlemlerinin, Mevzuat gereği Kurul tarafından karara bağlanmasının zorunlu olduğunun altı çizilmiştir⁶³.

Nitekim Danıştay bir başka kararında bu kez; idari para cezası vermeyi Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun görevleri içinde sayıldığından, bu yöndeki iddialarla ilgili olarak; ancak "Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu" aracılığıyla karar verilebileceğine, haklı olarak hükmetmiştir.

"... Kurum Denetim Dairesi Başkanlığı'nın başvuruları reddetmek yönünde bir yetkisinin bulunmadığı, idari para cezasının, Kanun uyarınca yeniden gözden geçirilerek bir bölü beş oranında uygulanması için yapılan başvurunun, usulde paralellik ilkesi uyarınca Kurulca karara bağlanması gerekirken, Denetim Dairesi Başkanlığı işlemiyle reddedilmesinde

birimlerine gerekli yetki devrini yapabilecek ve görevlendirmelerde bulunabilecektir. Ancak Kurul Kanunla bizzat kendisine görev verilen konularda bu yetki ve görevleri Kuruma veya diğer birimlere devredemez.

⁶⁰Danıştay, 13. D., T. 25.02.2016, E. 2010/2411, K. 2016/460. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018).

⁶¹ Danıştay 13. D., T. 04.09.2015. E:2015/3598, K:2015/2992, Altındağ, 2016: 98.

⁶² Örs, 2017: 219.

⁶³Danıştay, 13. D., T. 18.02.2016, E. 2010/1083, K. 2016/359. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

yetki ...”bakımından ilk derece mahkemesi tarafından hukuka uygun bulunmamış ve bu yöndeki kanaatimizce doğru karar Danıştay tarafından onaylanmıştır⁶⁴.

Kararı yerinde buluyoruz; zira petrol piyasasının regüle edilmiş piyasa şartlarında, rekabetçi bir ortam içinde düzenlemesi ve denetlemesi için yapılandırılan EPDK’da ana aktör Kurul olarak tayin ve tespit edilmiştir. Alanın karmaşıklığı, sürekli gelişen teknoloji ve piyasanın multi disiplinler özelliği gereği, Kuruma verilen yetkilerin; Kurul yapısı içinde çözüme kavuşturulması zorunluluktur. Zira bilgi çağında yaşadığımız günümüzde, yönetim biliminin de gereği budur. Katılımcı, hesap verebilir, yatay bir hiyerarşik yapı içinde teşkilatlanmış küresel alanda başarılı kurumlar günümüzde; artık modası geçmiş, tek merkezli, belirli bir alana sıkışmış, weberyan yönetim modelini terk etmişlerdir. Dolayısı ile Danıştay’ın haklı olarak, önemli kararların kurul halinde danışarak alınmasını öncelemiş olması, günümüz Dünya’nın da gerekleri ile de uyumludur.

Nitekim yukarıda temas edildiği üzere, 4628 sayılı Kanunun 5/B maddesinde, Kurulun 5015 sayılı Kanunda yer alan petrol piyasası ile ilgili, görev ve yetkileri bizzat yerine getirileceği açıkça hükme bağlanmıştır⁶⁵.

Ancak 6718 sayılı Kanun ile (M. 7) 4628 sayılı Kanuna eklenen son fıkra (M. 5/9)⁶⁶ ile, EPDK’nın kural olarak idari yaptırım verme kararlarını, Kurul olarak vereceği kuralına bazı istisnalar getirilmiştir⁶⁷. Örneğin bu kapsamda EPDK, ön lisans, lisans veya sertifika verme, tadili, faaliyetlerin süreli bir şekilde tevkifi; iptali ve ön araştırma ile soruşturma işlemlerinin yürütülmesi hususlarında, Kanun’dan (5015 SK) kaynaklı yetkilerini kısmen veya tamamen Başkanlığa veya ilgili hizmet birimine devredebilecektir⁶⁸.

Örs’ün de belirttiği gibi EPDK’nın, özellikle piyasa faaliyetlerinin süreli bir şekilde tevkifi, iptali ve ön araştırma ile soruşturma faaliyetlerinin icrası hususlarında, Kanun’dan (5015 SK) kaynaklı yetkilerini kısmen veya tamamen Başkanlığa veya ilgili hizmet birimine devredebilecek olması, bizce piyasa aktörleri için yasal olarak sağlanan güvencelerden, vazgeçilmesi, piyasadaki istikrar unsurlarının ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir⁶⁹.

Bu bağlamda Örs’ün de dikkati çektiği üzere, AİHS’nin 6. maddesine ilişkin bazı tereddütler de gündeme gelecektir. Malum olduğu üzere, adil yargılanma hakkı çerçevesinde soruşturma bağlamında görev alan kişilerin, yaptırım kararlarında yer almaması gerekmektedir. AİHS’nin 6. maddesinden kaynaklanan bu genel ilkenin göz önüne

⁶⁴ Danıştay, 13. D. , T. 26.10.2015, E. 2010/4656, K. 2015/3619. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁶⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4628.pdf> (erişim tarihi: 04.10.2018)

⁶⁶ Ek fıkra: 4/6/2016-6718/7 madde.

⁶⁷ Örs, 2017: 221.

⁶⁸ Örs, 2017: 221-223.

alınması durumunda, 4628 sayılı Kanuna eklenen son fıkranın (M. 5/9) hem AİHS'ne ve hem de Anayasamızdaki temel hak ve özgürlüklere açık aykırılık teşkil ettiği ortadır⁷⁰.

Ayrıca EPDK'nın yetki ve görevlerine, 5015 sayılı Kanun ile petrol piyasası ile ilgili olmak üzere bazı ilaveler yapılmıştır⁷¹.

Danıştay, Kurul'un Kanunda kendisine verilen yetkileri hukuk çerçevesinde serbestçe kullanabileceğini kabul ve içtihat etmiştir. Buna göre bir kararında Danıştay'a göre;

“Olayda dağıtıcı firmaların, ithal ettikleri ya da rafinerilerden elde ettikleri akaryakıt ürünlerini bayilerine akaryakıt satışı ve ikmalî ve serbest kullanıcılara toptan akaryakıt satışı faaliyetinde bulunabilecekleri, istisnai olarak dağıtım şirketlerinin Kuruldan izin alınması kaydıyla birbirlerine akaryakıt satışı yapmalarına izin verildiği; Kurulun lisans alma, lisans tadili, süre uzatımı, lisans sureti çıkartma, tarife onayı ve akaryakıt ticaret izin bedellerini belirlemede yetkili olduğu; Kurul tarafından verilen izinler nedeniyle elde edilen bedellerin Kurumun gelirleri arasında tanımlandığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, Kurul'a tanınan yetki çerçevesinde Kurulun dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti ve iznine ilişkin usul ve esasları ve verilen izinlere ilişkin bedelleri belirleyen kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır⁷².”

⁶⁹ Örs, 2017: 223.

⁷⁰ Örs, 2017: 223.

⁷¹ Bu ilave yetkiler şunlardır; a) Kurul öncelikle 5015 sayılı Kanun ile ortaya konulan petrol piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi görevlerini yerine getirecek ve Kanunun tam olarak icrasından sorumlu olacaktır. b) Kurul petrol piyasası ile ilgili olarak ikinci olarak genel bağlamda piyasanın planlanması, politikalarının oluşturulması, piyasa uygulamalarıyla ilgili değerlendirmelerde bulunulması ve bu değerlendirmeler ışığında icraata yön vermek kapsamında görüş ve önerilerini paydaşlarla ve ilgili kurumlarla paylaşmak durumundadır. c) Kurulun tez konumuzu da ilgilendiren önemli görevlerinden birisi ise piyasa bağlamında icra edilen faaliyetleri denetlemek, tespit ettiği mevzuata aykırılıkların giderilmesi için uyarılarda bulunmak ve gerektiğinde ise soruşturma açarak yine mevzuatta belirlenen yaptırımları uygulamaktır. Kurul bunu yaparken eğer ortada ceza davası veya idari diğer davaların açılmasını gerektiren hususlar veya usulsüzlükler ortaya çıkarsa bunlara karşı da gerekli prosedürleri işletecek ve dava açılması gerekiyorsa ilgili mercilerde bu davaları görev ve yetkisi bağlamında açacaktır. d) Kurul yine petrol piyasaları ile ilgili uluslararası kurum ve kuruluşların faaliyetlerini ve uygulamalarını yakından takip edecek ve gerekli olan hususlarda bu izlemelerden elde ettiği bilgi ve tecrübeleri iç piyasaya aktaracaktır. e) Kurulun bir başka görevi de 5326 sayılı Kanundaki görevlerle paralel bir şekilde petrol piyasasında alınması zorunlu olan lisanslar ve bu lisanslara dair prosedürleri tespit ve tayin etmek olarak ortaya çıkmaktadır. f) Kurul diğer taraftan paydaşların ticari faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan ve yayınlanan mali tablolarını denetleyecek ve gerektiğinde bu konuda dışarıdan hizmet satın alarak yetkili ve uzman kurum veya kuruluşlara bu tabloları tetkik ettirecektir. g) Yine Kurul piyasadaki güvenli hizmet sunumunu sağlamaya matuf tedbirleri alacak ve hizmet dışı durumlarda neler yapılacağını belirleyecek, bu konularda standartlar ihdas edecek ve performans kriterleri geliştirerek verimli ve düzenli bir hizmet sunumunun alt yapısını oluşturacak ve bu konuda dönemsel raporlamalar hazırlattırarak Kurula teslimini temin edecektir. h) Nihayet Kurul başta 5015 sayılı Kanun olmak üzere mevzuata aykırılıkları tespit edecek ve çıkardığı düzenlemelere aykırı davranışları tespit ederek haklarında gerekli idari yaptırımları belirli usuller çerçevesinde uygulayacak ve yaptırım kararlarının yerine getirilmesini takip edecektir. Gerekirse de piyasadaki kişilere verilen ruhsat veya lisansların iptal edilmesini icra edecektir.

⁷² Danıştay, 13. D. , T. 31.01.2011, E. 2008/713, K. 2011/350. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

1.3.1.5. Kurum Başkanlığı

Başkanlıkta kurum başkanı ve ikinci başkan bulunmaktadır. Bu başkanları Bakanlar Kurulu görevlendirmektedir⁷³. Başkanın yokluğunda, ikinci başkan başkanın görev ve yetkilerini de icra etmektedir. Başkan; kendi takdirine bağlı olarak gerektiğinde bir takım görev ile yetkileri, ikinci başkana veya Kurul'un diğer üyelerine devretmektedir. Kurul başkanı, kurumun da başkanlığını yapmaktadır⁷⁴.

4628 sayılı Kanunun 5. maddesine göre EPDK Başkanı; Kurul tarafından alınan kararların icrasından, birinci derecede sorumludur. Aynı zamanda Kurum başkanı, Kurulu da temsil eder. Bu sorumluluk, Kurulun mevzuat ile tayin ve tespit edilen görevleri ve bunlar hakkında kamuoyu ile bilgi paylaşılması, basınla bilgilendirilmesi vazifesini de içine alır. Başkanlık, sadece başta 5015 sayılı Kanun olmak üzere, ilgili mevzuatın Başkanlığa açıkça verdiği görevleri yerine getirir. Bu istisnai görevlendirme hükümleri dışında, mevzuatta sayılan kararlar münhasıran Kurul tarafından alınması yasal zorunluluktur⁷⁵.

Başkanlığa verilen görev ve yetkiler, münhasıran 4628 sayılı Kanunun 5. maddesinde sayılmıştır⁷⁶.

1.3.1.6. Mali Özerklik

EPDK, mali açıdan özerkliğe sahip bir kurumdur. EPDK'nın ekonomik bakımdan kendisinin, aktif kaynakları ve bağımsız bütçesi bulunmaktadır. Elektrik Piyasası Kanunu'nun 10. maddesine göre; kurumun gelirleri kurumun bütçesini oluşturmaktadır. Gelirlerinin giderlerini karşılaması prensibi esas alınmıştır⁷⁷.

Lisans tedariki, tekrar çıkartma tadil, örnek tedariki ile yıllık lisans ücretleri, yayın kaynakları ile sair gelirler, uluslararası kurum ve kuruluşlarca verilecek hibeler, kurulun verdiği idari para cezalarının yüzde yirmi beşi, Kurumun başlıca gelirlerini oluşturmaktadır. İletim ücretlerinin en çok yüzde biri oranında olan iletim ilave ücretleri, Enerji piyasaları

⁷³ Sarıtürk, 2009: 124.

⁷⁴ Çakmak, 2011: 174, 175.

⁷⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4628.pdf> (erişim tarihi: 04.10.2018)

76a) Kurul tarafından ihdasına karar verilen hizmet birimlerinin teşkil edilmesini ve faaliyete geçmesini sağlamak. b) Kurul kararları çerçevesinde Kurumda yeterli ve gerekli nitelikteki personelin teminini sağlamak ve istihdam etmek.c) Hizmet birimleri ile Kurum arasında iyi bir koordinasyon sağlamak ve hizmet içi birimsel sorunları çözmek ve hizmet birimleri bağlamında etkin ve yetkin bir yönetim sağlamak.d) Kurul toplantılarını düzenlemek ve toplantı planlamasını ve icrasını sağlamak. Toplantılara başkanlık ederek kurulun verimli çalışması için uygun hizmet koşullarının temin etmek. e) Kurulun verdiği kararların takibini yapmak veya yaptırmak, yaşanan aksaklıkları Kurula bildirmek.f) Kurulu resmi törenlerde, faaliyetlerde, toplantılarda, dış ve iç diğer kurum ve kuruluşlar nezdinde temsil etmek.g) Kurumun mali olarak idaresini Kurul adına sağlamak bu meyanda; bütçe hazırlıkların yapılmasını temin etmek, bütçenin Kurula sunulmasını icra etmek, bütçe kabul edildikten sonra bütçeye uygun gelir ve giderlerin zamanında ve mevzuata uygun bir şekilde yerine getirilmesini takip ve rapor etmek.

⁷⁷ Çakmak, 2011: 175.

üzerinden katılma payı, sertifika, onay ve vize işlemlerinden alınacak ücretler EPDK'nın diğer önemli gelir kalemleridir⁷⁸.

Kurumun gelirleri, Kurul tarafından uygun bulunan bankalar bünyesinde açılan hesaplarda tutulmaktadır. EPDK'da sektörlerden elde edilen gelirler, bütçe olarak tahsis edilmiştir. EPDK'nın geliri yetersiz kaldığında, genel bütçeden takviye edilmektedir⁷⁹. Kurumun mal ile varlıkları; devlet malı sayıldığından ve kamu hizmeti görevi yürüttüğünden haczedilemez, rehin edilemez. Kurum ile kurumun kaynakları bütün vergi, resim ve harçtan da muaf tutulmuştur. Kurumun açtığı davalarda ise teminat aranmamaktadır⁸⁰.

1.3.1.7. Personel Rejimi

EPDK, uzmanlık esasına göre çalışmaktadır. Personel seçimleri, atamaları ve çalıştırma şartları kendine özgüdür. Kurul, kurumun personel politikasını oluşturmakla ve uygulamakla görevlendirilmiştir. EPDK, görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Bu birimler, daire başkanlığı şeklinde teşkilatlanmıştır. EPDK'nın asli ve sürekli görevleri, sözleşmeli personeller tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurum personelleri, ücret ile mali hakları haricinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidirler. Kurumun hizmet birimleri ve bu birimlerin görev ve sorumlulukları, kadro unvanları ile sayıları Kurul'un önerisiyle, Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir. Bakanlar Kurulu Kararı ile bu konuda bir Yönetmelik çıkartılmıştır⁸¹.

Uzmanlık gerektiren görevlerde ise; diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personeller içerisinden, çalıştığı kuruluş ya da kurumun izniyle Kurul tarafından atanmaktadır. Mesleki personel ihtiyacı için ise bir başka Yönetmelik⁸² mevcuttur ve bu yönetmelik ile sağlanmakta ve buna göre; Enerji Uzman Yardımcılığı adında, uzman adayları istihdam edilmekte ve bu kişiler Enerji Uzman Yardımcıları tezlerini kurum içinde vererek, Enerji Uzmanı olmaktadır.

⁷⁸ Çakmak, 2011: 175, 176.

⁷⁹ Sarıtürk, 2009: 121.

⁸⁰ Çakmak, 2011: 177, 180; AYM, T. 21.10.1992, E.1992/13, K.1992/50.

<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9cfd98e6-851a-41d7-b90c-07198910e2d1?excludeGercekce=False&wordsOnly=False>. (erişim tarihi: 24.09.2018)

⁸¹ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

⁸² Enerji Uzman ve Uzman Yardımcılarının Sınav, Görev ve Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kurul başkanı ile kurul üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek devlet memurunun aylık net ücretinin iki katını aşmayacak şekilde, Bakanlığın teklifi ile Bakanlar Kurulunca tespit edilmektedir⁸³.

Kurul'un personel yapısına ve idari şemasına Şekil 1.1'de yer verilmiştir.

1.3.1.8. Denetim

EPDK'nın denetimini; iç denetim, dış denetim, siyasi denetim ve yargısal denetim şeklinde dörde ayırmak mümkündür. Tezimizin bu kısmında, sırasıyla bu denetim türleri konusunda kısa özet açıklamalar yapılacaktır.

Kanun (5015 SK, M. 14/3) bağlamında, EPDK petrol piyasasındaki faaliyetleri bizzat veya vekâleten harici bir kurum veya kişilere denetleyebilecektir. Bu kapsamda; EPDK Türk Akreditasyon Kurumu ile işbirliği yapabilecek ve bu Kurum ile birlikte belirlenen standartlar çerçevesinde, mobil veya mukim teknik laboratuvarlar tesis edebilecektir. EPDK ayrıca; denetlemelerde uyulması gerekli usulleri düzenleme şeklinde yayımlayabilecek, yine belirlenecek kurallara aykırı iş ve işlemler hakkında, takip edilecek soruşturma ve ön araştırmaların yürütülmesi hususlarında, kurallar ihdas edebilecek ve bu konuda ilgili Bakanlıkların görüşlerini almak suretiyle, yönetmelikler yayımlayabilecektir.

Kanuna (5015 SK, M. 14/5 ve son) göre bilgilerin; bireylere ve topluma paylaşılmasına dair ilke, usul ve esaslar kurum tarafından çıkartılacak ayrı bir yönetmelikle belirlenmesi, yasanın amir hükmüdür. Ancak ticari sır niteliği arz eden bilgi ve belgeler açıklanmayacak, lisansa sahip kişilerin, bu belgelerinin özetleri ise kurumca paylaşılacaktır. Yine bu hükümler de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun denetleme fonksiyonunun yerine getirilmesi için, Kanunun sağladığı yasal yetkiler ve görevleridir.

1.3.1.9. İç Denetim

EPDK'nın iç denetimini, Kurul ve Kurum kendi personeli eliyle sağlamaktadır. Kurul; kurumun başkanlıkça hazırlanmış olan bütçesini, iş planını, gelir-gider hesaplarını, yıllık raporunu vs. onaylamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca; gerekli gördüğü hallerde, bütçe kalemlerinde aktarma yapılmasına karar verebilir ve kurumun harcamalarının usul ve esaslarını belirlemek için yönetmelik çıkarabilir.

Bu yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmeliğin⁸⁴35. maddesine göre; kurumun hizmet birimleri, başkanca görevlendirilecek yetkililerce denetlenecektir⁸⁵. EPDK'da kurum içi

⁸³ Çakmak, 2011: 180-184.

⁸⁴ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği.

⁸⁵ Çakmak, 2011: 188. 189.

teftişin inceleme ve soruşturma işlemlerinin, Başkan'ın yetkisinde olduğunu ve buna göre de iç denetimin sadece Başkan tarafından görevlendirilecek yetkililer tarafından yapılacağını ileri sürenler de bulunmaktadır⁸⁶. Kanaatimize göre; EPDK'nın yapılandırılması ve Kurul halinde çalışması esas olduğundan, her türlü denetimin Kurul tarafından icra edilmesinin daha doğru bir uygulama olacağını düşünmekteyiz.

EPDK'nın yürüttüğü, bir başka iç denetim faaliyeti ise petrol piyasasında, kendi personeli eliyle veya gerekirse diğer kamu kuruluşları personeli marifetiyle yaptırdığı, teknik düzenleme denetimleridir. Teknik düzenleme denetimi yetkisinin; EPDK tarafından, piyasaya arz edilen petrolün ve madeni yağların, ilgili mevzuatta belirlenen her türlü kural ve teknik özelliklere uygunluğunun; yerinde, kendi personeli eliyle veya gerektiğinde diğer kamu kurum veya kuruluş personeli eliyle tespit ve değerlendirilmesi olarak anlamak gerekmektedir⁸⁷. Zira 5015 sayılı Kanuna tabi her türlü işletme sahibi, işletmelerindeki faaliyetlerde EPDK'nın belirlediği teknik düzenlemelere uymak ve tesislerinde bu düzenlemelere uygun ürün bulundurmak, uygun olmayanları da bulundurmamak ile yükümlüdürler (5015 SK, M. 4/4-1)⁸⁸.

1.3.1.10. Dış Denetim

EPDK; bağımsız bir idari otorite olduğundan hiyerarşik denetim ya da vesayet denetimi yapılamamaktadır. Yargısal denetim EPDK'nın kararlarına uygulanabilmektedir. 5018 sayılı Kanun ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında sayılan EPDK, Sayıştay denetimine tabidir. Danıştay'ın bir kararında, EPDK'nın dış denetiminin, Sayıştay tarafından yapılmasının özerklik ve bağımsızlığını etkilemeyeceğini tespit etmiştir⁸⁹. EPDK'nın regülasyon görevleri, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun da anayasadan kaynaklı genel bir denetim yetkisi bulunmaktadır⁹⁰.

Esasen EPDK, denetim için dış denetim şirketlerini yetkilendirme yoluna da gidebilmektedir. Sarıtürk'e göre; özel denetim şirketlerinin yaptığı denetim fordiz⁹¹ dönem, yeni seri üretim modeline dayanan, yirminci yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan, kamu bürokrasisinin rutin işleyişi içerisinde, denetim yapısının ve işleyişinin bir parçası değildir. Sarıtürk'e göre bu yöntem; postfordiz⁹² dönem, yani seri üretiminin çeşitlendiği, bir bantta

⁸⁶ Sarıtürk, 2009: 126.

⁸⁷ Örs, 2017: 182.

⁸⁸ Örs, 2017: 208, 211.

⁸⁹ Danıştay 5. D. T: 7.11.2008, E:2006/532, K:2008/5466, <http://www.sinerji.com>. (erişim tarihi:28.03.2018).

⁹⁰ Çakmak, 2011, 190-193.

⁹¹ <https://tr.wikipedia.org/wiki/Fordizm>(erişim tarihi: 04.10.2018).

⁹² <https://eksisozluk.com/postfordizm--256875> (erişim tarihi: 04.10.2018)

birden fazla ürün üretilebildiği, farklı malların art arda aynı bantlardan çıkabildiği, postmodern döneme ait, esnek ve parçacılaşmış kamu yönetimi yapısı içerisindeki örgütlerin özelliklerindedir⁹³. Dolayısı ile kolaylıkla söylenebilir ki; petrol piyasasındaki yeni yöntemler, ülkemizde de uygulamaya konulmuştur.

Ne var ki EPDK'nın özel sektör veya kurum ve kuruluşlarına petrol piyasasında dış denetim yaptırma yetkisi, daha sonra yapılan bir kanun değişikliği ile (6455 SK, M. 41 yolu ile değişik 5015 SK, 14/4) ortadan kaldırılmış ve münhasıran kendi elemanları veya gerektiğinde diğer ilgili kamu kurum ve kuruluş personeli eliyle denetim yaptırma kuralı, yasal olarak getirilmiştir⁹⁴. Bu değişiklik kanaatimizce; ülkenin stratejik bilgi ve belgelerinin, yabancıların eline geçmemesi adına yerinde bir değişiklik olmakla birlikte; gelişen yeni teknoloji ve yöntemlerin, ülkemiz petrol piyasasında uygulanması veya küresel yeniliklerin gündeme getirilmesi noktasında, isabetli bir değişiklik olmamıştır. Dolayısı ile Kanun Koyucu'nun; bu noktada bir denge gözeterek, daha karma bir yöntem belirlemesi yerinde olacağı düşüncesindeyiz.

1.3.1.11. Siyasi Denetim

EPDK'nın siyasi denetimi, Bakanlar Kurulu tarafından yapılan kurul üyesi atamaları ve kanundaki bazı koşullar gerçekleştiğinde; bu üyelerin süreleri dolmaksızın, görevden alınabilmeleri şeklinde yapılmaktadır. Bağımsız idari otoriteler de dolaylı olarak siyasi denetim yapılabilmektedir⁹⁵.

Bakanlığın enerji ve doğal kaynakların genel idare politikalarının oluşturulması ve koordinasyonu vazifesinden başka denetlemeye ilişkin de Bakanlığa bağlı Kurumlar ile Bakanlıkla ilişkili konumda olan EPDK gibi bağımsız idari otoritelerin; faaliyet, iş ve işlemlerini denetlemek görevi, yasa ile belirlenmiş bulunmaktadır (3154 SK, M. 2/1-g).

1.3.1.12. Yargısal Denetim

Ülkemizde, piyasalardaki devlet müdahalelerinin yargısal denetimini; idare mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay gerçekleştirilmektedir. EPDK'nın Kurul kararları aleyhine ise Danıştay 13. Dairesi'nce (5183 SK, M. 9 ile değişik 2575 SK, M. 34/C), ilk derece mahkemesi olarak yargılama yapılmaktaydı. Ancak EPDK'nın tüm kararları, Kurul kararı olmadığından zımnî ret kararı ya da lisans başvurusunda eksikleri tamamlatmaya dair veya esaslı olmayan lisans düzeltmelerine ilişkin Kurul kararları dışındaki işlemlerin ve

⁹³ Sarıtürk, 2009, 183.

⁹⁴ Örs, 2017: 180, 181.

⁹⁵ Çakmak, 2011, 196.

benzer bazı icraatların, yargısal denetimleri ilk derece idare mahkemelerince yapılması düzenlenmişti (6352 SK'nun 64. maddesi ile değiştirilmeden önceki 4628 SK, M. 12). Bu nedenle ilgili Kanun'daki (4628 SK) Kurum ile Kurul kararları arasındaki ayrımın netleştirilmesi, yargısal denetimin hangi derece yargı makamınca yapılacağı bakımından önem taşımaktaydı⁹⁶.

Ancak daha sonra 6352 SK'nun 64. maddesi ile değiştirilen 4628 SK, M. 12 ile artık idari yaptırım kararlarına karşı, sadece yetkili ilk derece idare mahkemelerinde dava açılması kuralı getirilmiştir (5015 SK, M. 21/3)⁹⁷. Aynı mevzuata göre EPDK kararlarına karşı, idare mahkemelerinde açılan davalar öncelikle ele alınacak ve ivedi karara bağlanacaktır.

Yetki açısından açılacak davalara bakacak olan yetkili ilk derece mahkemesine; dava konusu işlemin Kurul veya merkezi Kurum tarafından tesis edilip edilmediğine göre karar verilecektir. Eğer niza konusu işlemi EPDK; Kurul olarak veya Kurum olarak merkezde vermiş ise yetkili mahkeme Ankara İdare Mahkemeleri, yok eğer niza konusu dava Kurum veya Kurul dışında başka bir idarî merci tarafından Ankara dışında verildi ise, o zaman idari işlemi tesis edildiği yer yetkili idare mahkemesi, davaya bakacaktır (2577 SK, M. 32, 34)⁹⁸.

Uluslararası sözleşmeler vasıtasıyla enerji piyasası alanında yapılan düzenlemeler açısından konu incelenecek olursa; Danıştay'ın bu konuda Anayasa Mahkemesinin dahi yetkisiz kalması sebebiyle, bu sözleşmelerin idari işlemlerin dışında kaldığını kabul ettiğini görmekteyiz. Buna göre Anayasa Mahkemesi, uluslararası sözleşmeleri inceleyemeyeceği için idari yargının da bu alana müdahale etmesi söz konusu değildir⁹⁹.

1.3.2. EPDK'nın Düzenlediği Enerji Piyasaları

Ülkemizde enerji piyasalarını düzenleyen temel kamu kurumu EPDK'dır. 2001 yılında, enerji piyasalarının belirli kurallar çerçevesinde serbestleşmesi ve yeniden yapılandırılması çalışmalarının bir parçası olarak kurulmuş bir kurumdur. Bu kurumun teşkilatı ve görevlerini düzenleyen 4628 sayılı Kanun ve yönetmelikler vardır.

EPDK, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkili bağımsız bir kurumdur. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Ancak dağıtım bölgelerinde, müşterilerle ilişkileri sağlamak için irtibat büroları bulunabilmektedir. Kurumun bağımsız kılınması ise enerji piyasalarının

⁹⁶ Çakmak, 2011: 197.

⁹⁷ Örs, 2017: 227.

⁹⁸ Örs, 2017: 228.

⁹⁹ Danıştay 13.D. E:2006/286, K: 2008/4009, T: 29.04.2008, <http://www.sinerji.com>. (Erişim tarihi:28.03.2018).

tarafsız yönetimi için önemli rol oynamaktadır. Bu sayede şeffaf bir enerji piyasası oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Enerji piyasaları, uzun yıllar kamu tekeli niteliğinde olan idareler tarafından yönetilmiştir. Bu piyasaların rekabete açılması için yapılan düzenlemeler neticesinde EPDK ortaya çıkmıştır. Kurum, enerji piyasalarının iyi bir şekilde işleyişini sağlamaya çalışmaktadır.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecindeki ülkemizde; 19.12.1996 ve 2.06.1998 tarihlerinde yayınlanan AB direktiflerinde; kamunun düzenleyici bir rol üstlendiği, rekabetçi, regüle edilmiş piyasa temelli bir yapı öngörüldüğünden, bu direktifler doğrultusunda 2001 yılında 4628 sayılı Kanunu çıkartarak, rekabete açılma hususunda ilk düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Daha sonrasında ise bu kapsamdaki faaliyetler çerçevesinde, EPDK kurulmuş ve enerji piyasalarının işleyişi ile düzeni, özerk bir kurum güvencesine alınmıştır.

EPDK'nın düzenlediği enerji piyasaları, elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG olarak belirlenmiştir. EPDK, elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarının bütün faaliyetlerinin düzenlenmesinden ve denetlenmesinden sorumlu kılınmıştır. EPDK'nın amacı ise sorumlu olduğu elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG kaynaklarını kaliteden ödün vermeksizin düşük maliyetle tüketiciye sunulmasını sağlamaktır. Bu durum ise sürekli ve çevreye saygılı şekilde yapılmalıdır.

Günümüzde elektrik ile doğal gaz piyasalarında düzenlemeler çerçevesi içinde serbestleşme nedeniyle, özel sektör aktörlerinin piyasaya katılımının arttığı için, EPDK'nın düzenleyici rolü daha fazla önem kazanmıştır. EPDK, 2001 yılında çıkarılan 4646 sayılı Doğal Gaz, 2003 yılında çıkarılan 5015 sayılı Petrol, 2005 yılında çıkarılan 5307 sayılı LPG ve 2013 yılında çıkarılan ve yenilenen 6446 sayılı elektrik piyasası kanunlarında, kendisine tanınan yetkileri kullanarak görevlerini gerçekleştirmektedir. Kurum, yetkilerini EPDK Kurulu aracılığıyla kullanmaktadır.

Bu Kurul, EPDK'nın temsil ve karar organını oluşturmaktadır. Dokuz üyesi olan kurulun üyeleri ile başkanları Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.

1.3.2.1. Elektrik Piyasası

Enerji, yaşam kalitesinin artırılmasında ve ülkelerin gelişiminde hayati öneme sahiptir. Ülkemizde ve dünyada, doğal kaynaklar ile enerjiye olan talep gittikçe artmaktadır. Bu nedenle elektrik enerjisinde; arz ile güvenliğinin sağlanabilmesi için uygun bir piyasa ortamının oluşturulması gerekmektedir¹⁰⁰. Elektrik enerjisinin kullanımı, diğer enerji türlerine göre daha yaygındır. Depolanamadığı için; arz-talep dengesinin sürekli tutturulması

¹⁰⁰ Taş, 2011: 19.

gerekmektedir. Diğer enerji türlerine göre özellikli olması nedeniyle elektrik piyasasına özgü düzenleme yapılması gerekmiştir¹⁰¹.

Ülkemizde ilk elektrik santrali; 1902 yılında Mersin-Tarsus'ta yabancı bir özel şirket tarafından kurulu işletilmiştir. İlk termik santral ise 1913 yılında İstanbul-Silahtarağa'da hizmete girmiştir¹⁰². Devlet öncülüğündeki elektrik işletmeciliğine ise 1935 yılında Etibank'ın kurulmasıyla geçilmiştir. 1948 yılından itibaren Maden Tetkik Arama (MTA), Elektrik İşleri Etüt İdaresi (EİEİ), İller Bankası ve Devlet Su İşleri (DSİ) aracılığıyla termik ve hidroelektrik santraller elektrik sistemine bağlanmıştır. Sonrasında 15.07.1970 tarihinde 1312 sayılı Kanun'la elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve ticaretini yapması için Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulmuştur. 12.08.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla TEK, Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) olarak ikiye bölünmüştür¹⁰³. 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 05.02.2001 tarih ve 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TEAŞ; Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ), Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) olarak üçe ayrılmıştır¹⁰⁴.

Bu süreçler ekte 1.2 numaralı tabloda gösterilmiştir.

Elektrik endüstrisi dört kısımdan oluşur. Bunlar; üretim, iletim, dağıtım ve arzdır. Arz piyasası toptan ya da perakende pazarlanma/satışı ifade etmektedir. Kısımlar içindeki üretim, petrol, doğal gaz, kömür vs. gibi enerji türlerinin elektrik enerjisine dönüştürülmesi işlemi ifade etmektedir. İletim ise elektrik santrallerinde üretilen elektriğin yüksek gerilim hatları üzerinden dağıtım hatlarına ya da doğrudan iletim hattına bağlı olan tüketicilere ulaştırılması işlemi anlamına gelmektedir. Dağıtım denildiğinde ise alçak gerilimli elektriğin nakliyesi işlemi; arz ise elektriğin nihai kullanıcıya satılması işlemidir¹⁰⁵.

Bu süreçler eklerde şekil 1.2'de gösterilmiştir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 4628 sayılı Kanun¹⁰⁶'da ilk olarak elektrik piyasasının işleyişini düzenlenmekten sorumlu tutulmuştur. 4628 sayılı EPK, piyasa yapısıyla

¹⁰¹ Çakmak, 2011: 142, 143.

¹⁰² Zenginobuz ve Oğur, 1999: 1.

¹⁰³“... Söz konusu dönemde kamu harcamaları enerji ve ulaşım gibi alanlarda yoğunlaştırılarak bu sektörler özelleştirme sürecine hazırlanmıştır. Gerçekleştirilen özelleştirmeler özellikle elektrik iletimi ve dağıtım ile petrol ürünleri üretimine yönelik faaliyet yürüten işletmeler için söz konusu olmuş ve ağırlıklı olarak halka arz ile blok satış yöntemleri benimsenmiştir. Bunların dışında Elektrik Üretim Anonim Şirketi (EÜAŞ) dâhilindeki Hidroelektrik santrallerinin (HES) işletme hakkının devri yöntemi ile özelleştirilmesi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi'nin (TEDAŞ) yirmi ayrı bölgeye hizmet veren şirkete dönüşmesinin ardından bunların da aynı yolla özelleştirilmesi neticesinde süratli bir piyasalaşma sürecine gidilmiştir.” Selçuk Çakmak, 2015: 101.

¹⁰⁴ Aydın, 2010: 6-9.

¹⁰⁵ Aydın, 2010: 36-38.

¹⁰⁶ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

uyum sağlamak için birçok kez değiştirilmiştir. Bu nedenle bazı sektörler için muğlak ve çelişkili ifadeler taşıyan bir hal almıştır. Bunun üzerine kanunda çok sayıda ve köklü değişiklik yapmak yerine yeniden yeni bir Kanun hazırlanmıştır. Yeni Kanun 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu olarak adlandırılmış ve 30 Mart 2013 tarihli ve 28603 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir¹⁰⁷. Bu kanun ile Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi (EPİAŞ) kurulmuştur¹⁰⁸.

EPDK, kurumsal olarak düzenlendiği Kanun gereğince bir kısım görevlerle ilgili kararlar almaktadır¹⁰⁹. Kurum, aldığı bu kararların uygulanmasından da sorumlu tutulmuştur.

Zira Türkiye’nin elektrik üretiminin yaklaşık üçte ikisi petrol dâhil fosil yakıtlara dayalıdır. Petrolün temininde büyük ölçüde dışarıya bağımlı olduğumuz ve petrolün çevreye olan olumsuz etkileri ve bu kaynakların limitli olduğu düşünüldüğünde yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik üretimindeki payının artırılması önem arz ettiği ortadadır^{110,111}. Bu nedenle EPDK’nın bu görevi, geleceğe dönük oldukça önemli bir görev olarak ele alınmalıdır.

Tüketiciler, 2013 yılından bu yana elektrik dağıtım şirketlerinden elektrik almamaktadır. Artık elektrik satış şirketlerinden temin edilmektedir. Elektrik satış şirketlerine ise elektrik tedarikçileri denilmektedir. Ülkemizde yapılan düzenlemeler ile piyasa tam rekabete hazırlanmaya çalışılmaktadır.

EPDK tarafından elektrik piyasası hakkında tarifeler kurul kararları yoluyla belirlenmektedir. Yine çeşitli raporlar, bildirim sistemleri ve denetim mevzuatı Kurul tarafından hazırlanmaktadır¹¹². Örneğin, Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Para Cezaları Hakkında Tebliğ bu meyanda, Kurul tarafından hazırlanan düzenlemelerdir.

EPDK tarafından elektrik piyasasına dair gerçekleştirilen düzenlemeler; lisanslama, tarifelendirme uygulamaları, yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesine dair çalışmalar ve lisanssız elektrik üretimine dairdir. Elektrik piyasalarındaki faaliyetler, EPDK tarafından verilen lisanslarla gerçekleştirilmektedir. Lisanslarla ilgili esas ve usuller, EPDK

¹⁰⁷ Gözen, 2013: 5, 7.

¹⁰⁸ Pekcan, 2015:119, 120.

¹⁰⁹ <http://gazelektrik.com/s-s/epdk>, (erişim tarihi: 02.12.2017); Kurul’un görevlerine bakacak olursak; - Tüketicilerin kaliteli, düşük maliyetli, güvenilir ve kesintisiz şekilde elektrik hizmeti alabilmesi için gerekli olan düzenlemelerin hazırlanması,-TETAŞ’ın toptan satış tarifesi, dağıtım, perakende ve iletim satış tarifelerinin onaylanması ile fiyatlandırma esaslarının belirlenmesi,-Yılın ocak aylarında serbest tüketici limitindeki indirimini belirleyerek yeni limiti yayımlamak,-Piyasadaki üretim, dağıtım ve satış lisansına sahip şirketlerin mali raporlama standartlarını belirlemek,-Bu şirketlerin eşitlik ile şeffaflık koşullarına uygunluğunu denetlemek,-Yenilenebilir ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını teşvik ederek bu kaynakların kullanımını özendirme sayılabilir.

¹¹⁰ Çalıkoğlu, 2017: i, 71.

¹¹¹ Selçuk Çakmak, 2015: 77.

¹¹² <http://www.epdk.org.tr/tr/anasayfa>, (erişim tarihi: 03.10.2018).

tarafından çıkartılan Yönetmelik¹¹³ ile belirlenmektedir. Yine lisans sahiplerinin tesis, hesap ile kayıtları, EPDK'nın denetimindedir¹¹⁴. EPDK düzenleyici işlevini tarife uygulamalarıyla yerine getirmektedir. Tarife düzenlemeleri, bir başka Yönetmelik¹¹⁵ ile ve ilgili tebliğlerle gerçekleştirilmektedir¹¹⁶.

Elektrik piyasası ile ilgili kanunlara bakacak olursak; 4628 sayılı Eski Elektrik Piyasası Kanunu, 6446 sayılı Güncel Elektrik Piyasası Kanunu, 5346 sayılı Kanun¹¹⁷, 6408 sayılı Kanun hemen gündeme gelecektir¹¹⁸.

Elektrik piyasasına ilişkin birçok yönetmelik de yürürlüktedir¹¹⁹.

Elektrik piyasası; yenilenebilir enerji, nükleer güç, jeotermal kaynaklar ile rüzgâr ve güneş enerjisi konularıyla da bağlantı içerisindedir.

Ekte Şekil 1,3'te ülkemizdeki Elektrik Piyasasının gelişiminde önemli tarihler görsel olarak gösterilmiştir.

1.3.2.2. Doğalgaz Piyasası

Dünya enerji tüketiminin bağımlı olduğu en önemli iki kaynak; halen petrol ve doğal gazdır¹²⁰. Yenilenebilir enerji kaynakları küresel enerji tüketiminde giderek paylarını artırsa da günümüzde petrol ve gaz bir enerji kaynağı olarak, stratejik yerlerini korumaya devam edecekleri anlaşılmaktadır¹²¹. Zira Dünyada artan nüfus ve küreselleşme ile, artan hane halkı gelir seviyesi ile birlikte enerji talebi de paralel bir şekilde artmaktadır. Sektör verilerine göre örneğin; 2000 yılında Dünya'nın toplam fosil kaynaklı enerji tüketimi 93421 milyon ton eşdeğer petrol ilen, 2013 yılında bu değer 12483 milyon ton eşdeğer petrol olmuştur¹²². Bu

¹¹³ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmelik

¹¹⁴ Sarısoy, 2008: 239.

¹¹⁵ Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği.

¹¹⁶ Genç, 2013: 138.

¹¹⁷ Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun.

¹¹⁸ <http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/Elektrik/Mevzuat/Kanunlar>, (erişim tarihi: 02.12.2017). Elektrik Piyasası Kanunu ile Özel Tüketim Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

¹¹⁹ <http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/Elektrik/Mevzuat/Yonetmelikler>, (erişim tarihi: 02.12.2017). Enerji Piyasası Bildirim Yönetmeliği, Enerji Piyasası Talep Tahminleri Yönetmeliği, Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Satın Alma-Satma ve İhale Prosedürlerinin Hazırlanması ve Uygulanması Yönetmeliği, Enerji Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği.

¹²⁰ Berk, 2010: 48.

¹²¹ Gholizadeh, 2018: 14, 21, 24. "AB'ye ithalatı gerçekleşen bir diğer ürün ham petroldür. Ham petrol ithali 2006-2015 döneminde yaklaşık %25 düşmüştür. Bu AB'nin enerji politikaları konusunda içe dönük ve alternatif enerji kaynaklarına önem verdiğini göstermektedir. Tablo 28'de ham petrol ithali ile ilgili veriler açıklanmıştır. Bu tabloda gösterildiği gibi bölgeye yapılan ham petrol ithalinin %50'si Hollanda ve Malta tarafından gerçekleştirilmiştir." Gholizadeh, 2018: 30.

¹²² Selçuk Çakmak, 2015: 77.

artış toplamda yaklaşık %34'lük bir artışı ifade etmektedir¹²³. Yine 2012-2013 arasında fosil kaynaklı enerji tüketiminde, %2,3'lük bir artış meydana gelmiştir¹²⁴.

Nitekim ülkemizin elektrik üretiminin yaklaşık %56'sı doğal gaz santrallerince sağlanmaktadır. Ülkemizde doğal gaz piyasası ile asıl karşılaşma 1984 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği ile yapılan doğalgaz anlaşması olmuştur. Yapılan sözleşme ile "BOTAŞ Boru Hatları ile Petrol Taşıma Ağı" faaliyetlerine doğalgazın ithal edilerek, taşınması da katılmıştır. Ülkemizde doğal gaz alanına başrol Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ)'tır. 1974 yılında Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) tarafından kurulmuştur. Başlangıçta boru hatlarıyla petrol taşımacılığı yaparken, 1987 yılından itibaren doğalgaz taşımacılığı da yaparak ticari bir kimlik kazanmıştır. BOTAŞ, 1995 yılında 95/6526 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TPAO'nun Bağlı Ortaklığı'ndan çıkartılarak, Kamu İktisadi Teşekkülü (KİT) olarak yapılandırılmıştır. BOTAŞ'ın bu tekel konumu ise 2 Mayıs 2001 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan,

4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile sona ermiştir. Ülkemizde doğalgaz ile petrolün taşınmasını sağlayan iki temel boru hattı koridoru bulunmaktadır. Birincisi Hazar ve İran Körfezi kaynaklarının geçiş güzergâhı olan Doğu-Batı Koridoru, ikincisi ise Rusya ve Mısır'ın kaynaklarını taşıyan Kuzey-Güney Koridorudur¹²⁵.

Doğal Gaz Piyasası Kanunu, Elektrik Piyasası Kanunu ile başlayan enerji sektörünün liberalleştirilmesinde ikinci basamaktır. 4646 sayılı Kanun ile çıkartılmıştır. Elektrik Piyasası Kanunu'nun enerji sektörü bakımından tamamlayıcısı niteliğindedir¹²⁶.

Doğal Gaz Piyasası Kanunu, Elektrik Piyasası Kanunu ile kurulmuş olan Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun adını, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak değiştirmiştir. Doğal gaz piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi görevini bu kuruma vermiştir. Elektrik ile doğal gaz piyasasının EPDK tarafından düzenlenmesinin gerekçesi ise "enerji politikalarının bütünlüğünün korunması" veya "enerji politikasının hükümetler üstü bağımsız bir kurulca yürütülmesi gerektiği" hususları belirtilmiştir¹²⁷.

Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile EPDK'ya verilen görev ve yetkilere bakacak olursak; Kanunla yetkilendirildiği hususlarda, her türlü düzenlemelerin onaylanması, yürütülmesi ve ikincil mevzuatın hazırlanarak yürürlüğe konulması ilk görevi olarak ortaya çıkmaktadır. İkinci önemli görevi ise doğal gazın iletimi, dağıtımı, depolanması, ithali, ticareti ve ihracatı, bu faaliyetlere dair kişilerin hak ve yükümlülüklerinin tanımlandığı lisans ve sertifikaların

¹²³Selçuk Çakmak, 2015: 84.

¹²⁴ Selçuk Çakmak, 2015: 77.

¹²⁵ Demirci, 2010: 37,38; Ayaydın, 2008: 86,87.

¹²⁶ Erdoğan, 2006: 104.

¹²⁷ Erdoğan, 2006: 125, 126.

verilmesi işleridir. Şehir içi doğal gaz dağıtım lisansı ihalelerinin yapılması ile piyasa ve sistem işleyişinin denetlenmesi, keza fiyatların denetlenmesi, tarifelerin onaylanması ya da revize edilmesi de Kurum'un görev ve yetkileri arasındadır.

Doğrudan taraf olunan uluslar arası anlaşmalardaki hak ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi için, Kuruma düşen görevlerin yapılması, özel durumlarda uygulanabilecek sınırlama ve yükümlülüklerin tespit edilerek fiyat belirlenmesine dair kararların alınması, rekabetin hiç ya da yeterince oluşmadığı alanlarda, fiyat ile tarifelere dair usul ve esasların düzenlenmesi EPDK'nın stratejik görevlerindedir. Yine, piyasa faaliyetleri hakkında denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi EPDK'nın zikredilmesi gerekli piyasayı denetleme anlamında mühim yetkilerindedir.

Ceza ve yaptırımların uygulanması, her türlü adli ve idari makama başvurulması, Kanunun uygulanması hususunda, kişiler arasında ya da kişilerle tüketiciler arasındaki ihtilafların çözülmesi, yurt içinde üretilen doğal gazın dolaysız hatla iletilerek düzenlemeler çerçevesinde serbest tüketicilere satışına izin verilmesi, ulusal iletim şebekesi yatırım programlarının incelenerek onaylanması, EPDK'nın görevleri arasındadır.

Yıllık talebin belirlenerek, her yıl her şehir için; gelecek yılın yoğunluğunu karşılayacak şekilde depolama miktarlarının tayin edilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması EPDK'nın yerine getirmesi gerekli ve zorunlu olan vazifelerindedir. Tıpkı, dağıtım şirketlerinin faaliyet gösterebileceği bölge sayısı ile aynı kaynaktan doğal gaz temin edebilecekleri oranın tespit edilmesi, serbest tüketici limitinin belirlenmesi, sisteme giriş şartlarının düzenlenerek gözetilmesi, lisansı iptal edilen dağıtım bölgesinin ihaleye çıkartılması, kamulaştırma işlemlerinin yapımı görevlerinde olduğu gibi.

Doğal gazın ithalatına izin verilmesi, depolama faaliyeti yapacaklardan taahhüt ile garanti alınması, dağıtım şirketinin dağıtım faaliyetlerinin yönlendirilmesi, denetlenmesi ve gerektiğinde masrafları dağıtım şirketine ait olacak şekilde sertifika sahibi kişilerden satın alınması¹²⁸ görev ve yetkilerini EPDK yetki sahası içinde icra edilmesi gerekli görevlerden sayabiliriz.

Ülkemizde doğal gazın ülke içinde dağıtımından belirli bazı şirketler sorumlu tutulmuştur. Bu şirketlere bakacak olursak; İstanbul'da İGDAŞ, Ankara'da EGO, İzmit'te İZGAZ, Adapazarı'nda AGDAŞ, Eskişehir'de ESGAZ, Bursa'da BURSAGAZ'dır¹²⁹.

¹²⁸ Erdoğan, 2006: 106-108.

¹²⁹ Demirci, 2010: 38, 39; bu yayınlanan kararlardan bazıları; Doğal Gaz İletim Şebekelerine Yapılacak Bağlantılara İlişkin Usul ve Esasların Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Usul ve Esaslar, Doğal Gaz Kanununda Değişiklik ve Uygulanacak Para Cezaları Tebliği örnek gösterilebilir.

Doğal gaz piyasası ile ilgili EPDK tarafından birçok Yönetmeliklerde yayınlanmıştır¹³⁰.

EPDK'da doğal gaz piyasası hakkında tarife kurul kararları ile belirlenmektedir. Ayrıca Kurul çeşitli raporlar, tebliğler bildirim sistemleri ve denetim düzenlemeleri de yayınlamaktadır¹³¹.

Yine Doğal Gaz Piyasası Denetimler ve Ön Araştırmalar Yönetmeliği, Doğal Gaz Kanununda Değişiklik ve Uygulanacak Para Cezaları Tebliği de Kurul tarafından yayınlanan diğer önemli düzenlemelerdir¹³².

1.3.2.3. Petrol Piyasası

Bilindiği üzere petrol, karbon ve hidrojen elementlerinin bir araya gelmesinden oluşan, hidro karbon genel adı altında anılan, organik bileşiğin sıvı halidir. Esasen hidrokarbon genel ismin altında söz konusu olan bileşenler, sıvı ise ham petrol, katı halde ise asfalt ve benzeri ürünler, gaz halinde bulunmakta ise de doğal gaz olarak adlandırılmaktadır¹³³.

5015 sayılı Kanun kapsamında, hidrokarbon bileşenlerinin sıvı hali olan petrolün ticaretinin yapıldığı petrol piyasası, petrolün, yerli kaynaklardan üretildikten veya ithal edildikten sonra rafinelere işlenmesi ve daha sonra lisans alan işletmeler vasıtasıyla dağıtım ve tüketicilere sunulması aşamalarını kapsayan ticari faaliyetler bütünüdür. 5015 sayılı Kanun gereği petrol piyasasının düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetki ve görevleri EPDK'ya verilmiştir (5015 SK, M. 1,2, 13).

Örs ise petrol piyasasını, petrolün işlenmemiş halinin rafinelere gelmesi ile başlayan, bayilikler tarafından tüketiciye sunulmasına kadar geçen süreçlerdeki iş ve işlemleri kapsamaktadır şeklinde tanımladıktan sonra bu sürece petrolün aranması ve üretme faaliyetlerinin de katılmasıyla petrol endüstrisinin ortaya çıktığını ifade etmektedir¹³⁴.

İşin doğası gereği ve bunun yasal boyuta yansımaları olan, 5015 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca; Petrol piyasasını etkileyecek her türlü mevzuat düzenlemesi, mali konular hariç olmak üzere EPDK'nın iştirakinin temin edilerek, bilgisi ve onayı alınması suretiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Aksi halde; petrol alanında piyasa düzenlemesinin ve denetlemesinin gereği gibi ifası mümkün değildir.

¹³⁰<http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/Dogalgaz/Mevzuat/Yonetmelikler>, (erişim tarihi: 09.12.2017); Bunlardan bazılarını bakacak olursak; Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği, Doğal Gaz Piyasası Denetimler ve Ön Araştırmalar Yönetmeliği, Doğal Gaz Piyasası İç Tesisat Yönetmeliği, Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği ilk akla gelen düzenlemelerdir.

¹³¹<http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/Dogalgaz/Mevzuat/Tebliğler>, (erişim tarihi: 09.12.2017).

¹³²<http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/DDB/Dogalgaz>, (erişim tarihi: 09.12.2017).

¹³³ Örs, 2017: 15.

¹³⁴ Örs, 2017: 7, 15.

Aynı maddede EPDK'ya daha etkin bir piyasa düzenlemesi ve işleyişini sağlayabilmesi için diğer bazı ilave yetkiler de verilmiştir. Buna göre; EPDK piyasa için önemli gördüğü durumlarda, serbest rekabeti engelleyici ve aynı zamanda halka yanıltıcı bilgi veren reklam, açıklama, ilan gibi faaliyetlerin icrasına vakıf olduğunda, bunların durdurulması için gerekli önlemleri almaya da yetkilidir. Eğer bu tedbirler kendi yetki ve görev sınırları içerisinde değil ise ilgili kurum ve kuruluşlara bunları önlemek için başvurmaya, sorulması halinde görüş bildirmeye de ayrıca yetkilendirilmiştir.

EPDK, piyasada ifa ettiği görevlerle ilgili olarak; bu lisans sahipleri veya sorumluları hakkında açılan kamu davalarını katılan sıfatıyla takip de edebilir. Bunlarla ilgili olarak, yapılması gerekenlerden birisi suç duyurusunda bulunmak olup; diğeri de kanuni gerekliliğin yerine getirilmesi, yani adli veya idari mercilerden yaptırım talep etmek olabilir.

5015 sayılı Kanunun 14. maddesi kapsamında, piyasa işleyişine ilişkin verilerin bir araya getirilmesi ve yayınlanması için ilgili paydaşlar tarafından hangi verilerin ne şekilde Kuruma bildirileceği hususu detaylı bir şekilde belirlenmiştir.

Ancak mali konularda; Vergi Usul Kanunu ile düzenlenen hususlar, Maliye Bakanlığının yetkisi dâhilinde kalmaya devam edecektir¹³⁵. Yine EPDK lisans alan kişilerin düzenlemek zorunda oldukları belge, bilgi ve tutulması gerekli olan kayıtların, nelerden ibaret olduğunu ortaya koyacak ve bu belge, bilgi ve verilerin hangi usulde ve sistemde tutulacağını da paydaşlara tebliğ edecektir.

EPDK, petrol piyasası ile ilgili olarak piyasayı düzenleyen yasal hükümlerin yerine getirilmesi esnasında 5015 sayılı Kanunun kendisine yüklediği vazifeleri icra ederken, lüzumlu gördüğü tüm malumatı, dokümanları ilgili kurum ve kişilerden talep etmeye yetkilidir. Bu yetki 5015 sayılı Kanunun 14. maddesinde açıkça yer almıştır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre ise; EPDK adına denetleme yapan resmi kişi veya özel şirketlerin, yükümlülükleri yerine getirmekle mükellef olan kişilerin işletmelerinde mevcut bulunan defterler dâhil, her türlü doküman, kayıt veya eşyayı incelemesi mümkündür. Gerekirse bu eşyaların, dokümanların veya belgelerin örneği alınabilir, numune temin edilebilir, bu eşyalar hakkında yazılı veya sözlü izahat istenebilir. Yine lüzumu halinde tesisler yerinde tetkik edilebilir, elde edilen delil ve buluntular konusunda tutanaklar tanzim edilebilir. Ancak buna dair yetkilendirme yazısında yetkinin maksadı, şümulü, geçerlilik zamanı, genel çerçevesi ve dikkat edilmesi gerekli olan yasal usul kuralları detaylı bir şekilde yer alır.

¹³⁵ Örs, 2017: 210.

Tarihsel açıdan baktığımızda ülkemizde petrol faaliyetleri tarihine baktığımızda, 1954 yılında çıkarılan 6326 sayılı Petrol Kanunu ve diğer ilgili mevzuatlar kapsamında, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekteydi¹³⁶. Üretim alanında Türkiye Petroller Anonim Ortaklığı (TPAO), rafinaj alanında Türkiye Petrolleri Rafinerileri Anonim Şirketi (TÜPRAŞ), boru hatlarıyla taşıma alanında Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi (BOTAŞ), dağıtım ve pazarlama alanında Petrol Ofisi Anonim Şirketi (POAŞ) faaliyet göstermiştir¹³⁷.

Ülkemizde 5015 sayılı Kanun öncesinde petrol piyasası 1954 yılında çıkarılan Petrol Kanunu'na göre işlemekteydi. 20.12.2003 tarihinde 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu TBMM tarafından kabul edilerek yayımlanmış ve EPDK'nın uygulama sorumluluğunda bulunan üçüncü Kanun, Petrol Piyasası Kanunu olmuştur.

Yine petrol piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi EPDK sorumluluğuna verildiği için,¹³⁸ 5015 sayılı Kanun marifeti ile EPDK'nın üye sayısı yediden dokuza yükseltilmiştir¹³⁹.

EPDK'ya verilen yetkiler konusunda, 5015 sayılı Kanunun 10. fıkrası ile özellikle lisanslar ile ilgili detaylı bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenlemeye göre; lisans alınması kural olan işlerde hangi faaliyetlerin lisans kapsamında icra edilebileceği, lisansların mükellefe hangi hakları bahsettiği, hangi yükümlülükleri tahmil ettiği, hangi durumlarda faaliyetlere ne yönde ve ne miktarda sınır getirilebileceği, var ise hangi özel koşulların mevcut olduğu gibi konularda EPDK düzenleme yapmaya yetkilidir.

EPDK'da petrol piyasası ile ilgili olarak; tarife ve piyasa kurul kararları, çeşitli raporlar, tebliğler hazırlamakta ve yayınlamaktadır¹⁴⁰. Yine bildirim sistemleri ve denetim mevzuatı da EPDK tarafından yayınlanmaktadır¹⁴¹.

¹³⁶ Sarıtürk, 2009: 161.

¹³⁷ Ayaydın, 2008: 117.

¹³⁸ Petrol Piyasası Kanunu ile EPDK'ya verilen görev ve yetkilere bakacak olursak;-Kanunda belirlenenlerin haricindeki akaryakıt türlerinin belirlenmesi,-Petrolün nitelik olarak ayrı ürün haline getirilmesine ilişkin yöntemler belirleme,-Serbest kullanıcı limitini belirleme,-Lisansların verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici durdurulması ya da iptali, -Lisanslardaki alt başlıkların belirlenmesi, -İletim ve işleme faaliyetlerinde lisans alma zorunluluğuna getirilecek muafiyetlerin belirlenmesi,-Piyasa faaliyetlerine dair her türlü düzenlemelerin yapılması ve yürütülmesi, -Akaryakıt dağıtımındaki tesis ve ekipmanlara dair teknik, güvenlik vb. kriterlerle akaryakıtı dair teknik kriterlerin tespit edilmesi,-Piyasanın izlenmesi ve denetlenmesi,-Fiyat uyumsuzluklarında hakemlik yapılarak çözülmesi,-Bölgesel ya da evrensel düzeyde uygulamak amacıyla fiyatlarda standartların belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması,-Kamulaştırma işlemlerinin yapılması,-Piyasayı ilgilendiren konularda yetkilendirilmiş diğer merciler tarafından yapılacak düzenleme çalışmalarına ve ulusal petrol stoku izleme komisyonuna katılması,-Bildirim yükümlülüğünün tespiti,-Dağıtıcılar arası akaryakıt ticaretine izin verilmesi,-Özel nitelikli kararlar alma görevlerini tespit edebiliriz.

¹³⁹ Erdoğan, 2006: 108, 109, 126.

¹⁴⁰ <http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/Petrol/Mevzuat/Tebliğler>, (erişim tarihi: 09.12.2017); Örneğin, Benzin Türlerine Etanol Harmanlanması Hakkında Tebliğ, Petrol Piyasasında Sigorta Yükümlülükleri Hakkında Tebliğ bu minvalde düzenlemelerdir.

¹⁴¹ <http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/DDB/Petrol>, (erişim tarihi: 09.12.2017); Bu bağlamdaki mevzuata da Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ve Ön Araştırma Yönetmeliği, Petrol Piyasası Kanununun 19. Maddesi Uyarınca Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ gibi düzenlemeler örnek

1.3.2.4. LPG Piyasası

LPG piyasası, 2005 yılında çıkarılan 5307 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Bu kanun ile petrol alanıyla paralel bir alandaki denetim boşluğu ortadan kaldırılmıştır. LPG, sıvılaştırılmış petrol gazlarının kısaltılmış kullanımudur¹⁴². LPG Kanununun genel amacı; Petrol Piyasası Kanunu ile aynıdır. LPG Kanunu, LPG piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi görevini EPDK'ya vermiştir¹⁴³.

EPDK tarafından, LPG piyasası hakkında tarifeler ve piyasa kurul kararları, çeşitli raporlar, tebliğler yayınlanmaktadır¹⁴⁴.

Bildirim sistemleri ve denetim mevzuatı hazırlamak ve yayınlamak yine EPDK'nın yasal görevleri arasındadır. Bu anlamda, değişik düzenlemeler¹⁴⁵ EPDK tarafından hazırlanarak yürürlüğe sokulmuştur¹⁴⁶.

LPG piyasasına ilişkin, bildirim sistemleri ve denetim mevzuatı dışında da birçok ikincil mevzuat hazırlanarak yürürlüğe sokulmuş bulunmaktadır¹⁴⁷.

verilebilir.<http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/Petrol/Mevzuat/Yonetmelikler>, (erişim tarihi: 09.12.2017).

¹⁴² Ayaydın, 2008: 145.

¹⁴³ Erdoğan, 2006: 114, 115; LPG Kanunu ile EPDK'ya verilen görev ve yetkilere bakacak olursak;-Piyasa faaliyetlerine dair standartların tespit edilerek piyasanın denetlenmesi, gerektiğinde cezai yaptırım uygulanması,-Kanun hükümlerinin uygulanması, ikincil mevzuatın hazırlanarak yürürlüğe konulması,-Özel nitelikli kararlar alınması,-Hizmet güvenilirliği ve diğer performans ölçütleri hakkındaki raporların kapsamının belirlenmesi,-Lisansların verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici durdurulması ya da iptaline dair işlemlerin yapılması,-Lisanslardaki alt başlıkların belirlenmesi,-Teknik düzenlemelere uygunluğu tespit edilmiş LPG'nin ithaline izin verilmesi,-Faaliyetleri ya da rekabeti engelleme, bozma, kısıtlama amaçlı anlaşma ya da eylemlerin piyasa düzenini bozması halinde gerekli işlemlerin başlatılması,-Bölgesel ya da ulusal seviyede uygulanması amacıyla taban ve/veya tavan fiyatların tespit edilerek gerekli tedbirlerin alınması,-Piyasayı ilgilendiren hususlarda yetkilendirilmiş diğer merciler tarafından yapılacak her türlü düzenleme çalışması ile ulusal petrol stoku izleme komisyonuna katılınması,-Piyasada haksız rekabet oluşturacak yanıltıcı reklâm ve ilanlar gibi faaliyetlerin yapılması halinde piyasada faaliyet gösteren malzeme ithalatçısı, üreticisi, satıcıları ve yetkili servisleriyle alakalı düzenleme ve uygulamalarda görüş bildirilmesi,- Faaliyetlerin geçici durdurulması,-İhtisas gümrüklerinin kurulması amacıyla gereken alt yapı ile teçhizatın kurulmasıdır.

¹⁴⁴ <http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/LPG/Mevzuat/Tebliğler>, (erişim tarihi:10.12.2017); Örneğin, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Tüplerinin Piyasada Takip Edilmesine İlişkin Tebliğ, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 16. Maddesi Uyarınca Yıllara Sair Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğler.

¹⁴⁵ <http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/DDB/LPG>, (erişim tarihi:10.12.2017).

¹⁴⁶ Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 16. Maddesi Uyarınca Yıllara Sair Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğler bu mevzuat cümlesindedir.

¹⁴⁷ <http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/LPG/Mevzuat/Yonetmelikler>, (erişim tarihi: 10.12.2017).Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Lisans Yönetmeliği, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Uygulanacak Teknik Düzenlemeler Hakkında Yönetmelik, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik bu anlamda sayılabilecek ikincil mevzuatlardır.

1.3.3. EPDK'nın Yetkileri

EPDK petrol piyasası faaliyetlerini düzenleyen, yönlendiren, denetleyen ve gerekirse yaptırım uygulayan en tepe yetkili, görevli ve sorumlu kurum ve kuruluştur (5015 SK, M. 1,2,3). EPDK'nın özellikle, denetim ve yaptırım uygulama yetki ve görevleri bu kurumu petrol piyasasında çok etkin ve etkili bir pozisyona yerleştirmekte ve piyasanın sağlıklı işleminin baş aktörü haline getirmektedir¹⁴⁸.

EPDK'nın; petrol piyasasını denetleme ve gözetleme görev ve yetkilerini (5015 SK, 14/4) bizzat yerine getirebileceği gibi, bu konuda gerekirse diğer kamu kuruluşlarından da yardım alabilir veya diğer yetkin kamu kuruluş personellerinin eliyle denetim yürütebilir¹⁴⁹. Bu kapsamda örneğin; ulusal marker kontrolleri hususunda, EPDK ile İç İşleri Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı arasında protokoller imzalanmış ve gerektiğinde bu Kurum personellerinden yardım ve destek almak olanaklı hale getirilmiştir.

Petrol piyasasında yapılacak denetimler; daha çok saha çalışmasını ilgilendirdiğinden, masa başı bir denetimden ziyade sahada denetim faaliyetleri olarak kendini göstermektedir¹⁵⁰. İşin doğası gereği yapılan denetim; mutlaka sahada yapılmalı, tesisler bizzat gidilerek yerinde denetlenmeli, örnek alma, gerektiğinde mühür vurma ve icabında vurulan mührün kaldırılması gibi işlemler, mutlaka yetkili kurum ve temsilciler aracılığı ile yerelde icra edilmelidir. Denetimler; EPDK kontrolünde ve EPDK'nın hazırladığı programa göre gerçekleştirilmelidir (5015 SK, M. 14/3).

Denetimlerde kullanılacak olan Ulusal Marker Kontrol Cihazları (Marker XP); Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'ndan tedarik edilebilecektir. Soruşturmada savunma süreleri verilerek savunma haklarına riayet edilmektedir.

Uygulanacak yaptırımlar için kanunlarda yaptırımlar ve idari para cezaları şeklinde ayrıma gidilmiştir. İsnadı ve hakları öğrenme hakkı kapsamında, ilgili kişiler kanunun hangi fiiline nasıl ve ne şekilde aykırı davranışta bulunduğunu bilmelidirler. Soruşturmada makul süreler belirlenmelidir. Uygulanacak idari yaptırımların da kanuni dayanakları bulunmalıdır. Hak arama ve ölçülülük ilkeleri de gözetilmelidir¹⁵¹.

Ülkemizde EPDK kararlarına karşı Danıştay'a gidilebilmesi, etkili başvuru hakkının kullanılabilmesini sağlamaktadır. Petrol piyasasında ceza verilmesi bakımından ihlalin veya olayın meydana geliş tarihinden itibaren beş yıllık zamanaşımı süresi öngörülmüştü (5015

¹⁴⁸ Örs, 2017: 180.

¹⁴⁹ Örs, 2017: 181.

¹⁵⁰ Örs, 2017: 180.

¹⁵¹ Altındağ, 2016: 33, 146.

SK, M. 19/7)¹⁵². Ancak daha sonra 31.03.2005 tarihinde kabul edilen, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 20. maddesi ile kabahatler için soruşturma süreleri bakımından uygulanan genel zamanaşımı süreleri 5015 sayılı Kanun kapsamında verilen idarî cezalar için de uygulanmaya başlanmıştır¹⁵³. Maddeye göre verilen idari para cezalarının miktarlarına göre soruşturma zamanaşımı süreleri de belirlenmekte ve üç yıldan, sekiz yıla kadar süreler içinde, 5015 sayılı Kanun kapsamındaki ihlal eylemlerinin soruşturulması bitirilemez ise, o takdirde artık idarî para cezaları verilemez (5326 SK, M. 20/2).

5326 sayılı Kabahatler Kanununda (M. 21); soruşturma zamanaşımından başka bir de idari cezaların yerine getirilmesi zamanaşımı süreleri de belirlenmiştir. Maddeye göre; yerine getirme zamanaşımının dolması halinde, idari para cezaları veya müsaderelere ilişkin idarî kararlar artık uygulanamayacaktır (5326 SK, M. 21/1). Maddenin ikinci fıkrasında ise idari para cezalarının miktarlarına göre, üç yıldan yedi yıla kadar sürelerde; eğer idari para cezaları tahsil edilemez ise o takdirde, bu idari para cezaları zamanaşımına uğrayacak ve artık tahsil edilemeyecektir (5326 SK, M. 21/2).

Zamanaşımı süresinin kesilmesine dair de düzenlemeler vardır. Kurumun inceleme maksadı ile icra edeceği işlemler, bunların taraflara bildirilmesi ve bu kararlara karşı yargı yoluna başvurulması durumları zamanaşımını kesen durumlardır.

İdari para cezaları 30 gün içinde ödenmezse, 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri gereği Maliye Bakanlığınca kurum adına tahsil edilmektedir. Danıştay'da açılacak davalarda; yürütmenin durdurulması kararı verilmesi durumunda ödeme, dava sonuna kadar ertelenmektedir. EPDK kararlarına karşı Danıştay'da kanun yollarına başvurulabilmektedir¹⁵⁴.

1.3.4. TPAO'nun yetkileri

Türkiye için önem arz eden petrol ihtiyacının ve talebinin devamlı ve istikrarlı bir şekilde karşılanması, ülkemizin siyaset ve ekonomik alanlardaki hayati önemi haiz hedeflerindedir. Bu nedenle; stratejik piyasa olarak kabul edilen petrol piyasası, 1940 yılından sonra kamu teşebbüsleri şeklinde kurulan TPAO, TÜPRAŞ ve BOTAŞ eliyle idare edilmesine karar verilmiş ve bu yönde birçok hem mevzuat ve hem de alt yapı çalışmaları yapılmış ve yapılmaya da devam edilmiştir.

İlk olarak 20.06.1935 yılında petrol arama konusunda da yetkili ve görevli olan Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü kurulmuş, daha sonra 07.03.1954 tarihinde 6327 sayılı Kanun ile

¹⁵² Örs, 2017: 224; bu hüküm esasen daha sonra 14.02.2019 tarihli ve 7164 sayılı Kanununun 32. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

¹⁵³ Örs, 2017: 224.

TPAO kurularak petrol arama ve üretme konusundaki görev ve yetkiler bu Kuruma aktarılmıştır¹⁵⁵.

TPAO, 08.06.1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname bağlamında yeniden teşkilatlandırılmıştır¹⁵⁶. Bu cümleden olmak üzere; TPAO sadece petrol arama ve üretim faaliyetleri icra etmekten sorumlu tutulmuş, TÜPRAŞ kurularak da rafineri faaliyetlerini icra etmek görevi TÜPRAŞ'a verilmiştir. Yine BOTAŞ kurularak gerek üretilen ve gerekse ithal edilen petrol ve gazın taşınması ve dağıtımından sorumlu hale getirilmiştir. BOTAŞ esasen petrol ve gazın taşıma faaliyetlerinde tek yetkili devlet kurumu olup, ülke sathına petrol dağıtımı bu kurum üzerinden yapılmaktadır.

TPAO gerek üretim ve gerekse ithal yoluyla, ülkemiz petrol ve doğal gaz ihtiyacını karşılamak için faaliyetlerde ve araştırmalarda bulunmak, bulunan kaynaklarının enerji sektörüne kazandırılması ve piyasanın istikrarlı götürülmesinde etkin rol oynamak ile görevli bir kurumdur¹⁵⁷.

TPAO'nun ana görevlerinden birisi; ülkenin petrol ihtiyacını karşılarken ülke içinde bölgesel dengeli ve adil dağıtımı sağlamak ve bunun için de petrolün gerek ülke içinden üretilen ve gerekse ithal edilen petrolün, uygun şartlarda depolanmasını ve arzını temin etmek olarak ortaya çıkmaktadır¹⁵⁸. TPAO'nun bir başka görevi de düzenleme ve denetleme ile ilgili olarak kendine bağlı olarak faaliyet gösteren şirketlerin koordinasyonunu sağlayarak, bu işletmelerin fiyat, tarife ve yatırımlarını koordine edecek ve bu bağlamda piyasayı etkileyecek kararlar alacak ve icraatlarda bulunacaktır. Bahsi geçen koordinasyon faaliyetlerini yerine getirirken TPAO; bağlı ortaklıklarının genel ekonomik ve mali politikalara uyumlu çalışmalarını sağlayacak, genel enerji politikalarına uymalarını temin edecektir.

TPAO; piyasa düzenleyici ve denetleyici kurum olarak kendisine verilen bir başka yasal görev de petrol üretimi ile ilgili özel şirketlere, idari ve teknik alanlarda yol göstericilik yapmasıdır¹⁵⁹.

1.3.5. Nükleer Düzenleme Kurulu'nun Yetkileri

Nükleer Düzenleme Kurulu 702 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş ve 09.07.2018 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak (702 S KHK M. 14) 24.06.2018 tarihinde

¹⁵⁴ Ayaydın, 2008: 194-206. Ulusoy, 2007: 230.

¹⁵⁵ Arıcıoğlu, 2010: 43.

¹⁵⁶ <https://kms.kayis.gov.tr/Home/Goster/23694>(erişim tarihi: 27.10.2018)

¹⁵⁷ <http://www.tpao.gov.tr/tp5/?tp=m&id=77> (erişim tarihi: 27.10.2018)

¹⁵⁸ <https://kms.kayis.gov.tr/Home/Goster/23694>(erişim tarihi: 27.10.2018)

¹⁵⁹ <https://kms.kayis.gov.tr/Home/Goster/23694>(erişim tarihi: 27.10.2018)

yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde, seçilen Cumhurbaşkanının ant içerek göreve başlaması ile fiilen icraatına başlamıştır¹⁶⁰.

Nükleer Düzenleme Kurulunun düzenlemeye ilişkin görev ve yetkilerinden bahsetmeden önce, KHK' da(702 S. KHK M. 2/1-ç) tanımlanan Kurul'un düzenleyici kontrol yetkisinden bahsetmek yerinde olacaktır. 702 sayılı KHK kapsamında Kurula verilen, sorumlu olduğu nükleer piyasasının düzenlenmesi, denetlenmesi ve piyasadaki çıktılarının değerlendirilmesi yetki ve görevleri; düzenleyici kontrol yetkisi olarak tarif edilmiştir. 702 sayılı KHK'da bahsi geçen bir başka düzenlemeye ilişkin tanımlama ise Kurul'un düzenleyici kontrolden çıkarma yetkisine dairdir. KHK'ye (702 S. KHK M. 2/1-d) göre; düzenleyici kontrolden çıkarma yetkisi; Kurumun belirlediği şartlar kapsamında, Kurula 702 sayılı KHK bağlamında faaliyet gösteren işletmeler, donanımlar ve bu kurumlara ilişkin faaliyetlerin icra edildiği yerlerde, düzenleyici kontrol yetkisinin kullanılmasına gerek kalmadığı şeklindeki alınan kurumsal kararı ifade etmektedir.

Nükleer Düzenleme Kurulunun bir başka yetkisi de işletmeden çıkarma yetkisi olup, bu yetki KHK'de (702 S. KHK M. 2/1-g) tanımlanmıştır. Bu tanıma göre; bir işletmenin verilen karar sonucu işletilmemesi kararının alındığı ve bu nedenle düzenleyici kontrolden çıkarılması hedefiyle yürütülen eylemler toplamına denmektedir.

Nükleer Düzenleme Kuruluna verilen bir başka yetki ise lisans verme yetkisidir(702 S. KHK M. 2/1-i). Bu yetki kapsamında; Kurul, nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyon ile bağlantılı yasal alt yapı ve düzenlemeler çerçevesinde verdiği izinler ile belirli bir süre bazı faaliyetlerin yürütülmesi imkân vermektedir.

702 sayılı KHK kapsamında (702 S. KHK M. 3/3) düzenlenen sektör ve alanlar ile ilgili olarak yürütülen iş ve işlemler, işyerleri ve faaliyetler, alınacak emniyet tedbirleri, nükleer enerji risklerine karşı alınacak önlemler, Kurulun düzenleyici yetkisi kapsamındadır. KHK'ya göre (702 S. KHK M.3/4) bu KHK bağlamındaki yürütülecek faaliyetlerde 702 sayılı KHK dışında, mevcut mevzuata göre tesis edilecek idari iş ve işlemler de emniyet bakımından mutlaka Nükleer Düzenleme Kuruluna danışılarak alınmak zorundadır. Söz konusu olan nükleer enerji ise her türlü işletme ve işlerde öncelikle 702 sayılı KHK ve bu KHK'ya dayanılarak çıkartılan idarî düzenlemeler, mutlaka göz önünde bulundurulacaktır.

Kurul'un yetkilendirme ve denetim salahiyeti de yasal olarak KHK'da (702 S. KHK M. 4/1) düzenlenmiştir. Buna göre; 702 sayılı KHK ile düzenlenen nükleer enerji ile ilgili

¹⁶⁰ Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.702.pdf> (erişim tarihi: 27.10.2018)

faaliyetler ve işletmeler, lisans almakla ve faaliyetlerini aldıkları lisanslar çerçevesinde yürütmekle yükümlüdürler. Kurul nükleer enerji alanında yürütülen bazı faaliyetleri, lisans kapsamı dışında bırakabilir. Bu durumda, bu alanda çalışan kurum veya kuruluşlar bu faaliyetleri mevzuat çerçevesinde, Kurula bildirmekle yetinebilirler.

Bu anlamda (702 S. KHK M. 4/3) Cumhurbaşkanlığı tarafından lisans alınacak faaliyetler ile izin veya yetki alınması gerekli konular ve aynı zamanda sadece Kuruma bildirimde bulunulacak hususlar belirlenecek ve ilan edilecektir. Kurum, aynı zamanda nükleer enerji alanında faaliyet gösterecek işletmeler için uyulması gerekli olan kuralları ve şartları da belirleyecektir (702 S. KHK M. 4/4). Bunun yanı sıra; Kurum tarafından yetki veya lisans verilmesi için aranan koşullar, verilecek bilgi ve belgelerin neler olacağı düzenlemelere konu edilecek ve saptanan bu koşullara uyulmasını sağlanacaktır.

Nükleer Düzenleme Kurulu; 702 sayılı KHK kapsamında kendisine tevdi edilen yetki ve görevler çerçevesinde bir yönetmelik çıkaracaktır. Bu yönetmelikte Kurum vereceği lisanslar, izinler ve diğer üçüncü kişilere yetki verdiği iş ve işlemler için başvuru koşulları, yetkinin kapsamı ve ayrıntıları, yetkilerin askıya alınması, iptali, yeniden verilmesi, yetkinin devri gibi hususları belirleyecektir (702 S. KHK M. 4/7).

Kurumun verdiği lisanslar çerçevesinde işletmeler, Cumhurbaşkanlığının belirlediği yükümlülükleri yerine getirmekle de mükelleftir. Gerek lisans ve gerekse Cumhurbaşkanlığınca belirlenen şartlara uyulup uyulmadığının tespiti bakımından da işletmeler ayrıca özel tüzel kişiliklerden oluşan, denetim kurumlarından denetim hizmeti almak ve belirli aralıklarla denetim yaptırmak zorundadırlar. Nükleer enerji ile ilgili işletmeleri denetleyecek özel tüzel kişiliklerin, taşınması gerekli olan nitelikler ve yapılacak denetimlerin esas ve usulleri de ayrıca Kurum tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlemeye tabi tutulacaktır (702 S. KHK M. 4/9).

Kurum aynı zamanda, 702 sayılı KHK kapsamındaki görevlerini ve yetkilerini kullanırken, 702 S. KHK M. 4/14 bağlamında diğer uzman kamu kurum ve kuruluşları ve bu konuda faaliyet gösteren özel sektör tüzel kişiliklerinden dahi hizmet satın alabilecektir.

1.3.6. BOTAŞ'ın yetkileri

BOTAŞ, 15.08.1974 tarihinde, 7/7871 sayılı KHK ile kurulmuştur. İlk kuruluş amacı; Türkiye ile Irak arasında akdedilen 27.08.1973 tarihli Sözleşme gereği, Irak petrolünün İskenderun Limanı'na taşınması amaçlı, inşa edilen boru hattının işletilmesiydi¹⁶¹.

¹⁶¹https://www.botas.gov.tr/docs/raporlar/tur/strplan2015-19_tr.pdfs. 18.(erişim tarihi: 28.10.2018)

Petrol boru hattı işletmek üzere kurulan BOTAŞ; daha sonra uzmanlığının artması ve gelişen enerji piyasası şartları çerçevesinde petrolün yanı sıra 1986 yılından itibaren doğal gaz sektöründe de faaliyet göstermesi için yetkilendirilmiştir¹⁶². Daha sonra, 08.02.1995 tarihinde çıkarılan 233 sayılı KHK ile de karlılık ve verimlilik esasları üzerine piyasalarda çalışmalar yapan, ticaret yürüten bir kamu iktisadi bir teşebbüsü olarak teşkilatlandırılmıştır¹⁶³.

233 sayılı KHK çerçevesinde çıkarılan Şirket Ana Tüzüğünde, kendisine verilen ana görevler esasen; doğal gaz ve petrol ve türevlerini nakletmek için boru hatları inşa etmek, ettirmek, işletmek, petrol ve doğal gaz nakillerini temin etmek, nakledilen petrol ve gazları satın almak, satmak şeklinde sıralanmaktadır. Şirket'in aynı zamanda, yurt dışında petrol ve doğal gaz aramak, gerekirse sondaj yapmak, yaptırmak, bunları nakletmek, naklettirmek, her türlü rafinaj iş ve işlemlerini yürütmek olarak sayılmıştır.

Görüldüğü üzere BOTAŞ; petrol piyasasında bir düzenleme ve denetleme kurumu olmaktan ziyade icraatlarda bulunan ve petrolün temininde ve ülke sathında dağıtılmasında, petrol boru hatlarının inşasında ve işletilmesinde önemli fonksiyonlar ifa eden uygulamaya yönelik, bir kamu iktisadi teşebbüsüdür.

1.3.7. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın yetkileri

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının en başta gelen görevi; ülkemizde bulunan doğal kaynaklarının, petrol da dahil olmak üzere, en etkin ve optimum fayda sağlanacak şekilde enerjiye ve ürüne dönüştürülmesi ve bu enerji ve ürünlerin çevre dostu bir ortamda, tüketicinin yararına en kaliteli şekilde sunulması; ülkeye değer ve refah kazandırmak şeklinde tarif edilebilir¹⁶⁴.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının görev ve yetkileri Kanunlar yolu ile enerji piyasaları ile ilgili olmak üzere, bağımsız idari otoritelere veya kurumlara bırakılmadığı sürece, gündeme gelebilecek ikincil karakterli bir yetki ve görevler şeklinde tezahür etmektedir (3154 SK, M. 2/1).

Bakanlık, zikredilen ikincil karakterli görev ve yetkileri kapsamında, günün şartları çerçevesinde enerji ve doğal kaynakları ülke faydasına, en son teknolojileri takip edecek ve gerektiğinde kullanılmasına zemin hazırlayacak; bu kaynakların araştırılması, halkın tüketimine sunulması, ekonomik değer haline getirilmesi, denetlenmesi, muhafazasının sağlanması için ülkenin milli enerji politikasını tesis edecektir. Yine Bakanlık, bu politikanın uygulanması için; plan ve projeler hazırlayacak ve gerektiğinde üçüncü şahıs ve kurumlara bu

¹⁶² Arıcıoğlu, 2010: 43.

¹⁶³ https://www.botas.gov.tr/docs/raporlar/tur/strplan2015-19_tr.pdf s.18, 20. (erişim tarihi: 28.10.2018)

¹⁶⁴ <http://www.enerji.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Misyon-Vizyon> (erişim tarihi: 29.10.2018)

politika, plan ve projeleri hazırlattırarak ve bu alanda genel koordinasyon görevini yürütecektir (3154 SK, M. 2/1-b, 1-d).

Bakanlığın, enerji ve doğal kaynakların genel idare politikalarının oluşturulması ve koordinasyonu vazifesinden başka denetlemeye ilişkin de Bakanlığa bağlı Kurumlar ile Bakanlıkla ilişkili konumda olan, bağımsız idari otoritelerin faaliyet, iş ve işlemlerini denetlemek görevi yasa ile belirlenmiş bulunmaktadır (3154 SK, M. 2/1-g).

Bakanlığın enerji ve doğal kaynakların genel idare politikalarının oluşturulması bakımında sekreterliğini yapan asıl kurum; Bakanlığın Petrol İşleri Genel Müdürlüğüdür. Petrol İşleri Genel Müdürlüğünün petrol piyasası bakımından asıl fonksiyonu daha çok; petrol üretimi aşaması ile ilgili olup, petrol ürünlerinin piyasaya sunulması noktasında görev ve yetkiler daha çok EPDK'ya tevdi edilmiştir (3154 SK, M. 10/A).



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PETROL PİYASASININ HUKUKİ DURUMU, YAPTIRIMLAR VE YARGISAL DENETİM

2.1. Türkiye’de Petrol Piyasasının Hukuki Durumu, Yaptırımlar ve Yargısal Denetim

Petrol kelimesinin kökenine bakıldığında, Latince taş anlamındaki “petra” ile yağ anlamında kullanılan “oleum” kelimelerinin yan yana getirilmesinden ortaya çıkmış¹⁶⁵ ve daha çok petrolden elde edilen yakıtların genel adı olarak kullanıma sokulmuş olup, teknik anlamda bu terim yeraltı haznelerinde sıkışmış ve oksijensiz kalmış hidrokarbon niteliğindeki, kimyasal maddeleri ifade etmektedir¹⁶⁶.

Öğretide petrolün, hidro karbon elementlerin bir araya gelmesinden oluşmakla birlikte, her zaman standart bir bileşen olmadığına dikkat çekilmektedir¹⁶⁷. Aslında petrol bileşenleri, çıkarıldıkları bölge ve ülkelere göre değişiklik göstermekte ve çeşitli kalitelere üretilmektedir.

Petrol görünüm itibarıyla; renkli, belirli bir yoğunluğu olan, yanıcı ve yapışkan bir kimyasal bileşim olarak ortaya çıkar. Metan, etan, propan, bütan gibi çeşitleri olan petrolün, yoğunluğu kimyasal bileşimine ve yapışkanlığına yani viskositesine göre değişmektedir. Piyasa değeri daha fazla olan hafif petroler, yani yüksek graviteli olan petrolergörece daha açık renkli olup açık kahve, sarı veya yeşil renkli olarak üretilirler. Ağır veya düşük graviteli petroler ise daha çok koyu kahve veya siyah yakın ya da siyah renklidir. Yüksek graviteli,yani açık renkli petrolün işlenmesi ile daha çok jet yakıtı, benzin, gazyağı ve motorin gibi pahada ağır, görünüm itibariyle ise hafif ve beyaz ürünler elde edilir. Düşük graviteli petrolün işlenmesinden ise daha çok fueloil, kalorifer yakıtı ve asfalt gibi görece daha ucuz, görünümde daha ağır ve siyah ürünler elde edilmektedir¹⁶⁸.

İlk bilinen petrol ürünlerinin kullanımı; tarihte M.Ö. 600 yıllarının bugünkü Irak’ta krallık yapan, Babil krallarından Nebukadnezar’ın yaşadığı zamanlara kadar götürülmektedir¹⁶⁹. Yine tarihi Lut Gölü civarında yer alan Eriha veya diğer adıyla Jericho şehrinin sakinlerinin, proto-neolitik devirlerde petrol ürünlerinin ticaretini yaptıklarına dair bazı bilgiler günümüze kadar ulaşmıştır¹⁷⁰.

¹⁶⁵ Gezer, 2016: 2.

¹⁶⁶ Gürkan, 2009: 3.

¹⁶⁷ Gezer, 2016: 2.

¹⁶⁸ Özkan, 2016: 5.

¹⁶⁹ Gezer, 2016: 3.

¹⁷⁰ Gezer, 2016: 4.

Petrolün sanayi ürünü olarak yaygın bir şekilde kullanılması; 17. Yüzyılın ortalarından itibaren başlamaktadır. Bu çağda petrolün özellikle tıpta ilaç olarak, savaşlarda ateşlemelerde, gemi yapımında çürümeyi önlemek için ve ölüleri uzun süre çürümeden saklamak ise mumyalama işleri gibi pek çok çeşitli iş ve işlemlerde kullanıldığı görülmektedir¹⁷¹. 1800'lerin ortalarına doğru ise petrolün, rafine edilerek gaz yağına dönüştürülmesi ile petrol endüstrisinin önü açılmış ve petrol aydınlatma için yoğun bir şekilde kullanılır olmuştur¹⁷². Önceleri oldukça ilkel yollarla taşınan aydınlatma amaçlı petrolün kullanımı, sanayileşme çağı ile¹⁷³ giderek yaygınlaştıkça bu piyasadaki tekel şirketler de oluşmaya başlamış ve John Rockefeller 1859 yılında bu anlamda ilk bilinen adımları atmaya başlamıştır¹⁷⁴. Daha sonra 1870 yılında Standard Oil şirketini kurulmuş, bu tekel şirket 1880 yılına kadar rakiplerinin büyük bir kısmını yutarak, ABD petrol üretiminin %90'ın tek başına yönetir duruma gelmiştir¹⁷⁵. Diğer taraftan, ABD'de daha 1800'lü yıllardan itibaren yaygın olarak uygulanan Ele Geçirme Yasa'sının da bir sonucu olarak sayıları binlerle ifade edilen petrol kuyuları küçük ve orta sermaye grupları adına ortaya çıkmış ve bunun sonucu olarak petrol piyasası oldukça erken dönemlerde canlanmıştır¹⁷⁶.

Bir yer altı ürünü olarak petrol ve oluşturduğu geniş piyasa ve kullanım alanları insanlığın geleceğini ve ülke ekonomilerini ve siyasetlerini doğrudan etkilemektedir. Petrol, dünya siyasetinde kendisine sahip olan ülkeleri ve aynı zamanda sahip olmayan veya kıt sahip olan ülkeleri de bir şekilde sadece ekonomik yönden değil, aynı zamanda siyasi yönden de çok derin ve kalıcı bir şekilde etkilemektedir. Petrol çoğu zaman, tarihte binlere ve hatta milyonlara varan ölümlere, yararlılara, büyük tahribatlara, yıkımlara sebebiyet veren büyük savaşlara neden olmuş ve olmaya da devam etmektedir¹⁷⁷. “Son yüzyılın siyasi ve ekonomik tarihini önemli oranda petrol belirlemiştir” tespiti, kanaatimizce yerinde ve çok doğru bir tespittir. Petrolün bu önemli ve zaman zaman yıkıcı etkisi keşfedildiği 19. Yüzyılın sonları ve 20. Yüzyılın başlarından beri, canlı bir şekilde kendisini hissettirmektedir. Buna ilişkin çarpıcı bir tarihçe, “Petrol Fırtınası” isimli kitapta etkili bir şekilde anlatılmıştır¹⁷⁸.

¹⁷¹ Özkan, 2016: 54.

¹⁷² Aydın, 2014: 78.

¹⁷³ Arıcıoğlu, 2010: 1.

¹⁷⁴ Aydın, 2014: 78.

¹⁷⁵ Özkan, 2016: 53.

¹⁷⁶ Koçer, 2016: 65.

¹⁷⁷ Sarıahmetoğlu, 2007: 67. Petrol nedeniyle ülkeler arasında savaşların çıkması M.Ö. 312 yıllarına kadar gitmektedir. Suriyeliler ile Araplar daha o zaman Ölü Deniz diye bilinen Zift Gölü'nün ele geçirilmesi için savaşmışlardır; Gezer, 2016: 4, 5. Ancak petrolün yıkıcı bir savaş silahı olarak kullanılması Doğu Roma İmparatorluğu tarafından “Rum Ateşi” silahı ile olmuş ve bu silah 1453 yılına kadar İstanbul'un fethini erteleyen en önemli etken olmuştur; Gezer, 2016: 5.

¹⁷⁸ Karadağ, 1988: 79.

Bu yer altı zenginliğinin aranmasından başlayıp kullanıcıya ulaşana kadar geçen süreç, ciddi bir ilgi alanı oluşturmakta ve konuya dikkatli ve uzman bir yaklaşımı şart koşmaktadır. Zira petrolün elde edildiği, ayrıştırıldığı, çeşitli mamullere dönüştürüldüğü ve dağıtıldığı her bir safha ayrı bir sektör, ayrı bir pazar ve ayrı bir ihtisas alanına imkân vermektedir¹⁷⁹. Dolaysı ile ekonomik ve siyasi olarak bu çok önemli sektörlerin her birinin ayrı bir ciddiyet ve özenle ele alınması ve idare edilmesi kamu güvenliği ve sosyal barış için zorunluluk arz etmektedir¹⁸⁰.

Geçtiğimiz asrın büyük bir kısmında; petrolün yaşamın birçok yerinde faaliyet göstermesi ile birlikte; insanlar tarafından hem petrole duyulan güven artmıştır hem de insanların sanayi ve teknolojinin ana kaynağı olması nedeni ile, petrole bağımlılığı ve bu hissiyat giderek artmıştır¹⁸¹. Petrol, daha yüzyılın başında tüm dünyada ilerlemenin sembolü olarak algılanmış ve giderek daha fazla itibar görmeye başlamıştır¹⁸². Zamanla ülkemizde petrolün artan sanayide kullanımı ve ulaşımın başlıca enerji kaynağı olması nedeniyle, ülkemiz açısından da bu enerji kaynağı ciddi bir değer teşkil etmeye başlamıştır¹⁸³. Her ne kadar günümüzde enerji kaynakları bakımından bazı yenilenebilir enerji kaynakları bir alternatif olarak kabul edilmeye ve ikame mal olarak kullanılmaya başlansa da^{184,185} petrol hala enerji hammaddesi olarak Dünya’da ilk sırada gelen tüketim girdisi olmaya devam etmektedir^{186,187}. Bu zenginlik rezervleri 21. Yüzyılda da giderek azalmaya, doğal kaynaklar tükenmeye başlasa da, petrol ve yan sanayi ürünleri, tüketim alanında altın çağlarını yaşamaya devam etmektedir¹⁸⁸.

Tarihsel açıdan bakıldığında, ilk defa petrol kuyularının Azeri topraklarda açıldığına şahit olmaktayız. Bu anlamda Bakü şehrindeki ilk ticari petrol kuyusunun açılması, 1848 yılına tesadüf etmektedir. Petrolün bireysel kuyulardan üretiminden, işin sanayi dalına

¹⁷⁹ Gürkan, 2009: 4.

¹⁸⁰ Gholizadeh, 2018: 36.

¹⁸¹ Gholizadeh, 2018: 7.

¹⁸² Yergin, 1999: XI.

¹⁸³ “Türkiye petrol piyasasında... yapılan regresyon analizi sonucunda, ham ve işlenmiş petrol ürünleri fiyatlarının makroekonomik büyüklükleri etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.” Özkan, 2016: 46.

¹⁸⁴ Berk, 2010: 1, 2.

¹⁸⁵ Gholizadeh, 2018: 7.

¹⁸⁶ “Yenilenemeyen enerji kaynağı olarak nitelendirilen petrolün, nüfus, talep ve tüketimdeki artışın bir sonucu olarak kısa sürede tükenerek olması düşünülse de artan arama teknolojileri sayesinde mevcut rezervlere ilave olarak eklenecek yeni rezervlerin varlığı bu düşüncüyü çürütmektedir. Bu nedenle petrol, geçmişte, günümüzde ve gelecekte birincil enerji kaynağı olarak gündemde olacaktır.” Gürkan, 2009:1. Özkan, 2016: 6

¹⁸⁷ Gholizadeh, 2018: 12 vd.

¹⁸⁸ “Enerji kaynakları arasında yer alan üç fosil yakıt, genel olarak dünya birincil enerji tüketiminin %90’lık kısmını oluşturmaktadır. Bu lokomotif enerji kaynakları içinde şüphesizdir ki petrol en önemli yere sahip olanıdır. Petrolün bu %90’lık kısım içindeki payı %36 düzeyindedir.” Gürkan, 2009: 1. AB’nin 2030 yılına kadar petrol ve doğalgaz ithaline bağımlılığı %70’e, 2020-2030 döneminde sadece doğalgaza bağımlılığı %76’dan %83’e yükseleceği tahmin edilmektedir. Bkz. European Commission, Commission Staff Working Paper: COM (2011) 779 Final, Gholizadeh, 2018: 71

dönmeye başlaması ise ilk kez Amerika kıtasında gerçekleşmiştir. 27.08.1859 tarihinde ilk defa Edwin L. Drake isimli müteşebbis, ABD’de Titusville şehri yakınlarında ticari amaçlı seri üretim yapan petrol kuyuları işletmeye başlamıştır¹⁸⁹.

Bugün ise, petrol üretimi 50’den fazla ülkede yapılmaktadır. Ancak buna rağmen bu piyasanın kontrolü, belli ülkeler tarafından idare edilmektedir. Dünyadaki petrol rezervinin üçte ikisini elinde bulunduran 12 ülkenin üye olduğu OPEC üyesi devletler, bu kontrolü yapan başlıca ülkelerdir¹⁹⁰. 1960 yılında kurulan OPEC’in hedeflerinden birisi, üye ülkelerin petrol politikalarında koordinasyonu sağlamak olup, bu amaç doğrultusunda çalışmalar yürütmektedir¹⁹¹.

Petrol sektörünün kendine özgü, birçok ayırt edici özellikleri nedeniyle, diğer doğal kaynaklardan ayrı ve oldukça tarihi bir piyasa olma özelliğine sahiptir. Bu farklılıkların başlıcaları şu şekilde sayılabilir;

- Petrol piyasasında üretim ile tüketim arasında geçmiş tecrübelerden edinilmiş derslerden çıkarılan çok ince bir denge ayarı vardır. Petrol tüketimi, normal şartlarda ani ve dengesiz bir şekilde artmaz. Dolaysı ile petrol üretimi de bu istikrarlı tüketim trendlerine göre belirlenir. Bundan maksat, petrol fiyatlarının kontrol altında tutulmasıdır.
- Petrol piyasasındaki dev şirketlerin aldıkları yatırım kararları, küresel etkileri olan kararlardır. Bu nedenle; ülkelerin izledikleri siyasetler ile büyük petrol şirketlerinin yatırım kararları arasında, çok hassas ve ince bir karşılıklı etkileşme her zaman söz konusudur.
- Petrol üretimi ve işlemesi büyük sermaye birikimlerini şart koşan pahalı yatırımlardır. Bu nedenle bu piyasadaki aktörler; gerek bu piyasadaki ve gerekse diğer piyasalardaki ve teknolojiadaki gelişmeleri yakından takip etmeleri kaçınılmazdır.
- Petrol üretim ve işleme sektöründe küresel genel geçer standart sözleşme, raporlama ve muhasebe kuralları bulunmadığından, bu alanda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların bu hususa dikkat etmeleri ve bu alandaki değişik sistem, muhasebeleştirme, raporlama usulleri ile standartları yakından takip etmeleri gerekmektedir.
- Petrol piyasaları ile ilgili olarak her ülkenin kendine has yasal ve teknik düzenlemeleri ile belirli kurum veya ülkeler lehine bazı imtiyaz sözleşmeleri olabilmektedir. Bunda ülkelerin siyasi geçmişleri, tarihleri, petrol zenginlikleri, gelişmişlik seviyeleri, ekonomik düzeyleri gibi hususlar etkili olmaktadır.

¹⁸⁹ Pala, 1996: 32, 221.

¹⁹⁰Koçer, 2016: 71.

¹⁹¹ Gürkan, 2009: 8, 9. Berk, 2010: 49.

- Petrolü ihraç eden ülkeler, en pahalı fiyata petrollerini satmak istemekte, ithal edenler ise bu ürünü en uygun fiyata almak istemektedirler. Dolaysıyla bu arz ve talep miktar, oran ve dengesi petrolün fiyatını ve üretim hacmini etkileyen önemli unsurlardır¹⁹².

Petroldeki tüketim ve buna bağlı olarak artan ithalat Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, fiyatlarla birlikte ekonomik ve siyasi açılardan oldukça tehlikeli dalgalanmalar yaratabilir¹⁹³. Bunun en somut örneği olarak 70'li yıllardaki petrol fiyatlarındaki artışı gösterebiliriz¹⁹⁴. Yetmişli yıllarda ülkemizi de diğer birçok ülkelerde olduğu gibi, petrol fiyatları çok derinden etkilemiştir. Bu dönemde ülkelerde, ekonomide halkı sıkıntıya sokan en önemli etken; petrolden kaynaklı borçlar olmuştur¹⁹⁵. Bu borç krizinin aşılması için örneğin ülkemizde 24 Ocak Kararları olarak bilinen, kapsamlı bir ekonomi paketi devreye sokulmuştur. Diğer taraftan yaşanan ekonomik ve siyasi sıkıntıların aşılması için Türkiye'de 70'li yıllarda Irak ile birçok antlaşma imzalanmış ve yapılan anlaşmalar neticesinde, Irak ülkemizdeki petrol piyasasının en önemli aktörü olmuştur.

Ülkemizde petrol bağımlılığından kurtulmak için birçok teşebbüslerde bulunulmuş ve bu kapsamda yurdumuzda petrol aramacılığının yapıldığı 57 yıl süresinde, toplamda 1050 arama kuyusu ve 1808 üretim, akıtma ve geliştirme kuyusu açılmış ve irili ufaklı 23 doğal gaz sahası ile 102 petrol sahası keşfedilmiştir¹⁹⁶. Ancak günümüze kadar keşfedilen bu kaynaklara rağmen, ülkemiz tüketilen petrol enerjisini önemli oranda yerli kaynaklardan karşılamaktan uzak olup, petrol bakımından yabancı ülkelere bağımlı olmaya devam etmektedir¹⁹⁷.

Tarihsel açıdan bakıldığında; ülkemizde petrol piyasası ile ilgili düzenlemelerin tarihçesi, çok eskilere dayanmaktadır. Bu bağlamda ilk düzenlemeler önce; Yavuz Sultan Selim dönemine, daha sonra da oğlu Kanuni Sultan Süleyman dönemine kadar uzanmaktadır¹⁹⁸. Daha sonraki dönemlerde IV. Murat'ın zamanında, bugünkü Kerkük

¹⁹² Gürkan, 2009: 11.

¹⁹³ Berk, 2010: 1; Arıciöğlü, 2010: 45.

¹⁹⁴ "Global düzeyde iki önemli petrol krizi yaşanmıştır. Birinci kriz 1973 yılında İsrail ve Arap ülkelerinin savaşı sonucunda enerji yönetimin kimin tarafından ve nasıl yönetilmesi sorunu olarak ortaya çıkmıştır. Bu savaşın sonucunda OPEC tarafından petrol fiyatları üç kat artırılmıştır. İkinci kriz ise 1979 yılında İran devrimi ile ortaya çıkmıştır. Bu krizin sonucunda yine petrol fiyatlarında kayda değer artış yaşanmıştır." Gholizadeh, 2018: 36, Dipnot 30; Özev, 2010: 1.

¹⁹⁵ Gholizadeh, 2018: 37, 66.

¹⁹⁶ Okandan, 2002

¹⁹⁷ Yıllara sari olarak üretim sayıları için bakınız: <http://www.pigm.gov.tr/index.php/istatistikler> (erişim tarihi: 25.09.2018) "Özellikle tüketilen enerjinin % 40'ını petrolle karşılayan ve tükettiği petrolün yalnızca % 10'luk kısmını kendi bünyesinde üretebilen ülkemiz açısından petrol fiyatlarının yükselmesi, alternatif enerji kaynaklarına yönelmesini ya da rezerv arama çalışma faaliyetlerinin sıklaştırılması gibi basit sonuçları doğurabileceği gibi, uzun vadeli politikaların oluşturulması gibi kapsamlı çalışmaları da gerektirebilmektedir." Gürkan, 2009: 1; Arıciöğlü, 2010: 45 vd.

¹⁹⁸ Gezer, 2016: 6.

şehirindeki Babagürğür Petrol Yataklarının işletilmesi Neftçizade Ailesine Padişah Fermanı ile verilmiş olduğunu görüyoruz¹⁹⁹.

İlerleyen yıllarda, uzun dönem yoğun bir petrol ticari faaliyetine rastlanmayan Osmanlı İmparatorluğu'nda, önemli bir başka dönüm noktasını 1859 yılında Edwin Drake'in geliştirdiği sondaj usulü ile eskiye oranla çok fazla petrol çıkarılmasını sağlayan yeni buluşu olmuştur. Bu yeni buluş petrol piyasasının giderek küresel anlamda hareketlenmesine sebep olmuş ve Osmanlı'da Sultan Abdülaziz'in saltanat yıllarında bu gelişmelere bigâne kalmamış, en azından petrol piyasasını daha etkin düzenlemek için, 17.12.1861 tarihli Madenler Nizamnamesi çıkarılmıştır²⁰⁰.

1861 yılında çıkarılan, 1868 yılında petrol aramaları için eklemeler yapılan Madenler Nizamnamesine göre; Osmanlı Memleketinde yaşayan tebaa, kendi arazilerinde buldukları madenleri çıkarmak için herhangi bir makam veya merciden izin almak zorunda değil iken, Devlete ait mülklerden maden çıkarmak için Madenler Nezaretinden izin almak ve bu izne göre maden üretmek zorunda idiler²⁰¹. Bu arada yabancı memleket tebaası, kendi başlarına maden çıkarmak izni almaları mümkün değil iken, Osmanlı tebaası ile yaptıkları ortaklıklar ile maden arama imtiyazı sahibi olabiliyorlardı.

1870-1898 yılları arasında Osmanlı'da sadece 10 civarı petrol işletmesi bulunmakta iken, 1898 ila 1900 yılları arasında bu rakamın hızla artarak 139'a kadar yükseldiği yabancı kaynaklara yansımıştır²⁰². Ne yazık ki Osmanlı Devleti, her ne kadar petrolün değerli ve stratejik bir ürün olduğunu anlamaya başlasa da mevcut petrol yataklarının Devlet tarafından etkin ve yaygın bir şekilde işletilmesi sonucunu doğurmamıştır²⁰³. Osmanlı elindeki uyuyan bu dev hazineden en zor ve borçlu yıllarında yararlanmasını gereğince bilememiş ve bu kahredici ihmalinin bedelini, petrol yataklarının bulunduğu zengin yataklarını zamanla İngiltere gibi dönemin güçlü ülkelerine kaptırma gibi bir netice ile karşı karşıya kalmıştır²⁰⁴.

Osmanlı 1912 yılında yavaş yavaş modern tekniklerle petrol üretmeye başlasa ve bu doğal kaynağın değerini daha fazla anlamaya başlasa ve bu yönde yabancı ortaklı Türk Petrol Firmasını kurmuş olsa da, patlayan 1. Dünya Savaşı ile bu girişim de ne yazık ki akim kalmıştır²⁰⁵. Tabi bununla birlikte ilk petrol arama faaliyetlerinin Osmanlı'da 19. Yüzyılın

¹⁹⁹ Gezer, 2016: 6.

²⁰⁰ Keskin, 2016: 128.

²⁰¹ Gezer, 2016: 7.

²⁰² Gezer, 2016: 8.

²⁰³ Keskin, 2016: 133.

²⁰⁴ Gezer, 2016: 8.

²⁰⁵ Gezer, 2016: 10.

sonlarında İskenderun'un Çingen köyünde olduğu da hatırlatılmalıdır.²⁰⁶ Hakeza her ne kadar geri kalmış da olsa ilk adımları çok geç atmamıştır.

Cumhuriyet'in kurulmasıyla, Osmanlı Devletinden kalan kötü tecrübelerin de etkisi ile Devlet petrol arama ve üretme faaliyetlerini kendi tekeline almaya çalışmış ve nihayet 1926 yılında 792 sayılı Petrol kanunu çıkarılarak petrol arama ve üretme faaliyetleri Devletin inhisarına terk edilmiştir²⁰⁷.

Ancak uygulamada 792 sayılı Kanun çok etkili olamamış ve Devlet petrol üretim ve ticareti ile ilgili tekel hakkını 1930'lı yıllara doğru bazı yabancı şirketlere peyder pey devretmeye başlamıştır²⁰⁸.

Bu minvalde, Türkiye'de 1940 yılına kadar petrol ürünleri yerli ve yabancı özel şirketler tarafından pazarlanmıştır. Sekoni, Stenau, Raman, Naft-Sendikat, Shell bu özel şirketlerden bazılarıdır²⁰⁹.

Günümüzde ise son tüketiciye ulaştırma bakımından, rafinerilerde üretimi yapılan ya da yurtdışından ithal edilen ürünlerin yurt içinde pazara sunulması, bayilere aktarımı için ana dağıtım kuruluşlarına teslimi, BOTAŞ vasıtasıyla olmaktadır. BOTAŞ'ın ana dağıtımını yaptığı bu ürünler; değişik benzin türleri, gaz yağı, uçaklar için özel yakıt, fuel-oil, mazot gibi her türlü hidro karbon kökenli yakıtlardır.

1941 yılında ise Petrol Ofisi kurulmuştur. Devlet eliyle kurulmuş sonrasında ise özelleştirilmiştir.

Ayrıca NATO programının gereği olarak; Türkiye sınırları içerisinde inşa edilmiş akaryakıt boru hatları, depolama faaliyet icra eden tesisler, pompa istasyonları, hava meydanları ve petrol, yakıt ve yağlayıcıları tesisleridir. Petrol Ofisi'nin bu noktadaki görevi TSK ve NATO için kar amacı gözetmeden akaryakıt ikmal yapmak ve bakım faaliyetleri yürütmektir. Petrol Ofisi bu faaliyetler için ANT İşletme Başkanlığını kurmuştur.

Bu Başkanlık vasıtasıyla, hem barış dönemlerinde hem de savaş dönemlerinde iki kurumun da akaryakıt ihtiyacını karşılamak üzere, faaliyet yürütmeyi hedeflemiştir. ANT'ın faaliyetleri kapsamında olan işler; askeri petrol ürünleri ikmal işlemleri, NATO'ya ait olan tesisler ile birlikte; petrol boru hatlarının bakım ve işletme faaliyetleri, askeriye ait havalimanlarındaki bakım ve işletme faaliyetleridir. Bu faaliyetlerin ile birlikte Milli Savunma Bakanlığının sivil kısmındaki akaryakıt ihtiyacı da yine Petrol Ofisi tarafından

²⁰⁶ Bostan, 1990 s.1.

²⁰⁷ Gezer, 2016: 11.

²⁰⁸ Gezer, 2016: 12.

²⁰⁹ <https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/poas.pdf> (erişim tarihi: 25.09.2018)

karşılanmıştır. ANT faaliyetleri Petrol Ofisi ile Milli Savunma Bakanlığı'nın her yıl imzaladığı protokol kapsamında icra edilmektedir²¹⁰.

Başkanlığın örgütlenmesi ise bölge müdürlüğü ve müdürlükler şeklinde yapılandırılmıştır. Bu Müdürlükler bölgesel olarak Malatya-ANT Doğu Bölge Müdürlüğü ve Eskişehir-ANT Batı Bölge Müdürlüğü olmak üzere iki bölge müdürlüğünden teşekkül etmektedir.

İki bölge müdürlüğünde hem sivil ve askeri amaçlı tesisler bulunmaktadır. Petrol Ofisinin İzmit rafinerisinden ürün taşımak için kullandığı boru hattı NATO'nun mülkiyetinde bulunan NATO Batı Boru Hattıdır.

Daha sonra ANT, özelleştirmeler nedeniyle, POAŞ bünyesinden dışarıya çıkarılarak müstakilen MSB'na bağlı farklı bir kamu tüzel kişiliği haline getirilmiştir²¹¹.

Petrol işleri Genel Müdürlüğü verilerine göre 2000 yılında faaliyet yürüten şirketlerin sayısı 14 olup; sonraki yıllarda regüle edilmiş sınırlı bir serbestleşme ile doğru orantılı olarak sayı sürekli artış göstermiştir²¹². 2017 itibariyle geldiğimiz noktada, dağıtım şirketleri sayısı 100'ü geçmiştir. Ancak bunların hepsi faal halde değildir²¹³.

Toplam ham petrol tüketimi, Türkiye'de 2016 yılında yaklaşık 28 milyon ton olarak gerçekleşmiştir. Toplam ham petrol tüketiminin %9'u yerli üreticilerden sağlanırken, %91'i ithal edilmektedir. İthal edilen payın büyük kısmını yüzde 37 ve yüzde 28 olmak üzere, sırasıyla Irak ve İran oluşturmaktadır. Kalan yüzdeler ise Rusya, Kuveyt, Suudi Arabistan ve diğer ülkeler oluşturmaktadır. Yüzde 9 oranında yerli üretim diliminin ise yüzde 73'lük kısmı TPAO'ya ait olup, geri kalanı ise diğer şirketler sağlamaktadır²¹⁴.

Türkiye'deki rafinerilerin toplam depolama kapasitesi 7,2 milyon m³'tür. Ürün temin dağılımında yüzde 58'lik dilimi yerli rafineri şirketleri oluşturmaktadır²¹⁵. Toplam üretimin %76'sı beyaz ürün (benzin, motorin), geri kalanı fueloil ve bitüm gibi siyah ürünlerdir.

Star rafinerisinin 2018 yılında 10 milyon tonluk toplam kapasite ile faaliyete geçmiş, motorin ve LPG üretimini sırası ile %60 ve %33 artırması beklenmektedir²¹⁶.

Depolama aşamasında ise toplam lisanslı depo sayısı 102, depolama kapasitesi ise 5,2 m m³'tür. İthalat operasyonlarıyla öne çıkan Akdeniz ve Marmara bölgeleri; toplam

²¹⁰ <https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/poas.pdf> (erişim tarihi: 25.09.2018)

²¹¹ <https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/poas.pdf>, (erişim tarihi: 25.09.2018)

<http://www.ant.gov.tr/> (erişim tarihi: 25.09.2018)

²¹² <https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/poas.pdf>, (erişim tarihi: 25.09.2018)

²¹³ <https://www.turpak.com.tr/tr/referanslar/liste/Petrol-Dagitim-Sirketleri/95/0/0> (erişim tarihi: 25.09.2018)

²¹⁴ <https://www.pwc.com.tr/tr/sectorler/enerji/akaryakit-dagitim-sektorunun-gundemi/akaryakit-dagitim-sektorunde-turkiye-ekonomisindeki-yeri-ve-onemi.pdf> (erişim tarihi: 25.09.2018)

²¹⁵ TÜPRAŞ Rafinerisi için Bkz. : <https://www.tupras.com.tr/> (erişim tarihi: 25.09.2018)

²¹⁶ STAR Rafinerisi için Bkz.: <http://www.socar.com.tr/is-alanlari/STAR-rafineri>, (erişim tarihi: 25.09.2018)

depolama kapasitesinin %77'sine sahiptir. Buna ilave olarak sektörde 0,7 m m3 LPG depolama kapasitesi bulunmaktadır²¹⁷.

Türkiye'de akaryakıt tüketimi sürekli istikrarlı bir şekilde artmaktadır²¹⁸. Rakamlara bakıldığında, ülke içinde 50 milyon ton ile yeterli rezervlere sahip olmayan ve dolayısı ile kâfi üretim sağlayamayan ülkemiz açısından, petrol piyasalarında dışa bağımlılık söz konusu olduğu açıkça görülmektedir²¹⁹. Petrolde büyük ölçüde dışa bağımlı olan Türkiye için, aynı zamanda petrol konusunda küresel ölçekte yaşanan, siyasi ve ekonomik belirsizliklerden doğrudan etkilenmekte ve arz güvenliğini garantiye almak için daha yoğun çalışmalara ihtiyaç duymaktadır²²⁰. Nitekim 5015 sayılı Kanunun çıkarılmasında en önemli amaçlardan birisi arz güvenliğinin sağlanması ve bunun içinde ülkemiz petrol stoklarının yasal olarak garanti altına alınmasıdır²²¹.

Ülkelerin enerji stratejileri ve politikalarının etkinliği için enerji talep tahminleri büyük önem arz etmektedir. Ekonomisi ve buna paralel olarak enerji tüketimi hızla büyüyen Türkiye, petrol rezervleri ve üretimi sınırlı olan, tükettiği petrolün büyük bir kısmını ithal eden bir ülkedir. ... Elde edilen tahmin değerlerine göre, toplam petrol talebinin çok az artarak -yıllık ortalama %0,03- 2020 yılında 30,58 mtep olması, ulaştırma sektörü petrol talebinin ise yıllık ortalama %3,3 artarak 2020 yılında 20,73 mtep olması beklenmektedir.²²²

Ülkemizde petrol piyasasının önemli problemleri bulunmaktadır. Bunlardan en başta geleni; mevcut rezervlerin yakın bir gelecekte bitecek olması ve kaçak akaryakıt sıkıntısı olarak ortaya çıkmaktadır²²³. Kıt kaynaklardan dolayı önemli bir ülke meselesi olarak kabul edilen akaryakıt kaçakçılığı ile mücadele etmek ve petrol piyasasındaki yaşanan hukuka aykırı faaliyetleri önlemek ve rekabet ortamı oluşturmak için 4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu kabul edilmiştir²²⁴.

5015 sayılı Kanun ve 21.3.2007 tarihli ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu hükümleri birlikte uygulanarak, örneğin 2005 yılında, toplam petrol tüketiminin yüzde on sekizine tekabül eden kaçak olarak kabul edilen, akaryakıt niteliğindeki petrol ürünlerinin illegal ticareti önlenmeye çalışılmıştır²²⁵. Bunun için öncelikle kaçak akaryakıtın tanımı

²¹⁷ <https://www.pwc.com.tr/tr/sectorler/enerji/akaryakit-dagitim-sektorunun-gundemi/akaryakit-dagitim-sektorunde-turkiye-ekonomisindeki-yeri-ve-onemi.pdf> (erişim tarihi:25.09.2018)

²¹⁸ <https://www.pwc.com.tr/tr/sectorler/enerji/akaryakit-dagitim-sektorunun-gundemi/akaryakit-dagitim-sektorunde-turkiye-ekonomisindeki-yeri-ve-onemi.pdf> (erişim tarihi:25.09.2018)

²¹⁹ Arıcıoğlu, 2010: 42, 45.

²²⁰ Selçuk Çakmak, 2015: 105.

²²¹ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss288m.htm> (erişim tarihi: 31.10.2018)

²²² Solak, 2013: 142.

²²³ Arıcıoğlu, 2010: 42.

²²⁴ Balcı, 2011: 152; Demircioğlu, 2012: V.

²²⁵ Gezer, 2016: 30; bu miktar kaçak akaryakıtın ülke ekonomimize senelik vergi zıyaı anlamında vermiş olduğu maddi zarar, takribi 2,5 milyar dolar civarı idi.

yapılmış ve bu ürünlerin lisanssız olarak üretilmesi, dağıtımı, satılması ve kullanılması değişik yaptırımlara bağlanmış, lisans hizmetleri de kurallara bağlanmıştır.

Ülkemizde kaçak nitelikli akaryakıtın karayolu ile daha çok Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgesindeki, yaşanan sınır ihlalleri yoluyla gerçekleştirildiği bilinmektedir. Diğer taraftan Akdeniz kıyılarından, daha çok deniz yolu ile akaryakıt kaçakçılığı yapıldığı kayıtlara yansımaktadır²²⁶. Yine Kalyak, bazyağı ve solvent ile akaryakıt ürünleri karışımı yapılarak, maliyetlerin düşürülmesi suretiyle piyasada çok miktarlarda haksız kazanç elde edildiği, yargı kararlarına da yaygın bir şekilde görülmektedir²²⁷.

Kaçak akaryakıtın ülkeye illegal yollardan girişi ile, ülkemiz sadece kalitesiz ve kontrolsüz akaryakıt kullanmış olmamakta, aynı zamanda mali olarak büyük vergi ziyanına uğramaktadır. Bu durumun sonucu olarak; hem tüketici hem de standarttan farklı yakıtı maruz kalan araçlar teknik, maddi ve manevi büyük zararlara uğramaktadır.

Kaçak akaryakıtın sebep olduğu bir diğer yaygın bir sorunsal ise sektördeki haksız rekabettir.

2.1.1. Petrol Piyasası Kanunu

Petrol, Anayasamızın 168. maddesinde anayasal hükme kavuşturulan ve ayrıca yasal olarak düzenlenmesi emredilen doğal kaynakların en önemlilerinden birisidir²²⁸. Madde ülkemizdeki tüm doğal kaynaklarının aranması ve işletilmesi hakkını devlete vermiş ve fakat belirli süreler çerçevesinde, bu hakkın özel şirketlere veya gerçek kişilere devredilmesine de müsaade edilmiştir. Maddeye göre; gerçek ve tüzel kişilere işletme ve üretme hakkının devri mutlaka yasa yoluyla yapılması gerekmektedir. Doğal kaynakların özel ve tüzel kişilere devri yasa yoluyla yapılmışsa, o zaman da devletin gözetim ve denetim görevi devam etmekte ve bu hususlara dair esaslar da kanunda yer almalıdır.

Türkiye’de petrol piyasasını düzenleyen ilk kanun 6 Nisan 1926 tarihli ve 792 sayılı Petrol Kanunudur. Bu petrol Kanunu, petrol işletme konusunda tüm düzenleme ve denetleme yetkilerini Devlet’e veriyor ve fakat piyasanın detaylı regüle edilmesi konusunda oldukça eksik bir yasal temel oluşturuyordu²²⁹.

Esasen 1933 yılına kadar petrol araması konusunda, bir idare kuruluncaya kadar ülkemizde ciddi bir petrol arama faaliyeti olmamıştır²³⁰. 1940’lı yıllarının başlarından 1950’li yılların sonlarına kadar, petrol arama faaliyetleri hızlanmış ve petrol araması için

²²⁶ <https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/poas.pdf>, (erişim tarihi:25.09.2018); Gezer, 2016: 35

²²⁷ <https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/poas.pdf>, (erişim tarihi:25.09.2018); Gezer, 2016: 36.

²²⁸ Örs, 2017: 15.

²²⁹ Karauz, 2016: 147.

²³⁰ Arıcioğlu, 2010: 43.

görevlendirilen MTA ve TPAO, özellikle Güneydoğu illerinde yaptığı sondajlarla, yerli petrol üretiminde önemli mesafeler kat etmişlerdir²³¹.

Daha sonra 1950 yıllardaki Dünya piyasalarındaki petrol kullanımının yaygınlaşması, Raman ve Garzan bölgelerinde yerli petrol çıkarılmaya başlanması ve ekonomideki petrol etkisinin artması ve petrolün giderek daha stratejik bir ürün haline gelmesi; Devlet'i bu konuda daha detaylı bir mevzuat alt yapısı hazırlama yoluna sevk etmiştir²³². Bu zorunluluk neticesinde; 1954 yılında 6326 sayılı Kanun hazırlanmış ve TBMM tarafından kabul edilmiştir. Bu yasa ile Devlet'in petrol piyasası üzerindeki tekel yetkisi oldukça daraltılmış, yerli ve yabancı sermayenin petrol piyasasında daha fazla yer almasına²³³ paralel olarak, Devlet'in bu piyasa üzerindeki kontrol ve denetim yetki ve görevlerinin artırılmasının bir sonucu olarak; sektörü düzenleyen idari ve cezai yaptırımlar da bu yasa da yerini almıştır²³⁴.

5015 sayılı Kanununun yürürlüğe girmesinden önce, Türkiye'de petrol sektörü 6326 sayılı Petrol Kanunu ile idare edilmekteydi. 6326 sayılı Kanunda genel olarak; petrol arama, üretimi, dağıtımı ve bu aşamalarda gündeme gelen, rafinaj çalışmaları ve iletimi gibi konuları düzenlemekteydi. Aynı zamanda; yerli ve yabancı şahıslara petrol arama izni verilmesinin kurallarını ortaya koymakta idi²³⁵. 79 sayılı Kanun ise petrol ithalat koşulları, usulü, fiyat ve fon oluşturulması gibi önemli ve finansal konuları ayrı bir yasa kapsamında ele almakta ve yasal zemine kavuşturmakta idi²³⁶.

Dünya'da esen liberalleşme ve küreselleşme rüzgârları altında ülkemizde de 2000'li yıllarda, Bakü-Tiflis-Ceyhan hattını yasal statüye kavuşturmak amacıyla, 4586 sayılı Petrolün Boru Hatları ile Transit Geçişine Dair Kanun yürürlüğe sokulmuş ve petrolün ülkemiz sınırları içerinden borularla geçişi, Petrol Kanunu düzenleme alanından çıkarılmıştır²³⁷.

Petrol piyasasında faaliyetler genel hatlarıyla; besleme faaliyetleri ile sunum faaliyetleri olarak ikiye aşamadan oluşmaktadır. İlk aşama olan besleme faaliyetleri; petrolün aranması ve üretimini kapsamakta, sunum faaliyetleri ise petrolün ham halinin rafinaj işlemleri sonrası tüketiciye, kullanıcıya ulaştırılması işlemlerini kapsamaktadır²³⁸. 6326 sayılı Kanun genel olarak besleme kısmına dair hükümler içermekteyken, 5015 sayılı Kanun ise daha çok rafineri ve dağıtım işlemlerini içermektedir. Yine mevcut diğer bazı Kanunlarda da petrol piyasasını ilgilendiren çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır.

²³¹ Arıcıoğlu, 2010: 43.

²³² Özev, 2010: 65; Arıcıoğlu, 2010: 43.

²³³ Arıcıoğlu, 2010: 46.

²³⁴ Karauz, 2016: 147.

²³⁵ Arıcıoğlu, 2010: 43.

²³⁶ Gürkan, 2009: 39, Balcı, 2011: 121.

²³⁷ Gürkan, 2009: 39.

²³⁸ <http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1167/tarihce> (erişim tarihi: 04.10.2018)

5015 sayılı Kanun kapsamında petrol piyasası faaliyetleri; ham petrolün ithali veya üretimden devralınması, ihracı, ham petrolün rafine edilmesi, işlenmesi, depolanması, nakliyesi, iletilmesi, ihrakiye teslimi, taşınması, dağıtımı ve bayilikler faaliyetleri olarak tanımlanabilir²³⁹. Yine Kanuna göre (5015 SK, M. 1,2) petrol piyasasının faaliyetleri içerisinde bu piyasanın, düzenlenmesi, yönlendirilmesi, denetlenmesi ve gözetilmesi faaliyetleri de bulunmaktadır²⁴⁰.

Özetlemek gerekirse ülkemizde petrolün besleme faaliyetleri; 6491 sayılı Kanun ile petrol ürünlerinin işlenerek piyasaya sunulması, denetlenmesi, yönlendirilmesi ve gözetilmesi faaliyetleri ise 5015 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir²⁴¹. Bu sayede, petrol piyasasında dikey bütünleşik yapılar ortaya konulmaya çalışılmış, bu dikey bütünleşik yapı ile de daha ucuz, daha kaliteli ve daha bol petrol ürünlerinin daha güvenli bir şekilde tüketiciye ulaştırılması sağlanmış olmaktadır²⁴².

6491 sayılı Kanun ile düzenlenen petrol arama ve üretilmesi faaliyetlerine, yasal olarak “petrol işlemi” olarak adlandırılmaktadır²⁴³. Petrol işlemi olmayan diğer tüm petrol ürünü ile ilgili ticari faaliyetler ise öğretide, Aslan tarafından 5015 sayılı Kanun kapsamında düzenlenmiş olduğu belirtilmiş ve petrol piyasası faaliyetleri olarak isimlendirildiği ileri sürülmüştür²⁴⁴.

5015 sayılı Kanun esasen AB Müktesebatına uyum sağlamak, hızlı ve istikrarlı kararlar alabilmek, düzenlemeler yapabilmek, etkin bir denetim sağlamak üzere çıkartılmıştır²⁴⁵. Bu bağlamda Kanunun temel amacı gerekçesinde; Petrol piyasasını daha verimli yönetilebilir farklı faaliyet kollarına ayırma ve bu faaliyet alanlarında ulusal ve uluslararası piyasaları da dikkate alarak petrolü kullananlara güven verecek şekilde, ekonomik ve kaliteli bir şekilde sunmak öncelikle amaçlanmıştır²⁴⁶. Zira ekonomik olarak büyüme ve refah seviyesinin artırılması ile enerji arzı ve tüketimi arasında sıkı ve koparılamaz bir bağ mevcuttur²⁴⁷.

²³⁹ Örs, 2017: 17.

²⁴⁰ Örs, 2017: 180.

²⁴¹ Örs, 2017: 15.

²⁴² Altındağ, 2016: 37.

²⁴³ Örs, 2017: 15.

²⁴⁴ Örs, 2017: 15.

²⁴⁵ Gürkan, 2009: 39; <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss288m.htm> (erişim tarihi: 31.10.2018)

²⁴⁶ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss288m.htm> (erişim tarihi: 31.10.2018)

²⁴⁷ Gholizadeh, 2018: 88. “AB’de ekonomik büyüme, AB’nin kuruluşundan günümüze kadar yaşanan bölgesel ve küresel krizler sonucunda dalgalı eğilimde olmuştur. 1973 ve 1979 yıllarında gerçekleşen petrol şoklarına bağlı olarak enerji fiyatlarının artması ve gerçekleşen finansal krizler nedenleriyle AB’de ekonomik büyümenin hızı düşmüştür. Ekonomik büyümenin hızındaki düşüş, AB’nin kuruluşundan itibaren enerji talebi de dalgalı birseyir izlemiştir.” Bkz. Gholizadeh, 2018: 105.

Öte yandan; fiyatların belirli kurallar çerçevesinde serbest bir piyasada oluşması, malların düzenlemeler çerçevesinde serbest dolaşımına imkân sağlanması ve serbest dolaşım kabiliyetinin artırılması, her türlü beklenti ve riskin piyasa ile objektif ve şeffaf paylaşılması da AB müktesebatının olmaz ise olmaz koşullarındandır. Benzer şekilde, petrol piyasasının da belirli kurallar çerçevesinde rekabete açılması zorunluluğu ile ilgili olarak yeni bir kanun çıkarılırken; AB adaylığının zorunlu bir sonucu olarak, AB Mevzuatı da özellikle dikkate alınmıştır²⁴⁸. AB'nin petrol piyasası konusunda genel politikasının; dünya ölçeğinde belirli düzenlemeler çerçevesinde, rekabetçi piyasa şartlarını geliştirmek ve güçlendirmek olduğu bilinmektedir²⁴⁹. Zira bir değerler birliği olarak; AB'nin temel hedeflerinden birisi de belirli kurallar çerçevesinde, serbest pazar ekonomisi düzeninin geliştirilmesidir. AB üyesi ve üyeliğe aday ülkeler, bu temel hedefleri her zaman benimsemek ve sürdürmek zorundadır²⁵⁰.

Bu bağlamda öncelikle; mevcut piyasanın denetlenmesi ve lisansların dağıtılması yetkisi eski kanunda Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Petrol İşleri Genel Müdürlüğüne ait iken yeni Kanunla bu hususta yetkili kurum bakımından değişikliğe gidilmiştir. 5015 sayılı Kanun bu yetkiyi bağımsız bir Kurul olarak yeniden dizayn edilen EPDK'ya vermiştir. Bu yeni yasal yetkilendirme sonucu olarak; EPDK'nın görev ve yetki alanı da genişlemiştir.

5015 sayılı Kanununun 1. maddesi Kanunun amacını petrolün işlenmiş olarak veya ülkede işlendikten sonra, regülasyonlar çerçevesinde serbest rekabet şartları altında piyasaya sunulmasını temin olarak göstermiş ve aynı zamanda kamunun menfaatlerini de azami gözetileceğini ortaya koymuştur²⁵¹. Bu amacın gerçekleşmesi için; Kanun piyasanın şeffaf, fırsat eşitliğine dayanan, istikrarlı bir şekilde işlemesi için gerekli kurumsal yapıyı ortaya koymuş, piyasa yönlendirme kurallarını, piyasa düzenleme ve denetleme faaliyetlerini ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol iletimi, rafinajı, büyük miktarlarda depolaması gibi yerine getirilmesi için mutlaka "belge" gerektiren faaliyetler; bu Yasa kapsamında düzenlenmiş ve petrol sunumuna dair alanlar, tamamen Petrol Kanunu kapsamından çıkarılmıştır. Daha önce yasal mevzuat içerisinde düzenleme alanı bulamayan; dağıtım, nakliye ve benzeri faaliyetler ile petrolün serbest kullanımını gibi konular ise ilk kez

²⁴⁸ Gürkan, 2009: 40. "Ülkemizde enerji piyasası, AB Müktesebatına paralel olarak, 2000'li yılların başından itibaren, özelleştirme kapsamına alınarak rekabete açılmaya başlanmıştır. Bu piyasadaki düzenlemelerin temel amacı piyasanın daha rekabetçi bir yapıda işlemesini sağlamak olmuştur. Böylelikle piyasa kademe kademe rekabete açılarak, piyasaya yönelik yabancı yatırımların ve özel sektör yatırımlarının artırılmasına çalışılmıştır." Özkan, 2016: 1., Bayram, 2002: 21.

²⁴⁹ Gholizadeh, 2018: 86 vd., 130 vd.

²⁵⁰ Bayram, 2018: 80; <https://www.ab.gov.tr/80.html> (erişim tarihi: 03.11.2018)

²⁵¹ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss288m.htm> (erişim tarihi: 01.10.2018)

yasal düzenleme kapsamına alınmıştır²⁵². 5015 sayılı Kanununun 10. Maddesinde, petrol fiyatlarının ülke içinde nasıl oluşacağı konusunda, yasal bir çerçeve ortaya konulmuştur.

6326 sayılı Petrol Kanunu yürürlükten kaldıran ve daha sonra yürürlüğe girmiş olan 5015 sayılı Kanun'da da zaman içerisinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara göre birtakım değişikliklere gidilmiştir. Yeni Kanun'da 25.1.2007 tarihli ve 5576 sayılı kanunla tadilat yapılmış, kaçak petrol kavramına yer verilmiş, kaçak petrol ile mücadele bağlamında düzenlemeler yapılmış, yine 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunla 5015 sayılı Kanunda tekrar değişiklik yapılarak, yasal metinlerde sadeleştirmelere gidilmiştir. Bu sadeleştirme ile Kanun'da kaçak akaryakıt kavramına yer verilmiştir.

6455 sayılı Kanun ile "Teknik düzenleme" teriminin tanımı da 5015 sayılı Kanun'a eklenmiştir. Ayrıca bu tanım; PPYDÖASY'ne (M. 4) eklenmiştir. Böylece "Teknik düzenleme"; "Petrolün ve madenî yağın, ilgili idarî hükümler de dâhil olmak üzere, standartları, ölçüleri, özellikleri, işleme ve üretim yöntemleri, bunlarla ilgili terminoloji, sembol, ambalajlama, işaretleme, etiketleme ve uygunluk değerlendirmesi işlemleri hususlarından biri veya birkaçını belirten ve uyulması zorunlu olan her türlü düzenlemeyi," şeklinde tanımlanmıştır²⁵³.

9.7.2008 tarihli ve 5784 sayılı Kanununun 27. maddesi ile de 5015 "birlikte taşıma"nın tanımında da değişiklik yapılarak, "birlikte taşıma"; petrolün denizyolu ve demiryolu ile bağlantılı olarak nakledilmesi faaliyetleri olarak, yeniden tanzim edilmiştir.

2.1.2. Türk Petrol Kanunu

Petrol Piyasasını düzenleyen 5015 sayılı Kanunun çıkarılması sonrasında; 30.05.2013 tarihinde bu kez de petrolün aranması, çıkartılması ve üretilmesi aşamalarını düzenleyen bir başka Kanun olan 6491 sayılı Kanun kabul edilmiştir²⁵⁴. Bu Kanun ile ülke petrol rezervlerinin ülke menfaatlerine uygun olarak; verimli, seri ve etkin bir şekilde ortaya çıkarılması, bulunan yatakların ekonomiye kazandırılması, asıl amaç olarak Kanunun birinci maddesinde yasal olarak tanzim edilmiştir (6491 SK, M. 1).

Doktrinde ham petrolün aranması ve sondaj çalışması ile yeryüzüne çıkarılması ve üretilmesi bağlamında icra edilen ticari faaliyetlere, üst faaliyet grubu olarak kategorize edilmekte ve bu alan ülkemizde 6491 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir²⁵⁵. Petrol üretildikten sonra, rafinerilerde ayrıştırılması ve piyasaya dağıtılarak tüketicilere sunulması aşamasına kadar olan ticari faaliyetlere ise, orta ve alt faaliyetler grubu olarak isimlendirme

²⁵² Gürkan, 2009: 40.

²⁵³ Örs, 2017: 182.

²⁵⁴ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6491.pdf> (erişim tarihi: 28.09.2018)

²⁵⁵ Altındağ, 2016,1.

yapılmaktadır ki bu alanlarda 5015 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir²⁵⁶. Nitekim, 5015 sayılı Kanunun gerekçesinde rafinerilerde yapılan iş ve işlemlerin, işleme kapsamındaki çalışmaların ve ayrıştırma faaliyetlerinin, dağıtım faaliyetleri ile birleştirilerek tek bir çatı altında toplanması sağlanmıştır²⁵⁷.

Bu amaç doğrultusunda; 6491 sayılı Kanun petrolün aranması, bulunması, yeryüzüne çıkartılması, bu anlamdaki faaliyetlerin teşvik edilmesi, piyasanın bu anlamda yönlendirilmesi, denetlenmesi, tanzim edilmesi ve nihayet bu konuda ulusal çapta bilgi birikiminin sağlanması gibi hususlarda detaylı ve ülkeye özgü düzenlemeler yapmıştır.

Kanuna göre (6491 SK, M. 22/1) petrol araması yapılması için mutlaka Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığından izin ve işletme ruhsatı alınması gerekir. Petrol arama işlemi yapmış olan işletme teslim aldığı araziye, işi bittiğinde eski haline getirerek geri vermek zorundadır (6491 SK, M. 22/3).

Petrol aramak için izin alan işletme sahibi, çalışmalarını sırasında herhangi bir tehlikeli durum oluşmasına fırsat vermeyecek ve buna rağmen oluşma ihtimaline karşı da tehlikeyi önlemek için gerekli tedbirleri alacaktır. Bunu yanı sıra; işletme sahibi kurduğu ve işlettiği tesisin yöre halkına rahatsızlık vermemesine özen gösterecek ve çevre dostu bir faaliyet yürütecektir (6491 SK, M. 22/7).

2.1.3. Petrol Piyasası ile ilgili Yönetmelikler

Petrol piyasalarında uygulanacak idari yaptırımlar; genel olarak 5015 sayılı Petrol Kanunu'nda düzenlenmiş ise de bu yaptırımların uygulaması sırasında piyasa aktörleri, Kanuna uygun hareket edip etmedikleri konusunda, genel olarak Kanunun hükümlerini detaylandıran ve ayrıntılı bir şekilde ele alan ikincil mevzuatlar, yani Yönetmelikler aracılığı ile denetlenmektedir. Dolayısıyla idari yaptırımların uygulanmasında uygulayıcıların, 5015 sayılı Kanundaki idari yaptırım gerektiren aykırılıkları saptarken, başvuracakları ana kaynak çoğu zaman Yönetmelikler olmaktadır. Bu nedenle biz de çalışmamızın bu kısmında petrol piyasasını düzenleyen ve 5015 sayılı kanunun düzenlediği idari yaptırımların uygulamasına yön veren ikincil mevzuata kısaca yer vereceğiz.

Ancak öncelikle belirtmek gerekir ki EPDK, bünyesindeki bütün yönetmeliklerin hükümlerinin yürütülmesinden ve bu arada petrol piyasası ile ilgili yönetmeliklerin icrasından da bizzat sorumludur²⁵⁸.

²⁵⁶ Altındağ, 2016: 1.

²⁵⁷ Kanun Gerekçesi için Bkz.

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss288m.htm> (erişim tarihi: 31.10.2018)

²⁵⁸ Sarıtürk, 2009: 170.

Petrol Piyasalarını ilgilendiren en önemli ikincil mevzuat, şüphesiz Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'dir (PPLY)²⁵⁹. Bu Yönetmelik 17.06.2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir²⁶⁰. Altmış maddeden oluşan bu geniş kapsamlı Yönetmelik, petrol piyasasında söz konusu olan lisansları ve lisans ile ilgili faaliyetleri, ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi; idari cezalar ancak kanunla konabileceğinden bu alandaki yaptırımlar da 5015 sayılı Kanun ile yürürlüğe sokulmuştur. Yönetmelik sadece alınan lisansların kapsam ve alınma usulü konusunda idari tasarruflara, iş ve işlemlere detaylı bir şekilde yer vermiş, haklı olarak bu alandaki idari yaptırımları Kanuna bırakmıştır.

Lisans gerektiren faaliyetler ve muafiyetler; PPLY'nin 5. ve devamı maddelerde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre petrol piyasasında lisans, kişilerin piyasada aktör olabilmek, faaliyette bulunabilmek için EPDK'dan almak zorunda oldukları faaliyet izin belgesi anlamına gelmektedir.

Yine PPLY'ye göre (M. 5/2); piyasada icra edilen her bir faaliyet ve bu faaliyetlerin icra edildiği her bir tesis için ayrı lisans belgesi alınması gerekmektedir. Dolayısı ile alınan her bir lisansta, hangi faaliyet için alındığına veya izin verilen faaliyetlerin yanı sıra tesisin özelliklerinin ve tanımının verilen lisansta açıkça yer alması gerekmektedir.

Lisanslarda, lisans kapsamında yer alması halinde tesise özgü hükümlere yer verilir²⁶¹.

Lisansların kural olarak devirlerine izin verilmez (PPLY, M. 5/3). Bu kuralın istisnası; yine Yönetmelikte yer almakta ve çok sınırlı bir şekilde tadadi bir şekilde sayılarak, istisnalar özel şartlara ve EPDK'nın iznine bağlanmaktadır.

Petrol piyasasında lisanssız faaliyette bulunmak yasaktır ve yaptırıma tabidir²⁶². Lisanssız faaliyette bulunmanın yanı sıra, lisans alınıp lisansa aykırı faaliyette bulunmak da memnudur. Yasak olan faaliyetlerin yaptırımlarına mevzuatta ayrıntılı olarak yer verilmiştir. EPDK'dan lisans alan kişiler, sadece petrol piyasası ile ilgili olan mevzuata uymakla mükellef değildirler. Aynı zamanda petrol piyasası ile ilgili olmayan ve fakat uymak zorunda oldukları diğer mevzuatı da harfiyen yerine getirmek mecburiyetindedirler.

Mevzuata göre; lisans gerektiren faaliyetler; rafinecilik, madeni yağ işletmeciliği, depolama işletmeciliği, iletim hizmetleri işletmeciliği, serbest kullanım işletmeciliği, ihrakiye teslimi, dağıtıcılık, nakliye ve bayilik faaliyetleridir (PPLY, 6/1).

²⁵⁹ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.5719&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>
(erişim tarihi: 29.10.2018)

²⁶⁰ <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.5719&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>
(erişim Tarihi: 28.09.2018)

²⁶¹ Değirmencioğlu, 2012: 45.

²⁶² Değirmencioğlu, 2012: 45.

Ayrıca bayilik lisansları; istasyonlu veya istasyonsuz bayi şeklinde iki ana başlık altında gruplandırılarak verilmektedir (PPLY, 6/1-j) .

Aynı Yönetmeliğin 4. fıkrasına göre ise lisans alınmadan yapılabilecek istisnai faaliyetlere yer verilmiştir. Buna göre; sanayi işletmelerinde akaryakıt yan ürün olarak ortaya çıkıyorsa, o takdirde bunların ticari olarak pazarlanması için lisansa gerek bulunmamaktadır.

Diğer taraftan rafinerici, ihrakiye teslimi ve dağıtıcı lisansı sahipleri şayet akaryakıtın evsafını geliştirmek ve iyileştirmek için bazı katkı ilave faaliyetlerinde bulunuyorlarsa, bu faaliyetleri için ayrı bir lisans alınmasına lüzum bulunmamaktadır. Yine aynı lisans sahiplerinin teknik düzenlemeler çerçevesinde; akaryakıtta farklı bir nitelik kazandırmayan harmanlama işlemleri için de yaptıkları faaliyetler lisans alma zorunluluğundan muaf tutulmuştur.

PPLY'nin bir başka maddesi de (M. 19/1) petrol piyasasında önemli bir yeri olan “ön araştırma” müessesesini düzenlemektedir. Maddeye göre; ön araştırma, petrol piyasası ile ilgili olmak üzere belirli bir konuda soruşturma açılmasının gerekli olup olmadığının belirlenmesi için yapılan inceleme ve araştırmalar olarak tarif edilmiştir²⁶³.

Bilindiği üzere, Kanuna göre (5015 SK, M. 20/1); EPDK tarafından işletmelere bir yaptırım uygulamadan önce mutlaka önce bir ön araştırma açılması veya gerek görüldüğünde ve yeterli delil bulunduğu ancak, doğrudan soruşturma başlatılması yasal bir yükümlülüktür²⁶⁴.

Kanunda yazılı olan idari yaptırımlar bakımından(5015 SK, M. 19/1); bir işletme hakkında herhangi bir ön araştırma başlatılması kararı alındığı takdirde, bu ön araştırma EPDK Denetim Daire Başkanlığı tarafından icra edilir. Yapılan ön araştırma sonucunda bir rapor düzenlenir ve Daire Başkanı kendi görüşünü de rapora ekleyerek bir karar verilmesi için dosyayı görevlendirmeden itibaren işlemeye başlayan 30 gün içinde EPDK'ya sunar (5015 SK, M. 19/4, 14.02.2019'dan itibaren 5015 SK, M. 20/2-a)²⁶⁵. Yine idari para cezaları ön araştırma veya soruşturma aşamalarının bir sonuca ulaştırılmasından sonra, en geç üç ay içinde EPDK tarafından ön araştırmanın bir karara bağlanması da bir başka yasal zorunluluktur (5015 SK, M. 19/4)²⁶⁶. 5015 SK, M. 19/4 maddesindeki en geç üç ay içinde EPDK tarafından ön araştırmanın bir karara bağlanması şartı, daha sonra 14.02.2019'da yapılan yasal değişiklikle (7164 SK, M. 32) yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁶³ Örs, 2017: 185.

²⁶⁴ Örs, 2017: 186.

²⁶⁵ Değirmencioğlu, 2012: 323; Örs, 2017: 187.

²⁶⁶ Örs, 2017: 219.

Petrol piyasası ile ilgili önemli ikincil mevzuatlarından birisi de Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliği'dir (PPBSY)²⁶⁷. Bu Yönetmeliğin amacı; 5015 sayılı ve diğer petrol piyasası ile ilgili mevzuat çerçevesinde piyasadaki işleyiş ile ilgili verilerin kaydedilmesi, işlenmesi, paylaşılması ve düzenlenmesi konularında usul ve esasların ortaya konulması şeklinde tanımlanmıştır. Petrol Piyasası Kanununda düzenlenen idari yaptırımların uygulanmasında sık sık başvuru olan bu Yönetmelik, on yedi maddeden oluşmaktadır.

PPBSY'nin 9. maddesine göre; piyasa aktörleri lisans alıp faaliyette buldukları alanlarla ilgili olarak Yönetmelikte sayılan bildirimleri, periyodik olarak Kuruma zamanında ve eksiksiz yapmak zorundadırlar²⁶⁸.

Yönetmelikte sayılan bildirimlerden birisi de rafinericiler tarafından yapılması gerekli olan periyodik bildirimdir. Dağıtıcılar da faaliyete başlamadan önce ve sonrasında dönemsel Kuruma bildirimde bulunmak zorundadırlar. Keza ihrakiye teslimi yapanlar, depolama faaliyetlerinde bulunanlar, madeni yağ ticareti yapanlar, petrol ürünleri işleyenler, serbest kullanıcı statüsünde faaliyet gösterenler, bayiler, nakliyeciler ve iletim hizmetleri yürütenler; icra ettikleri faaliyetlerle ilgili olarak Kurumun belirlediği dönemlerde periyodik bildirimlerini usule uygun bir şekilde, gerektiğinde bu işe tahsis edilmiş sistemler kullanarak yapmak zorundadırlar.

PPBSY'nin 10. maddesine göre ise 9. maddede belirtilen bildirimlere ilave olarak; bazı faaliyetler için ekstra bazı ihbarlarda bulunmak, bazı lisans sahiplerine özel olarak ayrıca zorunlu kılınmıştır.

Rafinerici, dağıtıcı veya tarife değişikliği onaya bağlı depolama lisans sahipleri gibi kişiler tarifelerinin usullerini değiştirmek istediklerinde; öncelikle bu tarife değişiklik metodolojisini, Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.

Aynı şekilde dâhilde işleme rejimi bağlamında; akaryakıt veya madeni yağ ithalatı yapılacaksa bunların önceden Kurum'a bildiri şarttır.

Yine tesislerinde yan ürün olarak akaryakıt üreten ve bunları dağıtıcılara veya rafinericilere teslim eden ya da ihraç eden sanayiciler de bu durumu önceden Kuruma bildireceklerdir.

Ulusal marker, yurt içinde üretilen veya yurt dışından legal yollarla ithal edilen petrol ürünlerinin belirlenmesi ve takip edilmesi için geliştirilen bir yöntemdir²⁶⁹. Bu ürün tüm piyasaya sunulan petrol ürünlerine rafinelere veya gümrük çıkışlarında ilave edilmekte ve

²⁶⁷ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9660&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
(erişim tarihi: 29.10.2018)

²⁶⁸ Değirmencioğlu, 2012: 52, 53.

²⁶⁹ Örs, 2017: 182.

böylece legal olmayan yollarla ülkeye petrol ürünü sokulmasının ve kayıtsız ticaretinin yapılmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır²⁷⁰. Eskiden sadece akaryakıt ürünleri için geçerli olan marker eklemek yükümlülüğü, daha sonra her türlü akaryakıt ile harmanlanan ürünlere de getirilmiş bulunmaktadır (6455 SK ile değişik 5015 SK, M. 18/1-1)²⁷¹.

Ulusal markerin stratejik önemi ve teknik boyutunun kapsamı dikkate alınarak, Petrol Piyasasında Ulusal Marker Uygulamasına İlişkin Yönetmelik (PPUMUIY) hazırlanarak yürürlüğe sokulmuştur²⁷². Bu Yönetmeliğin amacı, kaçak akaryakıt ticaretinin önlenmesi için ulusal pazarda, akaryakıtlara ulusal markerin eklenmesi için gerekli usul ve esasların ortaya konulmasının kurallarının, detaylı bir şekilde düzenlenmesidir.

Yönetmeliğin 7. maddesine göre; petrol piyasasındaki lisans sahipleri; kaçak akaryakıtın ticaretinin önlenmesi için, öncelikle bu amaç için kendilerine teslim edilen ulusal markerlerin iyi bir şekilde muhafaza ve depo edilmesi için gerekli tüm tedbirleri almaları zorunlu hale getirilmiştir.

Esasen Kanuna (5015 SK, M. 16/A/2) göre; sahihsiz yakalanan kaçak akaryakıtın ulusal marker ölçüm neticelerinin, EPDK tarafından belirlenen kriterlere uygun olmaması halinde, bu ürünlerin analizi yapılmaksızın, derhal teknik düzenlemelere aykırılık sebebiyle tasfiye edilmesi gerekir²⁷³.

İkinci olarak; lisans sahipleri, ulusal markerlerin teknik kurallara uygun bir şekilde akaryakıtlara ilaveleri için gerekli donanım ve teknolojik alt yapıyı hazır etmeleri konusunda yükümlü tutulmuşlardır. Bu kapsamda ayrıca akıtma cihazlarını ve mekânlarını lisanslarına işlettirecekler ve ölçüm cihazlarının ayar ve düzenli kontrollerini sürekli ve belgeli bir şekilde yaptıracaklardır.

Nitekim Danıştay'a göre dağıtıcı lisans sahibinin; ancak lisansına işlettirdiği bir tank ile akaryakıt ikmali yapabilir. Aksi halde ilk derece mahkemesinin lisansa işlettirilmeden başka amaç için tank kullanan işleticinin, 5015 SK, 19/2-e, 2 numaralı alt bent uyarınca cezalandırılmasına ilişkin bir karar, haklı ve yerinde bulunarak onanmıştır²⁷⁴.

Yine lisans sahipleri, ulusal markerlerin akaryakıtlara usulünce enjekte edilmeleri sırasında gerekli emniyet tedbirlerini almak ile mükelleflerdir.

²⁷⁰Değirmencioğlu, 2012: 48; Örs, 2017: 183.

²⁷¹ Örs, 2017: 184.

²⁷²<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10105&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
(erişim tarihi: 29.10.2018)

²⁷³ Örs, 2017: 184.

²⁷⁴ Danıştay 13. D. 27.11.2013. E:2009/3914, K:2013/3249; Altındağ, 2016: 54.7164 SK, M. 32 ile bu madde 14.02.2019 tarihinde değiştirilmeden önceki kabahatin düzenlendiği Kanun maddesi.

Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği²⁷⁵(PPFSY); petrol piyasasını düzenleyen önemli bir başka ikincil mevzuat kaynağını teşkil eder. PPFSY'nin 1. maddesine göre Yönetmeliğin amacı; petrol piyasasında regüle edilmiş rekabetçi ortamın oluşturulması ve bu sayede; uygun değer fiyatlarla ülkenin petrol ihtiyacının karşılanması zımında, ulusal bağlamda en makul fiyatlandırma politikasının ortaya konulması ve sürdürülmesi için esas ve usullerin belirlenmesi olarak gösterilmiştir.

Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik (PPUTKHY)²⁷⁶; yine petrol piyasasını düzenleyen bir diğer yönetmeliktir. Bu Yönetmeliğin amacı da petrol piyasasında arz edilen tüketime yönelik ürünlerin ve petrol piyasası ile ilgili faaliyetlerin yürütüldüğü tesislerin, sistemlerin teknik olarak sahip olmak zorunda oldukları kriterlerin ortaya konulmasıdır.

Petrol piyasaları ile ilgili kayda değer bir yönetmelik de Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'tir (PPYDÖASY).

PPYDÖASY 5. maddesinde petrol piyasasında yapılacak denetim faaliyetlerin tanımı yapılmış ve çerçevesi çizilmiştir²⁷⁷. Bu kapsamda denetim; piyasa aktörlerinin piyasadaki faaliyetlerinin ve mali hareketlerinin takip edilerek mevzuata uyarlıklarını tetkik etmek, piyasaya sunulan petrol ürünlerinin; standart ve kurallara uygunluğunun belirlenmesi, kurallara aykırı durum ve faaliyetlerin tespiti halinde ise, yine mevzuatta yer alan tedbir ve yaptırımların uygulanması faaliyetlerinin genel adıdır²⁷⁸.

EPDK tarafından denetimler periyodik olarak, düzenli bir program dâhilinde resen yapılabileceği gibi, bir ihbar veya şikâyet üzerine de yapılabilecektir. Keza Bir başka Kurum'da hukuka aykırı bir durumu EPDK'ya bildirerek, denetim yapılmasının önünü açabilecek veya başka Kurum'a gelen bir şikâyet veya ihbarda bir denetlemenin başlatıcısı olabilecektir (PPYDÖASYM. 15)²⁷⁹.

PPYDÖASY(M. 11/1) bağlamında denetim amacıyla piyasa aktör işletmenin bulunduğu mahalle giden denetmenler, görev başında kendilerini tanıtan kimlik kartlarını ilgili işletme yetkililerine göstermek ve görev yazılarını ibraz ederek denetime başlamak zorundadırlar. Denetlemeyi icra edecek olan ekibin; elindeki görevlendirme yazısında

²⁷⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=7.5.12516&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
(erişim tarihi: 29.10.2018)

²⁷⁶ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=7.5.5721&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>
(erişim tarihi: 29.10.2018)

²⁷⁷ Örs, 2017: 179.

²⁷⁸ Altındağ, 2016: 96.

²⁷⁹ Altındağ, 2016: 97.

denetimin amacı, kapsamı, uygulanacağı zaman aralığı, gelen kişilerin yetki çerçevesi gibi hususlar yer alacaktır (PPYDÖASYM. 11/2).

Denetlemeye başlayan yetkili kişiler, denetleme sırasında tespit ettikleri hususlara ilişkin bir rapor hazırlayarak, belirledikleri hukuka aykırı durumları raporlarında belirtirler veya duruma ilişkin bir tutanak tanzim ederek tespitlerini dayanak belge ve bilgileriyle birlikte Kuruma aktarırlar (PPYDÖASYM. 13/1). Kurumdaki ilgili Daire de bu rapor, yazı, tutanak ve eklerini Kurul gündemine alarak, konu Kurulda ele alınır ve ilgili kurum veya işletme hakkında herhangi bir ön araştırma yapılıp yapılmayacağı veya bir soruşturma açılıp açılmayacağına karar verilir (PPYDÖASYM. 13/2, 3 ve M. 19/1)²⁸⁰. Kurul bu konuda karar verme yetkisini Daire Başkanlığına veya Kurum Başkanlığına devredebilecektir (PPYDÖASYM. 19/1-son cümle).

Doğrudan veya ön araştırma sonucunda bir işletme hakkında soruşturma açılmasına karar verildiği takdirde; EPDK Daire Başkanlığında atanan bir uzman veya uzmanlar grubu görevlendirerek soruşturma iş ve işlemleri yürütülür²⁸¹. Soruşturma karar verildikten itibaren altı ay içinde raporu hazırlanarak sonlandırılır. Gerek görülmesi halinde bir defaya mahsus olmak üzere bu süre üç ay uzatılabilir (PPYDÖASYM. 21/1,2)²⁸².

Kanaatimizce PPyDÖASYM. 19/1-son cümle ile işletmeler hakkında ön araştırma yapılıp yapılmayacağı veya bir soruşturma açılıp açılmayacağı konusunda karar verilmesi yetkisinin, Kurum Başkanlığına veya Daire Başkanlığına devir yetkisi verilmesi yerinde olmamıştır. Zira bu konuda son tahlilde karar verme yetkisi EPDK Teşkilat Kanunu gereği Kurul'a ait olduğundan; işletmeler hakkında ön araştırma yapılıp yapılmayacağı veya bir soruşturma açılması yetkisi de Kurul da kalmalıydı. Aksi mevcut durumu, yani yasal dayanağı olmayan ikincil mevzuat normunu, yetki aşımına imkân veren dayanak Kanuna aykırı bir hüküm olarak değerlendirmek gerekmektedir.

PPYDÖASY'nin petrol piyasaları ile ilgili tartışmalı ve savunma hakkını doğrudan hedef alan oldukça önemli diğer hükümleri de 25. ve 26. maddelerinde yer almaktadır. Danıştay 13. Dairesi tarafından yürütmesi durdurulan tartışmalı 25. ve 26. maddeler²⁸³ İdare tarafından daha sonra yeniden düzenlenmiştir²⁸⁴.

Yürütmenin durdurulmasından önce 25. madde; petrol piyasasında faaliyet yürüten kişilerin düzenlemelere açıkça aykırı olan iş ve işlemlerine karşı, bir ön araştırma yapılmadan veya bir soruşturma icra edilmeden, doğrudan savunma alma aşamasına geçilmesini mümkün

²⁸⁰ Değirmencioğlu, 2012: 323-325.

²⁸¹ Örs, 2017: 187.

²⁸² Örs, 2017: 179, 188.

²⁸³ Danıştay 13. D. 16.05.2014 tarihli, E: 2013/3649 sayılı yürütmeyi durdurma kararı; Örs, 2017: 191 vd.

²⁸⁴ Örs, 2017: 190, 191.

kılıyordu. Tartışmalı 26. madde ise; EPDK'nın hazırladığı mutlak raporlarda tespit edilen ihlallerin, ayrıca soruşturma yapılmasına gerek bırakmayacak şekilde açıkça mevzuata aykırı olması ve bunun doğrudan savunma alınmasını makul göstermesi halinde, yine ön araştırma ve soruşturma aşamalarının atlanacağını düzenlemekteydi.

Danıştay 13. Dairesi, açılan davada 5015 sayılı Kanunu (M. 19/4) dikkate alarak, idari para cezalarının sadece ön araştırma ve soruşturma yapıldıktan sonra ve en geç üç ay içerisinde verilebileceğine ilişkin emredici yasal hükmü sıkı bir şekilde uygulamaktadır²⁸⁵. Bu kapsamda 5015 sayılı Kanunun uygulama Yönetmeliği şeklinde düzenlenen metinlerin idari para cezalarının sadece ön araştırma ve soruşturma yapıldıktan sonra ve en geç üç ay içerisinde verilebileceğine ilişkin hükme aykırı normlarının hukuka aykırılık teşkil ettiğinin altını çizerek dikkatlere sunmuştur²⁸⁶. Kanaatimizce de yukarıda bahsi geçen Yönetmelik maddelerinin 5015 sayılı Kanun hükmü (M. 20/2-b) karşısında ve Danıştay tarafından gayet açık bir şekilde izah edildiği üzere savunma hakkını kökten zedeler biçimde düzenlenmiş olması hukuk devleti ilkesi açısından tam bir talihsizlik olmuştur.

İdare daha sonra 25. maddeyi; soruşturmanın doğrudan yazılı savunma alınarak başlanması biçiminde yeniden tanzim etmiş ise de kanaatimizce bu tadilat Danıştay'ın yukarıda bahsi geçen yürütmeyi durdurma kararındaki gerekçeleri ve endişeleri ortadan kaldıracı bir düzenleme olmaktan bir hayli uzaktır. Bu açıdan öğretide Kayıkçı ve Örs'ün itirazları yerinde ve son derece haklıdır²⁸⁷. Kaldı ki Kayıkçı'nın belirtmiş olduğu gibi anılan Yönetmeliğin 26. maddesi de sıkıntılıdır. Kanuna açıkça aykırı Yönetmeliğin 26. maddesine karşı da dava açılmış olmasına rağmen, bu maddenin 25. madde gibi yeniden düzenlemeye tabi tutulmamış olması, İdare'nin Kanuna aykırı Yönetmelik hükmünün ortadan kaldırılması konusunda isteksiz olduğunu ve hukuk devleti ilkesi açısından oldukça ihmalkâr davrandığını bize göstermektedir²⁸⁸.

Diğer taraftan öğretide Örs'ün petrol piyasası faaliyetlerinde bulunan kişilere, ika ettikleri mevzuata aykırı eylemleri nedeniyle doğrudan idari ceza verilebilmesinin, hukuka aykırılık teşkil etmeyeceği şeklindeki tespitine katılmıyoruz²⁸⁹.

Zira her ne kadar çok ağır sonuçlar ortaya koymayan, hafif nitelikli idari yaptırımlar içim ceza hukuku güvencelerinin her zaman uygulanmaması mazur görülebilir ise de kanaatimizce bu durum; PPYDÖASY'nin 25. ve 26. maddeleri bakımından söz konusu değildir. Çünkü Danıştay'ın bu maddeler bakımından hukuka aykırılık tespiti, bu maddelerin

²⁸⁵ 14.02.2019 tarihinde, 7164 SK, M. 32 ile üç aylık süre yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁸⁶ Danıştay 13. D. 16.05.2014 tarihli, E: 2013/3649 sayılı yürütmeyi durdurma kararı; Örs, 2017: 193.

²⁸⁷ Örs, 2017: 192.

²⁸⁸ Değirmencioğlu, 2012: 325; Örs, 2017: 192, 193.

²⁸⁹ Örs, 2017: 192-194.

dayanak Kanuna (M. 19/4, 14.02.2019 tarihinden sonra M. 20/2-b) açıkça aykırılık teşkil eden lafızları nedeniyledir ve tamamen haklıdır. Eğer Kanun Koyucu Kanunun ilgili maddesini (M. 19/4) kimi batı ülkelerindeki uygulamalara göre ve AİHM tarafından verilen bazı kararlar doğrultusunda ve nihayet bahsedilen Danıştay içtihatları paralelinde değiştirmesi halinde, Örs iddiasında haklı görülebilecektir. Böylece İdare, en azından kanuna aykırı ikincil düzenleme yapan ve bu yanlışında da üst mahkeme tarafından yapılan ikazlara rağmen ısrarcı olan pozisyonuna düşmeyecektir.

Bizce Kanun Koyucu ve İdare yukarıda bahsettiğimiz yasal değişiklik yapıldıktan sonra idari cezalar ile idari tedbirler ayırımına çok istisnaî olarak gidebilir. Bu ayırım temelinde, sadece görece oldukça hafif olarak değerlendirilebilecek az sayıdaki bazı ihlallerde, savunma alınmadan veya ön araştırma yapılmadan, doğrudan muhataplara bir tedbir uygulaması gündeme gelebilir²⁹⁰. Ancak her zaman ana kural, kabahatlere de ceza hukuku genel ilkelerinin sıkı sıkıya uygulanmaya devam edilmesi olmalıdır. Bu yaklaşım ülkemizde oldukça yaygın karşılaşılan İdarenin keyfi uygulamalarının önüne geçilmesi açısından kaçınılmazdır.

2.1.4. Petrol Piyasalarında Lisanslama

5015 sayılı Kanunun ikinci maddesinde lisans, bu Kanuna göre gerçek ve tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için Kurul tarafından izin verildiğini gösterir belge olarak tanımlanmıştır²⁹¹. Kayıkçı'ya göre ise 5015 sayılı Kanun kapsamında lisanslama; kamu yetkili kurumlarınca verilen, kural olarak alan gerçek veya tüzel kişi tarafından kullanılan, belirli bir piyasada faaliyet yürütme konusunda izin veren belgedir²⁹².

Nitekim Danıştay bir kararında, Kanun Koyucunun petrol piyasalarının emniyetli, istikrar içinde, düzenli bir şekilde işleyebilmesi, sürdürülebilir olmaları için kabul edilen 5015 sayılı Kanunun hedeflerine ulaşabilmesi bağlamında petrol piyasasında faaliyet yürütebilmenin belirli kurallara ve dolayısı ile de bu kuralların somut tezahürü olan lisans alma koşuluna tabi kılındığını ifade etmiştir²⁹³.

Petrol piyasasında faaliyette bulunmak için yapılan faaliyetlere göre petrol piyasası mevzuatına bağlamında çeşitli lisanslar alınması gerekir. Bunlardan başlıcaları; rafinerici lisansı, dağıtıcı lisansı, bayiler için faaliyet alanına göre bayilik lisansı, işletme lisansı, madeni

²⁹⁰ Örs, 2017: 194, 195.

²⁹¹ Altındağ, 2016: 39.

²⁹² Altındağ, 2016: 39.

²⁹³ Danıştay 13. D., T. 04.12.2013. E:2012/2126, K:2013/3419; Altındağ, 2016: 40.

yağ lisansı, depolama lisansı, iletim lisansı, serbest kullanıcı lisansı, ihrakiye teslimi lisansı, taşıma lisansıdır²⁹⁴.

Rafinerici lisansı daha çok ham petrolün işlenmesi için alınan oldukça yüksek meblağlı yatırım gerektiren bir lisans türüdür. Bu lisansı alan ham petrolü çeşitli petrol ürünlerine dönüştürülmesi faaliyetleri için kullanır. Dağıtıcı lisansı ise rafinerilerde üretilen akaryakıt ürünlerinin dağıtımını yapabilmek için alınan lisansdır. Dağıtıcılar da aldıkları bu lisans ile sözleşme yapmak suretiyle petrol mamullerini kendi bayi ağındaki tesislere dağıtırlar. Bayi lisansı ise ham petrolünün işlenip dağıtıcılar tarafından dağıtıldıktan sonra son tüketiciye teslim edildiği tesislerin işletilebilmesi için alınması gerekli olan lisans türüdür²⁹⁵.

İşleme lisansı, petrolün ham madde olarak kabulünden sonra madeni yağ üretimi haricinde yeni ticari ürünler elde edilmesi ve petrol ham maddesinin işleme sonrasında katma değerli başka bir niteliğe dönüştürülmesi ameliyesini yerine getirmek için sermaye şirketleri tarafından alınan lisans olarak tarif edilebilir²⁹⁶.

İletim lisansı ise üreticilerin rafinerilere ve iletim hatlarına erişen diğer boru hatları hariç olmak üzere işlenmiş petrolün iletimi imkânı veren ve bu amaç için kurulan işletmeyi idame ettiren sermaye şirketlerine verilen izni ifade eder²⁹⁷.

5015 sayılı Kanun kapsamında düzenlemeye tabi tutulan bir başka lisans ise serbest kullanıcı lisansıdır²⁹⁸. Bu lisans, alan kişilere kalorifer yakıtı, fuel-oil ve dizel yakıtların senelik beş bin tondan az olmayacak şekilde, EPDK tarafından ürün esas alınarak tespit edilecek miktarlardan fazla olmak üzere petrol ürünü tüketen işletmelere verilen lisans olarak tanımlanabilir²⁹⁹.

Bir başka lisanslama faaliyeti ise ihrakiye alanında yaşanmaktadır³⁰⁰. İhrakiye, ülke kara suları dâhilinde veya hemen bitişiğindeki deniz ulaşım araçlarına ve hava limanlarında hava taşıtlarına temin edilen akaryakıt ve madeni yağ gibi petrol ürünleri için kullanılan bir terimdir. Ezcümle bu lisansı alan sermaye şirketleri, yurt içi veya yurt dışından sağladığı ihrakiyeyi hava ve deniz taşıtlarına teslim ederek, bu araçların yakıt ihtiyaçlarını giderir³⁰¹.

²⁹⁴ Genç, 2013: 113, Altındağ, 2016: 41, 42.

²⁹⁵ Genç, 2013: 113.

²⁹⁶ Altındağ, 2016: 40.

²⁹⁷ Değirmencioğlu, 2012: 95; Altındağ, 2016: 41.

²⁹⁸ Değirmencioğlu, 2012: 344

²⁹⁹ Altındağ, 2016: 41.

³⁰⁰ Değirmencioğlu, 2012: 128 vd.

³⁰¹ Altındağ, 2016: 41.

5015 SK, M. 7/6 fıkrasına göre dağıtıcı olarak lisans alan kişiler dağıtıcı lisans sahipleridirler. Bu lisans sermaye şirketi şeklide faaliyet gösteren işletmelere, toptan akaryakıt satışı, depolaması, nakliyesi, ihrakiyesi ve madeni yağ dağıtım hakkı ve yetkisi bahşeder³⁰².

Bu lisans sahipleri dağıtım yaptıkları bayilere bir bilişim sistemi kurarak denetleme yapmak ve bu sistemi idame ettirmek zorundadır. Dağıtıcı lisans sahiplerinin kurduğu bu sisteme EPDK'nın da erişimini sağlamak ve buradaki verileri kurum ile paylaşmak durumundadır³⁰³.

Kurum aynı zamanda kaçak akaryakıt satışını önlemek için kurduğu sistem ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ile diğer ilgili Bakanlık ve kurumların bilişim sistemleri arasında, gerekli entegrasyon çalışmalarını yapar ve bu anlamda bir alt yapı kurulmasını temin eder ve bu Kurumların görevlerinin gerektirdiği oranda bilgi ve belge paylaşımı yapar³⁰⁴.

Dağıtıcı lisansı sahiplerin 5015 SK, M. 7/6 fıkrasında belirtilen ve kurulması zorunlu olan bilişim sistemini kurmadığı ve bu fıkradaki yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde yine 5015 sayılı Kanununun 19. maddesinde yer alan idari para cezası lisans sahiplerine verilecektir. Dağıtıcı lisans sahipleri; ayrıca kurdukları bu bayi denetleme bilişim sistemine dâhil olmayan veya bu sistem için gerekli donanımları temin etmeyen ya da temin etse bile temin edilen bu donanımlar ve sistemleri denetlemeye imkân vermeyen bayilere akaryakıt sağlamayı durdurmakla mükelleftir.

Konuyla ilgili olarak Danıştay bir kararında; kaçakçılık ile etkin mücadele için akaryakıttaki vergi kaçaklarının asgari seviyeye indirilmesi amacıyla dağıtıcıların bayilerine otomasyon sistemi kurması gerektiği, bu sistem ile akaryakıtın rafineri veya gümrük girişinde ulusal marker eklenerek tüketimine kadar izlenmesinin amaçlandığını tespit etmiştir. Böylece bu otomasyon sistemi vasıtası ile Dağıtıcılar ve EPDK'nın, piyasadaki akaryakıtın yasal yollarla üretilmiş olduğunun veya ülkeye sokulduğunun izlenmesi imkânının elde edeceklerini dile getirmiştir³⁰⁵.

Bu sistem "İstasyon Otomasyon Sistemi" olarak isimlendirilmiş ve merkezi bir mimaride tasarlanmıştır³⁰⁶. EPDK'da bu sisteme dâhil olup istediği her an sistemdeki verileri izleyebilmekte ve böylece gerek dağıtıcılar ve gerekse bayiler nezdinde anlık bir denetleme ve gözetleme imkânına 7 gün 24 saat sahip olmaktadır³⁰⁷.

³⁰² Altındağ, 2016: 41.

³⁰³ Altındağ, 2016: 72, 73.

³⁰⁴ Değirmencioğlu, 2012: 294; Kayıkçı, 2015: 196, 197.

³⁰⁵ Danıştay 13. D. 16.09.2014. E:2014/996; Altındağ, 2016: 74.

³⁰⁶ Değirmencioğlu, 2012: 140.

³⁰⁷ Altındağ, 2016: 74.

Danıştay başka bir kararında ise; Kurul'un dağıtıcı lisans sahiplerinin bayilerinden hangisinde denetim sistemi kurulmadan satış yapıldığının tam olarak belirlenmeden, yanlış bayi adına dağıtıcı lisans sahibi için tutulan tutanak ile kesilen idari para cezası hukuka uyarlık göstermez³⁰⁸ şeklinde karar vermiştir.

Karardan da anlaşılacağı üzere Kanuna göre (5015 SK, M. 7/6); öncelikle dağıtıcı lisansı sahiplerinin yaptırımı tabi tutulabilmeleri için öncelikle, EPDK tarafından hangi bayiler için yükümlülüklerini yerine getirilmedikleri hususu açıkça yaptırım kararında yer almalıdır³⁰⁹. Yine cezaya konu olan bayilere ilişkin Kurul kararının eki listesinin de dağıtım şirketine tebliğ edildiğine veya üst yazı eklerinin kaç sayfadan oluştuğuna ilişkin bilgilere de kararda yer verilmiş olması gerekmektedir. Dolayısı ile net olmayan, hukuka eylemleri icra eden kişi veya kurumların verilen kararlarda açık ve detaylı bir şekilde yer almalıdır ki dağıtım şirketi de savunma hakkını tam olarak kullanabilsin³¹⁰.

Esasen Danıştay kararlarında yer alan, EPDK tarafından verilecek idarî ceza ve yaptırımlardan önce mutlaka işletmelere savunma hakkı verilmesi şartı, Kanun'da (5015 SK) yer almasa da Yönetmelik'te düzenlenmiştir (PPYDÖASY, M. 23/2)³¹¹. Bu nedenle petrol piyasası Mevzuatından kaynaklanan herhangi bir ihlal nedeniyle EPDK'nın savunma almadan idarî bir yaptırım uygulaması mümkün değildir.

Kanun kapsamında lisans alınması zorunlu olan bir başka alan ise petrol nakliyesi iş ve işlemleridir. Kanuna göre taşıma lisansı, boru hatları hariç olmak üzere petrol nakliye vasıtaları ile petrol ürünlerinin taşınması iznini lisans sahiplerine verir³¹².

Uygulamada en çok rastlanan ve EPDK'dan alınan lisans, bayilik lisanslarıdır³¹³. 5015 sayılı Kanuna göre bayilik lisansları; bu iş için tespit edilen yükümlülüklerle sahip, tespit edilen bayilik tipine göre akaryakıt bayisi, ihrakiye bayisi şeklinde görev ifa eden, istasyonlu veya istasyonsuz çalışabilen, bayisi olduğu dağıtıcı lisanslı işletmeden sağladığı akaryakıtı veya ihrakiyeyi tüketicilere satış işlemini yapmaya yetkili ve izinli kılınmışlardır³¹⁴.

28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanununun 36 maddesi ile de 5015 sayılı Kanununun 3. maddesine dördüncü fıkra eklenmiş ve bu fıkra göre; 5607 sayılı Kaçakçılık Kanuna aykırı eylemlerden dolayı haklarında hüküm verilmiş olan kişiler, 5015 sayılı Kanun gereği yeniden

³⁰⁸ Danıştay, 13. D., T. 16.12.2015, E. 2014/4716, K. 2015/4595. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

³⁰⁹ Örs, 2017: 188; Danıştay, 13. D., T. 17.05.2005, E. 2005/1796, K. 2005/2556 sayılı Kararı.

³¹⁰ Örs, 2017: 188-190.

³¹¹ Örs, 2017: 189.

³¹² Altındağ, 2016: 42.

³¹³ Değirmencioğlu, 2012: 151 vd.

³¹⁴ Altındağ, 2016: 42.

lisans alamayacaklardır³¹⁵. Keza lisans bir tüzel kişi adına talep edilmiş ve bu tüzel kişiye yüzde ondan fazla pay sahibi kaçakçılık suçlarından mahkûm olmuş bir gerçek kişi ortak ise, bu tüzel kişiye de lisans verilemez. Kaçakçılık suçlarından daha önce mahkûm olmuş gerçek kişi görevden ayrılmış olsa bile, yönetim kurulu başkan ve üyesi ise ve yine tüzel kişilikte temsile yetkili olan gerçek kişi olması halinde de lisans talebi kabul edilemez.

28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanununun 37.maddesi ile bu Kanun³¹⁶ kapsamında faaliyet yapan lisans sahiplerine ilave yükümlülükler getiren bir bent eklenmiştir. Bu değişikliğe göre petrol piyasasında ticari faaliyette bulunan işletme sahipleri; kaçak akaryakıt ticareti yapmaya veya sahte ulusal marker imal etmeye veya ticaretini yapmaya elverişli şekilde teknik şartlara aykırı depolama ünitesi bulundurmamakla da yükümlü kılınmışlardır³¹⁷.

28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanununun 38. maddesi ile rafinericilere ek bir yükümlülük daha getirilmiş ve yeni bir fıkra halinde maddeye ilave edilmiştir³¹⁸. Bu fıkraya göre rafinerici lisans sahipleri; tesislerinde bulunan her türlü hidro karbon ürünlerinin depolanmasına uygun tüm düzeneği lisanslarına işletmek ve kullanıma ilişkin gerekli bilgileri de düzenli bir şekilde EPDK'ya bildirmek zorundadırlar.

28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı kanununun 42. maddesi ile 5015 SK, M. 16/5 sonra gelmek üzere altıncı fıkra eklenmiştir. Bu ilaveye göre; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna milli petrol stokunun sürekli güvenli bir şekilde bulundurulmasını temin bakımından, kurumsal bağlamda ilgili lisans sahipleri nezdinde düzenlemeler yapmaya ve kurallar koymaya dair ek yetki verilmiştir.

KHK (700 sayılı KHK, 147/1-c) ile de 5015 sayılı Kanununun 16. maddesinin yedinci fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve lisanslama konularında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum sağlayan değişiklikler yapılmıştır.

2.1.5. Uluslararası Sözleşmeler

Petrol piyasaları ile ilgili değişik sözleşmeler imzalanmış gelmiştir. Bunlardan ilk Sözleşmelerden birisi açık denizlerde petrol arama konusunda arama serbestisi getiren Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesidir³¹⁹.

Ülkemiz 1982 Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesine ve 1958 Cenevre Sözleşmesine taraf değildir. Dolayısı ülkemiz denizle ilgili birçok ihtilaflarını daha çok örf ve

³¹⁵ Değirmencioğlu, 2012: 270.

³¹⁶ 5015 SK, M. 4/4 maddesine.

³¹⁷ Örs, 2017: 208.

³¹⁸ 5015 SK, M. 4/5

³¹⁹ Kaya, 2015: 347.

adet hukukuna göre çözmesi gerekmektedir³²⁰. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ile ilgili uluslararası alanda nihai bir siyasi çözüm bulunmadıkça da önemli uluslararası deniz sözleşmelerinin ülkemizce imzalanması konusunda bir gelişme olması beklenmemektedir³²¹.

Uluslararası Denizcilik Örgütünün Sözleşmelerinden birisi olan Petrol Kirliliğinden Doğan Zarardan Hukuki Sorumluluklara İlişkin Uluslararası Mesuliyete İlişkin Sözleşme 'ye göre ise; kıta sahanlıkların dışında petrol arayan platformlardan sabit olanların gemi olarak addedilemeyeceğine ve bu nedenle kıyı devletinin hukukunun geçerli olduğuna ilişkin sonuç çıkarıldığı görülmektedir³²². Sözleşme 1992 yılında yürürlüğe giren ve mobil petrol arama platformlarının ise gemi olarak kabul edileceğini, bunun hukuki sonucu olarak da bu platformlarda platformun ait olduğu, ülke bayrağının dalgalandırılacağı ve platformda bayrağı dalgalanan ülkenin hukukunun geçerli olacağı kabul edilmiştir³²³.

Esasen görece daha eski olan 1969 yılında yürürlüğe giren; Açık Denizlerde Petrol Kazalarında Uluslararası Müdahaleye Dair Sözleşme'de, 1992 tarihli Petrol Kirliliğine İlişkin Sözleşmenin anılan hükümlerini teyit etmektedir³²⁴. Ancak 1973 tarihli Gemilerden Neşet Eden Kirliliğin Önlenmesine Dair Sözleşmeyi imzalayan ülkeler bakımından, sabit platformların da gemi sayılacağı ve bu nedenle de platformun taşıdığı bayrak ülkesinin hukukuna tabi olduğu kabul edilmiştir.

Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesine göre kıyı devleti kıta sahanlığında her türlü egemenlik hakkına sahiptir. Dolayısı ile egemen devlet her türlü petrol arama ve çıkarma faaliyetlerini kendi egemenlik hakları çerçevesinde serbestçe kullanacaktır³²⁵. Dolayısı ile egemen devlet kıta sahanlığı içinde, petrol arama faaliyetlerine izin verebilecektir³²⁶.

Ülkemize yabancı yatırımcı çekmek için çıkarılan Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununa göre (3/1-e) yabancı yatırımlarıyla ilgili konularda, özel hukuktan doğan hukuki anlaşmazlıklarda, ulusal mahkemelerin yargılama yetkilerinin yanı sıra belirli şartların varlığı halinde uluslararası tahkim yoluna başvurulması mümkündür³²⁷.

Denizlerde petrol araması ve üretimi 1800'lü yılların sonlarında başlamış ve daha sonra 1900'lu yılların başlarında artarak devam etmiştir³²⁸. 1947 yılından itibaren ise ilk kez

³²⁰ Kaya, 2014: 5, 6, 189, 191.

³²¹ Değirmencioğlu, 2012: 8; Kaya, 2014: iii.

³²² Kaya, 2015: 348, 350.

³²³ Kaya, 2015: 349.

³²⁴ Kaya, 2015: 349.

³²⁵ Değirmencioğlu, 2012: 267.

³²⁶ Kaya, 2015: 350.

³²⁷ Özsu, 2012: 35.

³²⁸ Kaya, 2015: 346.

açık denizlerde petrol aramalarına sınırlama getirilmiş ve kıyılardan itibaren 3 mil sonrası petrol aramalarına izin verilmemeye başlanmıştır³²⁹.

Ülkemizin taraf olduğu uluslararası deniz hukukunu ilgilendiren sözleşmelerden birisi de 1976 tarihli Deniz Alacaklarına Karşı Sorumluluğun Sınırlandırılması Sözleşmesidir. Bu özel hukuk alanı ile ilgili Sözleşmenin bir de LLMC diye kısaltılan bir ek protokolü bulunmaktadır. Bu Sözleşmeye göre belirli bir büyüklükte olan gemiler ki bu gemiler aynı zamanda petrol ürünleri de taşıyor olabilirler, Sözleşmenin belirlediği alanlarda sigorta yaptırmak zorundadırlar³³⁰.

Yine ülkemiz özel hukukla ilgili, 1992 tarihli; Petrol Kirliliğinden Doğan Zararın Hukuki Sorumluluğu ile ilgili Uluslararası Sözleşme'ye ve Uluslararası Petrol Kirliliğini Tazmin Fonu Sözleşmesi'ne 15.06.2001 tarihinde dâhil olmuştur³³¹.

2.2. Petrol Sahasında İdarenin Uyguladığı Yaptırımlar ve Yargısal Denetim

2.2.1. Genel Olarak Kabahatler ve İdari Yaptırımlar

Ülke hukuk sistemlerinde; kanun koyucunun toplumda kendi koyduğu normları ihlal edenleri değişik kategorilere ayırarak, değişik cezai yaptırımlara tabi tuttuğu ve yaptırım usullerine muhatap kıldığı tarihsel ve sosyal bir vakiydir³³². Bu bağlamda kanun koyucular, bir taraftan topluma karşı işlenen ağır ihlalleri ceza hukuku yöntemleri ile görece daha ağır yaptırımlara tabi tutarken, diğer taraftan ise bazı ihlalleri görece daha hafif ve ceza hukuku yöntemleri uygulamadan yaptırıma tabi tutmayı uygun görmüşlerdir^{333,334}.

Nitekim Anayasa Mahkemesi, doktrinle aynı doğrultuda yaptığı bir tanımda; idarî yaptırımları, İdarenin yargısal bir karara muhtaç olmadan, mevzuatın verdiği yetkiye istinaden İdare hukukuna mahsus usullerle, direk olarak, idari işlemleri marifetiyle uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalar biçiminde tarif etmiştir³³⁵.

Alman Anayasa Mahkemesi ise bir kararında kabahatlerde, ceza hukukunun aksine, basit kusurun söz konusu olduğu görüşünü dile getirmiştir³³⁶. Bu tespitin mefhumu muhalifinden; ceza hukukunun da kanun koyucu tarafından belirli bir ağırlık taşıyan kusurlu ihlal türleri için devreye alındığı söylenebilir.

³²⁹ Kaya, 2015: 347.

³³⁰ Kaya, 2014: 2.

³³¹ http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/DTGM/tr/documan/20140901_110017_64032_1_64480.pdf (erişim Tarihi: 03.11.2018); Kaya, 2014: 2.

³³² Altındağ, 2016: 4.

³³³ Heinrich, 2014: 31.

³³⁴ AYM, T. 31.05.2017, E. 2017/103, K. 2017/108. P. 13.

³³⁵ AYM, T. 23.10.1996, E. 1996/48, K. 1996/41; Örs, 2017: 195.

³³⁶ Heinrich, 2014: 31. Yazar burada Alman Federal Anayasa Mahkemesinin BVerfGE 9, 167 numaralı kararına atıf yapmaktadır. Benzer görüş için Bkz. Bardakçı, 2006: 1.

Öte yandan idari merciler; öncelikle kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevli ve yetkilidirler. Bu görevi aynı zamanda, temel hak ve hürriyetlere azami riayet ederek uymak zorundadırlar. Bu sebeple, Devletler idarelere, çerçevesi anayasalarda ve uluslararası sözleşmelerde kalın harflerle çizilmiş temel hak ve hürriyetlerin özünü koruyarak³³⁷ kamu düzenini ihlal eden bireylere, yargı yoluna başvurmadan idari nitelikte bazı yaptırımlar uygulama yetkisi vermiştir³³⁸.

Almanya gibi ülkelerde görece daha eski tarihlerde yapılan bir tartışma, 765 sayılı Eski TCK'nun mer'i olduğu dönemlerden başlamak üzere; idari yaptırımların idare hukukunun mu yoksa ceza hukukunun mu konusu olduğu hususu, ülkemizde de yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Zira 765 sayılı eski TCK, kabahat nev'inden idari yaptırımlara, TCK içinde suç olarak yer vermektedir.

Ülkemizde, 2005 yılı öncesinde genel olarak Türk Ceza Kanunu'nun içinde düzenlenen kabahatlerin, yeni 5237 sayılı TCK'nun kabulü ile ayrı bir kanunla düzenlenmiş olması, kabahatler ceza hukukunun yeri ve ait olduğu hukuk dalı bakımından tartışmaları arttırmıştır.

Daha sonra 5237 sayılı Yeni TCK'da ise Mahkemelerin iş yükünün artması nedeniyle, ceza kanunlarında yer alan "kabahat" fiillerinin, ceza hukukunun konusu olmaktan çıkarılarak, bu fiillere yaptırım uygulama yetkisinin idareye verilmesi şeklindeki dünyadaki genel gidişatin takibi ile³³⁹ bu suçlar için ayrı bir Temel Kanun olarak, Kabahatler Kanunu kabul edilmiştir³⁴⁰. Öte yandan 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununda olduğu gibi aynı zamanda değişik özel kanunlarda, ceza hükümlerinden farklı başlıklar altında idari yaptırımlara yer verme yoluna gidilmiştir³⁴¹.

İdari ceza hukuku konusunda genel kanun olma niteliği bulunan 5326 Sayılı Kanun, ceza hukukundaki kişiler tarafından ika edilen haksızlığa; toplumun bir tepkisi olarak baktığı çerçeveyi bu kez değişik bir açıdan, kabahatlere uygulamakta ve kanunun ihlal edilmesi halinde, karşılığında idari yaptırım öngördüğü eylemleri kabahat olarak tasnif etmektedir³⁴².

Ayrıca kabahat nev'inden bu tür eylemleri, ceza hukuku yaptırımlarından farklı bir usule tabi tutmaktadır. Son tahlilde; karşılığında idari yaptırım öngörülen fiiller kabahat,

³³⁷ "Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması rejiminin ana ilkeleri Anayasamızın 13. ve onu takip eden maddelerinde düzenlenmiştir. ... Kanunla yapılacak sınırlamada dahi Anayasa koyucu bazı sınırlamalar öngörmüştür." Bkz. Bardakçı, 2006: 4.

³³⁸ Bardakçı, 2006: iii.

³³⁹ 5237 sayılı TCK'nun Öntasarının gerekçesinde de bu durum ifade edilmiştir. Bkz. Bardakçı, 2006: 29.

³⁴⁰ "5326 Sayılı Kanun kabahatlerle ilgili genel bir kanun olarak öngörülmesine rağmen içerisinde barındırdığı eksiklikler ve hukuksal yanlışlıklar nedeniyle bu "genel kanun" unvanını hak etmekten uzak kalmıştır."

Diğerle bu tespite katılmayan görüş sahipleri de bulunmaktadır. Bardakçı, 2006: 1.

³⁴¹ Bardakçı, 2006: 1.

³⁴² Altındağ, 2016: 6.

karşılığında ceza yaptırımını öngörülen fiiller ise suç teşkil edecektir. Yani kanun koyucunun iradesi, bir fiilin yaptırımlandırılmasında idareye yetki tanıdığı zaman, söz konusu fiil kabahat olacaktır³⁴³.

Doktrinde baskın görüş sahiplerine göre kabahatler, iki hukuk dalının da yani; ne ceza hukukunun, ne de idare hukukunun parçası olduğu yönündedir. İdare ceza hukuku bu ikisinin dışında yeni bir hukuk dalının konusunu oluşturduğu ileri sürülmüş ve bu yeni alan “idari ceza hukuku” olarak nitelendirilmiştir³⁴⁴. Zamanla, ülkemiz ceza ve idare hukuku çevrelerinde de idari müeyyidelerin her iki hukuk dalına ait özellikleri içinde barındırmasına karşın, bu alanın görece yeni bir alan olan, idari ceza hukukunu meydana getirdiği görüşü giderek daha fazla kabul görmeye başlamıştır.³⁴⁵

İdari müeyyide uygulamak, teknik olarak idarenin tasarrufuna bırakılan ve idareye sunulan bir hak olduğu kadar, Anayasa tarafından verilmiş bir ödevdir de aynı zamanda³⁴⁶. Bu hak ve yetkinin kullanılması sırasında elbette sınırların aşılması, hükmün yanlış uygulanması gibi, kimi hukuki sorunlar ortaya çıkabilecektir. Bu durumda uygulanan işlem ve eylem neticesinde hakkı zedelenen bireyle, idarenin idari yargı yolunda karşı karşıya gelmesi her zaman mümkündür³⁴⁷.

Anayasa Mahkemesi’ne göre de idarenin yargı mercilerine başvurmaksızın yasaların çizdiği sınırlar dâhilinde, İdare Hukukuna has tekniklerle uygulamaya koyduğu müeyyidelere ve verdiği cezalara yer verilmiş ve bunlar idari yaptırımın bir parçası olarak kabul edilmiştir³⁴⁸.

İdari yaptırımlar, esasen idarenin görev ve yetkilerini kullanırken icra ettiği idarî işlemlerin özel bir türü olarak kabul etmek ve tam da bu sebeple, idari yaptırımları ele alınırken idari işlemlerde, idari işlemlerin zorunlu taşınması gerekli olan beş temel unsuruna dikkat etmek gerekmektedir³⁴⁹.

İdari makamlar idari yaptırımlar konusunda yetkili oldukları mülkî sınırlar ile sınırlandırılmışlardır. Yani idarenin yetki alanları belli bir coğrafi alanı kapsar³⁵⁰. EPDK’nın tüm ülke sınırları içerisinde yetkili olması gibi. Eğer idari makamlar yetkili oldukları coğrafi

³⁴³ Bardakçı, 2006: 31.

³⁴⁴ Bardakçı, 2006: iii.” İdari ceza hukuku kavramını ilk olarak Goldschmidt 1902 yılında “İdari Ceza Hukuku (Verwaltungsstrafrecht)” isimli eserinde kullanmış ve bu hukuk dalının dogmatik esasları yine bu eserle ortaya koymuştur.” Bardakçı, 2006: 28.

³⁴⁵ Erdinç, 2012: 257.

³⁴⁶ Bardakçı, 2006: 25.

³⁴⁷ Çağlayan, 2006: 23. Bardakçı, 2006: 27, 28.

³⁴⁸ AYM, T.23.10.1996, E.1996/48, K.1996/41; AYM, T.13.05.2004 E.2000/43, K.2004/60, <http://www.kazanci.com>, (erişim tarihi: 20.03.2013).

³⁴⁹ Bardakçı, 2006: iii, 52.

³⁵⁰ Bardakçı, 2006: 57.

alanın dışında yetkilerini kullanarak işlem tesis ederlerse, bu takdirde bu işlem hukuka aykırı bir işlem olur ve iptali istenebilir.

Devletin ceza hukukuna özgü yaptırımlarla toplumsal hayata müdahalesi; “ultima ratio” yani “son çare” olarak kullanılma özelliğine sahiptir³⁵¹. İdari yaptırımlar ise bu son çarenin bir önceki aşamasını teşkil etmekte olup, devlet henüz son çare olarak cezaî yaptırım uygulamak istemediği mevzuat ihlallerine, eylemlere bir basamak daha düşük, ödetici yoğunluktaki idari yaptırımları gündeme getirmeyi ve uygulamayı uygun görmektedir.

Sonuç olarak, idari yaptırım hukuku, idarenin kendisine verilen görev ve yetkileri kullanarak kişilere uyguladığı müeyyidelerden doğan kendine özgü ve hem idare hukukundan ve hem de ceza hukukundan ayrı bir şekilde ele alınarak, özgün bir hukuk dalı olarak tarif ve kabul etmek yerinde olacaktır³⁵². Bu elbette idari yaptırım hukukunun, bu iki daha köklü ve gelenekleri olan hukuk dallarından tamamen bağımsız bir şekilde ele alınacağı anlamına gelmemektedir. Yeri geldiğinde kendine özgü olan idari yaptırım hukuk dalı, bu her iki hukuk disiplinin genel ilke ve kurallarından, teori ve pratiğinden, mümkün ve gerekli olduğunca yararlanacaktır³⁵³.

İdari yaptırımlar, Ulusoy tarafından idari cezalar ve idari tedbirler şeklinde ikiye ayrılarak incelenmiş, idari cezalar da kendi içinde; düzenleyici cezalar ve kabahat neviden cezalar şeklinde ele alınmıştır³⁵⁴. Kanaatimizce bu tarz ele alış petrol piyasaları mevzuatı açısından yapıldığında; 5015 sayılı Kanunda düzenlenen kabahatlerin genel olarak çerçevesinin Kanunda çizildiği kabahat nev’inden yaptırımlar olarak karşımıza çıkacaktır. Ancak kimi hükümlerde kabahat nev’inden eylemlerin daha çok; genel çerçevesi çizilerek, çerçeveye uygun eylemlerin daha detaylı tarifi EPDK’nın düzenlemelerine bırakıldığı görülmektedir.

Bu şekilde 5015 sayılı Kanunda karışık bir düzenleme tercihi; gerek pratikte ve gerekse teoride, petrol piyasası ile ilgili birçok uygulama sorunlarına yol açmış olduğu doktrinde ve yüksek yargı kararlarında ifade edilmektedir³⁵⁵.

Doktrinindeki kabahat cezalarını regülatif cezalardan ayırarak, regülatif cezaları, kabahatlere göre daha hafif cezalar olarak nitelenmesini yerinde ve doğru bir sınıflandırma olarak görmüyoruz³⁵⁶. Zira regülasyon yapma yetkisi olan kurum veya kurullar da idarenin bir parçasıdır ve verdikleri idari yaptırımlar bazen Kanunlarda kabahatler için öngörülen

³⁵¹ Bardakçı, 2006: 32.

³⁵² Altındağ, 2016: 7.

³⁵³ Bardakçı, 2006: 35.

³⁵⁴ Altındağ, 2016: 14.

³⁵⁵ Değirmencioğlu, 2012: s.335; Altındağ, 2016: 14.

³⁵⁶ Altındağ, 2016: 18.

cezalardan daha yüksek olabilmektedir³⁵⁷. Dolaysıyla ile kabahatlere verilen cezaların regülatif cezalardan daha yüksek olduğunu iddia etmek yerinde değildir³⁵⁸. Örneğin 5015 SK, 19. maddesinde EPDK tarafından verilmesi kararlaştırılan bazı regülatif idari para cezaları, Kabahatler Kanununda verilmesi öngörülen idari para cezalarından çok daha yüksek olabilmektedir.

Sonuç olarak; regülatif cezalarda son tahlilde genel kamu düzenini, ekonomik adaleti, toplumsal refahı korumayı amaçlayan cezalardır. Kanaatimizce regülatif cezaların kabahatlerden ayrı ele alınması, pedagojik açıdan faydalı olabilirse de uygulama açısından bu cezalar esasen kabahattirler ve kabahatlere uygulanan genel ilke ve prensipler, bu cezalar için de geçerlidir.

Öte yandan idarî ceza hukuku yaptırımlarının ceza hukuku yaptırımlarından farklarının anlaşılabilmesi için; idarî ceza hukukunda geçerli olan ana ilkelere kısaca değinmenin faydalı olacağını düşünüyoruz. Bunun; idari yaptırım türünün anlaşılması, düzenlenmesi ve uygulaması sırasında nelere öncelikle dikkat edilmesi gerektiğinin ortaya konulması bakımından da faydalı olacağını düşünmekteyiz.

2.2.2. İdarî Yaptırımlar Hukukunda Geçerli Olan İlkeler

İdari ceza hukukunun düzenlenmesi ve uygulanması esnasında mutlaka dikkate alınması gerekli, genel geçer ve evrensel bazı ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkeler en başta; Anayasanın 13. ve 38. maddelerinden ve uluslararası temel sözleşmelerden kaynaklanır. Bu ilkelerin en başında; kabahate konu eylemde ve eyleme verilecek yaptırımda belirlilik ilkesi gelir. Yine yaptırımların geriye yürümezlik, bir kusura dayanması, sorumluluğun şahsiliği, kabahat ve idari yaptırım arasındaki oranlılık, idari yaptırımın insan onuru ile bağdaşması ve kanunsuz kabahat ve yaptırım olmaz ilkeleri gibi esasa ilişkin birçok ilke vardır³⁵⁹.

İdari ceza hukuku ve kabahatler açısından Uluslararası Sözleşmelerden ve Anayasa'dan kaynaklanan temel ilke ve prensiplerin, mutlaka nazara alınması gerekli olduğu belirtilirken, idari kurumların yaptığı idari düzenlemelerle gündeme gelen idari tedbirlerde, bu temel ilkelerin çok fazla uygulama alanı bulamayacağı ileri sürülmektedir³⁶⁰. Her ne kadar idari yaptırımlar uygulanırken, ceza hukuku yaptırımları tatbikinde nazara alınan bazı ilkelerden zaman zaman sapıldığı veya daha esnek davranıldığı bir vakıya ise de kanaatimizce

³⁵⁷ Değirmencioğlu, 2012: 297.

³⁵⁸ Altındağ, 2016: 18.

³⁵⁹ Bardakçı, 2006: 35 vd.

³⁶⁰ Altındağ, 2016: 15.

bu temel ilkeler idari yaptırımların uygulanmasında kural olarak her zaman nazara alınmalıdır³⁶¹. Zira bu zorunluluk, hukuk devleti ilkesinin “de facto” bir sonucudur.

İdari makamların, idari tedbir niteliğindeki yaptırım düzenlemelerinde ve kararlarında idari ceza hukukunun temel ilkelerinin ve idari usul hükümlerinin uygulaması, idarenin keyfiliğinin önüne geçilmesi için de şarttır³⁶². Bu kapsamda; idari yaptırımların, idari ceza hukuku ilkelerine göre düzenlenmesi, düzenleme sonrasında ise uygulanacağı kişiye, yaptırım uygulanmasına karar verilmeden önce; mutlaka savunma hakkının tanınması, yaptırıma karar verildiğinde tarafsız ve bağımsız bir yargı merciinde itiraz haklarının ileri sürebilmesi, kanun önünde eşitlik gibi usule dair bazı önemli ilkeler şüphesiz gündeme gelmelidir³⁶³.

Ceza ve kabahatler hukukunda; suç ve cezaların kanuniliği ilkesi en temel ilkelerdendir³⁶⁴. Anayasamızın 38. maddesinin birinci fıkrasına göre kimse işlendiği zamanda kanunen suç sayılmayan bir eylemden dolayı yargılanamaz ve cezalandırılmaz. Yine aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre; ceza ve ceza yerine geçen idari yaptırımlar gibi ödetme veya önleme amaçlı alınan tedbirler de aynen suçlar gibi kanunla ihdas edilmek zorundadırlar³⁶⁵. Dolaysı ile idare, TBMM’nin kanun ile ortaya koymadığı bir eylemi kabahat veya idari yaptırım sayarak cezalandırmaya tabi tutamaz. İkinci önemli konu, kanunla kabahat kabul edilen bir eylemin hangi unsurları itibarıyla kabahat olduğunun kanunda çerçevesinin iyi çizilmesi gerektiği konusudur³⁶⁶.

Bu anlamda 5015 sayılı Kanunun 19. maddesinin yedinci fıkrasında düzenlenen hüküm, bizce problemlili bir metne sahiptir. Bu fıkraya göre; 5015 sayılı Kanun içinde başkaca bir maddede yaptırım altına alınmayan yükümlülükler aykırılık hallerine Kurul tarafından idari para cezası verilebilecektir(14.02.2019 tarihinden itibaren M. 19/1-h). Bu hükmün kanunların belirliliği ilkesine uygun olmadığını ve kabahatin çerçevesinin iyi çizilmediği durumlara iyi bir örnek teşkil ettiğini burada özellikle belirtmek isteriz³⁶⁷. Zira Kanunun kabahat olarak tanımladığı eylemin kapsamı idareye bırakmakta ve Kanunda açıkça kabahat olarak düzenlenenler dışında kalan yükümlülükler aykırılık gibi muğlak ve içeriği esnetilebilecek bir çerçeve ortaya konulmaktadır ki bu durum hukuk güvenliğine tamamen aykırıdır.

Bu anlamda Danıştay’ın çerçevesi iyi çizilmemiş ve kimi zaman Yönetmelik kaynaklı ihlale yönelik eylemleri cezalandıran, İdare kararlarını hukuka uygun bulmasını ve

³⁶¹Değirmencioğlu, 2012: 311; Altındağ, 2016: 21.

³⁶²Değirmencioğlu, 2012: 305.

³⁶³Altındağ, 2016: 15.

³⁶⁴AYM, T. 31.05.2017, E. 2017/103, K. 2017/108. P. 12.

³⁶⁵Altındağ, 2016: 21.

³⁶⁶Karauz, 2016: 148 vd. <https://jurix.com.tr/article/4431> (erişim tarihi:09.10.2018)

³⁶⁷Değirmencioğlu, 2012: 332.

onaylamasını kesinlikle doğru bulmuyoruz. Nitekim Danıştay 13. Dairesi bir kararında; Kanun ve ilgili Yönetmeliklerdeki teknik düzenlemelere aykırı müşterilere akaryakıt temin edildiğinin belirlenmesi halinde ayrıca idari para cezası yaptırımını uygulanacağına hükme bağlandığından bahsetmiştir. Bu bahisten hareketle bir olayda akaryakıt istasyonu sahibi kişinin istasyonundan alınan akaryakıt numunesinin standartlara aykırı olmasını gerekçesini ileri sürerek davacıya verilen idare para cezasında hukuka aykırılı bulmadığını ifade ederek ilk derece mahkemesinin kararını onamıştır³⁶⁸.

Oysa kararda, hangi tür bir ihlal olduğu konusu açığa tam olarak kavuşturulmamış ve bu konuda hangi somut olaya, hangi yasal düzenlemeye veya kademelendirilmiş hangi teknik düzenlemeye dayanılarak böyle bir ceza verildiği açıkça ortaya konulamamıştır. Bunun yerine Kanun ve ilgili Yönetmeliklerdeki teknik düzenlemelere aykırı bir şekilde müşterilere akaryakıt temin edildiğinden bahsedilmesi yeterli görülmüştür. Bu durum kesinlikle kabahatlerin yasallığı ve belirliliği ilkesine ve ayrıca kişilerin gerekçe hakkına uyarlık teşkil etmemektedir. Hal böyle olunca da Danıştay bu konularda olabildiğince esnek ve geniş kapsamlı yorumlarda bulunarak ihlal kararlarını onayabilmektedir³⁶⁹. Zira Kanunda yer alan yukarıdaki paragraflarda bahsi geçen hüküm (5015 SK, M. 19/7) benzeri normlar Danıştay'a gereğinden fazla yorum imkânı tanıyan, temel haklara aykırı yasal metinler olarak mevzuatımızda yer almaktadır.

Karauz'un da belirttiği üzere; Kanun'un 19. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen ağır kusur halleri ancak Kanunda tanımlanan eylemler için uygulanabilecektir. Bu kabahatler bakımından İdare'nin düzenleyici işlemleri ile yeni bir idari yaptırım veya kabahat ihdas edilemeyecektir³⁷⁰.

Kabahatlerin mutlaka yasal bir temeli olması gerektiği ilkesi, Danıştay'ın bir kararında kanaatimizce olması gerektiği şekilde uygulamıştır³⁷¹. Danıştay'ın zikredilen kararına göre; Kanunda bir eylem, idari bir yaptırıma konu olacak şekilde kabahat olarak tanımlanmamışsa, İdare bunu duruma göre ve kendi takdiri çerçevesinde kabahat haline getiremez. Dolayısı ile Danıştay'ın bu kararında hukukun evrensel ilkelerine uygun bir karar verdiğini söyleyebiliriz.

Danıştay diğer bir kararında da suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin temel ilkelerden olduğunu belirtmiş ve buradan hareketle idari bir yaptırımın uygulanabilmesi için kıyasın yasak olduğunu vurgulamıştır. Bu meyanda Danıştay, idarenin bir eylem için yaptırım

³⁶⁸ Danıştay, 13. D., T. 02.12.2010, E. 2010/3000, K. 2010/1842. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

³⁶⁹ Değirmencioğlu, 2012: 333.

³⁷⁰ Karauz, 2016: 148 vd. <https://jurix.com.tr/article/4431> (erişim tarihi:09.10.2018)

³⁷¹ Danıştay, 13. D., T. 26.05.2011, E. 2008/1532, K. 2011/319. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

uygulayabilmesi için bu eylemin mutlak surette Kanunda tanımlanmış olması, çerçevesinin iyi çizilmiş olması gerektiğine dikkat çekmiştir^{372, 373}.

Diğer taraftan konuya AİHS açısından baktığımızda; “Kanunla tanımlanan” ifadesi, öncelikle, itiraz edilen yasal metnin iç hukukta yasal bir dayanağa sahip olmasını gerektirir olduğunu görmekteyiz. İkinci olarak AİHS, söz konusu kanunun kalitesine atıfta bulunmaktadır ve ilgili kişilerin erişebileceği durumda olması ve daha sonrada bu kişiler için bu yasal metnin sonuçlarını öngörebilmeyi ve metnin hukukun üstünlüğü ile uyumlu olmasını aramaktadır. Zira Sözleşmedeki “Kanunla tanımlanan” ifadesi, diğerlerinin yanı sıra, iç hukukun, bireylere, yetkililerin Sözleşme altındaki haklarını etkileyebilecek önlemleri almaya hak kazandığı koşullara ilişkin durumlar hakkında, yeterince öngörülebilir bir çerçeve sunması gerekliliğine işaret eder³⁷⁴.

AİHM, suç ve cezaların kanuniliği ve belirliliği ilkesi bağlamında bir yasal kuralın ancak, herhangi bir bireyi davranışını norma göre düzenlemek için yeterli hassasiyetle formüle edilmişse ancak “öngörülebilir” yasal bir norm olarak kabul edilebilir olduğunu özellikle belirtir³⁷⁵. Bunun ötesinde Mahkeme, özellikle başvuru sahiplerinin eylemlerine vaki olan müdahalenin ulusal Kanun metninde önceden tanımlanmadığını, esasen başvuran tarafından dayanılan kanun metninin mevcut halinin de ceza kanunlarının taşıması gerekli olan açıklık ve öngörülebilirlik şartlarını taşımadığını ve bu nedenle ilgili madde anlamında yeterli bir kanunsal metin olmadığını tespit etmiştir³⁷⁶.

AİHM kimi kararlarında suç ve cezaların, bu arada dolaysı ile kabahatlerin kanuniliği ve belirliliği ilkesine sıkça işaret etmektedir. Örneğin Türkiye’ye karşı açılan Altan davasında AİHM; dava konusu tedbirin iç hukukta yasal bir temeli olması gerektiğini; “yasal temeli olması gerekir” ifadesinin, aynı zamanda söz konusu yasaların kalitesine de bakılarak, bu yasal dayanağın ilgili kişilerin erişimine açık olmasını ifade ettiğine, özellikle atıf yapmıştır. Ayrıca bu açıklık sonucu ile birlikte erişilen yasal düzenlemenin sonuçlarının, kişilerce öngörülebilir olması ve ayrıca bu yasal dayanağın hukukun üstünlüğü ile uyumlu olması gerekliliğine yollama yapmıştır³⁷⁷.

³⁷² Danıştay 13. D., T. 19.11.2012. E:202/1540, K:2012/3128; Altındağ, 2016: 22.

³⁷³ Danıştay 13. D., T. 25.12.2013. E:2010/3273, K:2013/3913; Altındağ, 2016: 24.

³⁷⁴ “46. It further notes that, in the applicants’ view, section 7(2) of Law no. 3713, as it had allegedly been applied against them, was not sufficiently foreseeable as a criminal-law provision and did not therefore have the quality of “law”.” [https://hudoc.echr.coe.int/tur#{"itemid":\["001-148610"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{) (erişim tarihi: 12.11.2017) CASE OF GÜLER AND UĞUR v. TURKEY; Paragraf 45-57 Arası.

³⁷⁵ AİHM’in verdiği Benedik Slovenya’ya Karşı Davası, P. 125. (Başvuru Numarası: 62357/14; 24.04.2018)

³⁷⁶ [https://hudoc.echr.coe.int/tur#{"itemid":\["001-148610"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{) (erişim tarihi:06.10.2018)

³⁷⁷ Altan Türkiye’ye Karşı Davası; P. 203. Mevcut davada, taraflardan hiçbirisi, başvuranın tutuklu yargılanmasının yasal bir temele sahip olmadığı yönünde, yani TCK’nun ve CMK’nun ilgili hükümlerinin yukarıda belirtilen şartların taşıyıp taşımadığı konusunda itirazda bulunmamışlardır. P. 204. Mahkeme, TCK’nun 220/6 maddesi ile 309, 311 ve 312. Maddelerine dayanarak tutukluluğun öngörülebilirliğinin

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki kabahatler bakımından, kanunlarda belirlilik ilkesi ceza hukukundaki kadar kesin çizgilerle belirlenmemiş ve belirlenmesinde de zorunluluk olmadığını söyleyen bazı görüş sahipleri bulunmaktadır^{378,379}.

İdarenin yaptırım uygulama yetkisine konu olan kabahat, gerek kanunda, gerekse de kanunun verdiği yetkiye dayanarak idarenin düzenleyici bir işlemiyle öngörülün, mutlaka önceden yayınlanmış bir hukuk kuralına dayanması zorunluluğu her zaman geçerlidir. Sonuç olarak; bir kişinin kabahat olarak tanımlanmış bir fiili işlediği sırada yürürlükte olan hukuk kurallarına göre o fiil kabahat olarak düzenlenmemiş ise o zaman ofiili işleyen kimseye idarî yaptırım uygulanma imkân ve ihtimali bulunmamaktadır.

Bu anlamda doktrinde Altındağ'ın, Ulusoy'a işaretle dile getirdiği, “özellikle bağımsız idari otoritelerce verilen regülatif cezalarda bu konuda kanunun çizdiği çerçevenin genel nitelikte olmasının önemli bir sakınca oluşturmadığını, çünkü bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkilerinin belli bir alanla veya sektörle sınırlandırıldığından ve ayrıca bunların görev ve yetkilerinin kuruluş kanunlarında çok ayrıntılı ve somut biçimde belirlendiğinden, görev ve yetkilerine dair belirlenen bu sınırların aynı zamanda bunların ceza verebilecekleri fiillerin de bir tür çerçevesini oluşturacağından, verebilecekleri idari ceza türü, süresi ve miktarının kanunla düzenlenmesinin yeterli olduğu, bu cezaların verilebileceği fiillerin çerçevesinin de ayrıca kanunla belirlenmesine gerek bulunmadığını ifade etmektedir.” şeklinde görüşüne kesinlikle katılmıyoruz.

Zira görev ve yetkilerin kanunlarda ayrıntılı tanımlanması farklı bir konu, bu idareler tarafından uygulanacak regülatif tedbirlerin en azından çerçevesinin kanunlarda açık ve net bir şekilde ifade edilmesi gerekliliği ayrı bir konudur. İdarenin veya düzenleyici kurulların kanunlarında yetki ve görevlerinin açık bir şekilde yazılmış olması, hiçbir zaman bu kurulların yetki ve görevleri dâhilinde istedikleri gibi düzenleme yapabilecekleri ve istedikleri gibi idari yaptırım ihdas edebilecekleri anlamına gelmez. Aksi kabul, hukuk devleti ilkesine ve kanunilik ilkesine ve dahi kanunlarda belirlilik ilkesine taban tabana zıt bir kabul olur. Bu aynı zamanda bu bağımsız otoritelerin hukuk devleti içinde piyasaları adil, şeffaf, hesap verebilir bir şekilde tanzim etme hedefine açıkça aykırılık teşkil eder. Kurallar, yaptırımlar ve ilkeler net ve öngörülebilir olacak ki piyasalar küresel anlamda yatırımcı ve sermaye çekebilsin ve ülke dünya ölçeğinde siyasal ve iktisadi anlamda başarılı bir konuma yükselebilsin.

mümkün olup olmadığı konusunda ciddi şüpheleri ortaya çıkabileceğini düşünmektedir. Ancak, müdahalenin gerekliliği ile ilgili... Bulguları göz önünde bulunduran Mahkeme, bu soruyu çözümlmek zorunda olmadığına karar vermiştir; Alpay Türkiye'ye Karşı Davası, P. 173, 174.

³⁷⁸Özay, 2006: 46.

³⁷⁹AYM, T. 31.05.2017, E. 2017/103, K. 2017/108. P. 19.

5326 sayılı Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasına göre hangi fiillerin kabahat olarak tanımlanacağı bizzat kanun tarafından yapılması kural olarak ortaya konmuştur. Ancak aynı maddeye göre hangi fiillerin kabahat olarak tanımlanabileceği kapsam ve şartları yasada çizilmek şartıyla idari bir düzenleme ile de yapılabilecektir. Bu durumda idare Kabahatler Kanununun 4. maddesinden aldığı yetkiye dayanarak, yine Kanunla çizilen çerçeve ve kapsam içerisinde kalarak, kabahatleri ve yaptırımlarını idarenin genel ve düzenleyici işlemiyle ortaya koyabilecektir³⁸⁰. Bu durumda elbette idarenin hukuk devleti ilkesi gereğince iyi bir yasal çerçeve ve kapsama ihtiyaç duyduğu ve bu görevin de Kanun Koyucuda olduğu tartışmasızdır.

Bu hüküm karşısında kabahatlerde kanunilik ilkesini, kabahatlerin kanun yanı sıra bir kanuna dayanılarak çıkarılan çerçevesi kanunda çizili olan idari bir düzenleme kapsamında ortaya konulabileceği anlamına gelmektedir. Kanaatimizce burada, kanunların belirliliği ilkesini idare tarafından çıkartılan idari düzenlemeler için de aranması gerekir³⁸¹. Bu nedenle düzenlemenin de çerçevesinin iyi çizilmesi gerektiği ve öngörülebilir bir nitelikte olması, koşullarının da sıkı bir şekilde metinlerde aranması, olmazsa olmaz bir hukuk devleti gereğidir³⁸².

Nitekim 5326 Sayılı Kanun'un 4. maddesinin 2. fıkrasında kabahat olarak yasada tanımlanan fiillerin çerçevesinin iyi belirlenmesi gerekliliği ifade edilirken, bu fiillere verilecek; yaptırımların türünün, süresinin, miktarının, alt ve üst sınırlarının mutlaka yasal çerçeve içerisinde olması gereğini hükme bağlamaktadır.

Kabahatlerde geri yürümezlik ilkesi bakımından; AİHS'nin 15. maddesine bakıldığında, imzacı ülkelere, bazı olağan üstü durumlarda,

Sözleşme ile koruma altına alınan kimi haklar bakımından, çekince koyma hakkı verdiği görülmektedir. Yaşam hakkını düzenleyen madde, kölelik ve zorla çalıştırmaya ilişkin madde, aynı zamanda konumuzla ilgili suç ve ceza için kanunların geriye doğru yürümeyeceği ilkesi hiçbir şart ve durumda sözleşmeciler tarafından ilgili maddelerin askıya alınamayan maddelerdir³⁸³. Dolaysıyla kabahatlerde geri yürümezlik ilkesi her türlü olağanüstü şartlarda da varlığını sürdüren bir ilke olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun pratik anlamı, TBMM'nin hiçbir zaman geriye dönük kabahat ihdas edemeyeceği ve idarenin bu anlama gelen uygulamalarda bulunamayacağıdır.

³⁸⁰ Değirmencioğlu, 2012: 332.

³⁸¹ Değirmencioğlu, 2012: 333.

³⁸² "Kabahatleri ihdas eden kanun hükümlerinin ve idarenin genel düzenleyici işlemlerinin açık ve seçik olması da belirlilik açısından gereklidir." Bardakçı, 2006: 36.

³⁸³ <http://www.bbc.com/turkce/36860670> (erişim tarihi:10.11.2017)

Danıştay bir kararında; “yapının işgalinden sonra yürürlüğe giren 1605 sayılı Yasanın getirdiği para cezası hükmünün önceki bir olaya uygulanamayacağı” içtihadında bulunmuş ve geri yürümezlik ilkesini ortaya koymuştur³⁸⁴.

Anayasasının 37. maddesinin yedinci fıkrası; suç ve cezalarda kişisellik ilkesini “Ceza sorumluluğu şahsidir.” şeklinde ifade etmiştir. Ancak suç ve cezaların kişiselliği ilkesi de kabahatler bakımından görece daha yumuşak bir yorumlaya ihtiyaç duyar³⁸⁵. Ancak örneğin Borçlar Kanunu’nun 55. maddesinde olduğu gibi mesela; istihdam edenin sorumluluğu müessesinde, objektif sorumluluk gerektiren bazı durumlarda, aralarında sözleşmeye dayalı bir ilişki bulunan kişilerden birinin eylemi nedeniyle, iş yeri sahibine yaptırım uygulanmasını mümkündür. Kısaca sorumluluğun kişiselliği ilkesi, diğer hukuk dallarındaki kuralları ortadan kaldıracak şekilde yorumlanmamalıdır³⁸⁶.

Nitekim 5326 sayılı Kanun 8. maddesinde bir tüzel kişiliğin temsilciliğini veya organının temsilciliğini yapan kişinin veya tüzel kişi adına iş yapan, yani faaliyet yürüten kişi bu görevinin icrası sırasında kabahat işlemesi halinde, bu kabahatten dolayı tüzel kişiliğe idari yaptırım uygulanabileceğini kabul edilmiştir³⁸⁷. Yine aynı maddenin ikinci fıkrasında uygulamada sık karşılaşılan bir durumu göze alarak; gerçek kişiye at bir iş için çalışan işçinin ika ettiği bir kabahatten dolayı, gerçek iş sahibinin sorumlu tutulabileceği hususu da ayrıca belirtilmiştir.

5326 sayılı Kanununun 8. maddesinin dördüncü fıkrasına göre ise bir tüzel kişiliğin temsilcisi, organ yetkilisi veya hizmet ilişkisi nedeniyle; tüzel kişiliği temsil eden kişilerin yaptığı fiillerden dolayı, bu fiiller hukuken geçerli olmasa bile, adına iş yapılan tüzel kişilik hakkında, yine de idari yaptırım kararı verilebileceğini amirdir.

Yani burada Kanun koyucu; fiili duruma bakmış ve iş ilişkisi olan veya bir akit ile çalışan kişiler bakımından; aradaki sözleşmeler geçersiz bile olsa, eğer Kanun bir kişiyi fiilen çalıştırıyor veya sorumluluğu altında tutuyorsa o takdirde, çalıştırdığı kişinin eylemlerinden idarî ceza hukuku bakımından sorumlu tutmuştur. Dolaysı ile, idari yaptırıma muhatap kılmıştır.

Ancak kusur ilkesinin, kabahatler nedeniyle kişilere ceza verilebilmesinin kural olarak vaz geçilmez bir şartı olduğu bilinmelidir. Nitekim Danıştay bir kararında; hakkında usule

³⁸⁴Danıştay, 6. D, T. 21.01.1974, E. 1973/1967, K. 1974/226 Bardakçı, 2006: 37.

³⁸⁵Değirmenciöğlü, 2012: 305; Bardakçı, 2006: 37. “Bu ilkenin ceza hukukundaki gibi salt kişisel anlamda uygulandığına ilişkin yargısal kararların yanında aralarında ilişki bulunduğu varsayılan kişilerden birinin eylemi nedeniyle diğerine yaptırım uygulanmasını uygun bulan veya gerçekleşen kabahatle fiili bir ilişkisi bulunmayan kimselerin doğrudan etkileneceği biçimde idari yaptırımlar uygulanmasını hukuka uygun bulan yargısal kararlar da vardır.” Bardakçı, 2006: 38.

³⁸⁶Bardakçı, 2006: 38.

³⁸⁷Kayıkçı, 2015: 217.

aykırı, teknik kurallara uyulmadan akaryakıt satışı yaptığı iddia edilen bayii hakkında; yeterince delil, bilgi ve belge ortaya konulmadan, bu kişilere idari yaptırım uygulamasını haklı olarak doğru bulmamıştır³⁸⁸.

Ceza hukukunda işlenen suç ile verilen ceza arasında her zaman bir oran bulunması gerekir ve bu orantılılık ilkesi idari ceza hukuku için de geçerlidir³⁸⁹. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Jagland'ın da dediği gibi, her durumda yaptırımların orantısız olduğunu iddia ile AİHM'e başvurma imkânı bulunmaktadır. Zira alınan herhangi bir önlemin, bunun içine idari yaptırımlar da dâhildir, karşılaşılan tehdit açısından gerekli ve bu tehdit ile orantılı olmadığı durumlarda AİHS'ne aykırılık her zaman gündeme gelebilir³⁹⁰.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de birçok kararında bu ilkeye atıf yapmıştır. Bu kararlarının birinde; ölçülülük ilkesinin elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt başlığı olduğunu ifade etmiş ve elverişliliğin getirilen kuralın, getirilmesiyle ulaşılmak istenen amacın elde edilmesini sağlamak imkân ve kabiliyetinde olmasını öncelikli koşul olarak ortaya koymuştur³⁹¹. İkinci gereklilik şartı ise yasal bir kuralın konması ile ancak bu ihlalin ortadan kalkacağı veya en azından azalacağı hususunda bir kanaat oluşmalı ve bu anlamda bu kuralın varlığı gerekli görülmelidir. Yani mevcut başka bir kural ile zaten bu ihlalin yeterince önlendiği ileri sürülemez. Son orantılılık alt ilkesi ise getirilen kural ile önlenmek istenen ihlal arasında bir ölçü bir oran olması gerektiği prensibini getirmekte, pire için yorgan yakılmamalıdır anlayışını hukuka uyarlamaktadır³⁹².

Kimi zaman orantılı bir yaptırım uygulanması bizzat Kanunun emridir. Örneğin radyo ve televizyon yayıncılığı ile ilgili olarak yayınlarda mevzuat ihlalleriyle ilgili olarak ihlalin ağırlığı ile orantılı bir idari yaptırım uygulanması Yasa'da açıkça yer almıştır^{393,394}.

Aynı şekilde 5015 SK, M. 19/4-h (14.02.2019 tarihinden itibaren M. 19/1-g) gereği başta rafinericiler olmak üzere kimi lisans sahiplerine stoklarında petrol tutma yükümlülüğü getirilmiştir. Belirlenen azami stok tutma yükümlülüğünü yerine getirmeyen işletmelere ve kişilere eksik tuttıkları her ton için 200.-TL idari para cezası verilmesi hükme bağlanmıştır³⁹⁵. Bu hesaplama yapılırken kusuratlar dikkate alınmayacaktır. Bu normda da görüldüğü üzere failin ihlaliyle doğru orantılı olarak hesaplanacak nispî bir idari para cezası, Kanunun bizzat

³⁸⁸ Danıştay, 13. D., T. 26.05.2011, E. 2009/2329, K. 2011/461. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

³⁸⁹ Bardakçı, 2006: 39.

³⁹⁰ <http://www.ha-ber.com/avrupa/avrupa-konseyi-genel-sekreteri-nden-surpriz-ankara-ziyareti-h36597.html> (erişim tarihi: 07.10.2018)

³⁹¹ Değirmencioğlu, 2012: 61.

³⁹² AYM, T. 7.4.2016, E. 2015/109, K. 2016/28.

³⁹³ 3984 SK, M. 33.

³⁹⁴ Bardakçı, 2006: 39.

³⁹⁵ Değirmencioğlu, 2012: 99 vd.; Kayıkçı, 2015: 147.

emridir. Zira ülkemiz NATO standardı olan en az 3 aylık ülke tüketimi petrol ihtiyacının her zaman depolarda bulundurma zorunluluğunu yerine getirmekten oldukça uzaktır³⁹⁶.

Kabahatler hukukunda geçerli olan bir başka ilke de *non bis in idem* ilkesidir. Bu ilkeye göre; bir failin aynı eyleminden dolayı birden fazla ceza verilmeyecektir. Bu ilkenin doğuş sebebi failin bir eylemden dolayı bir şekilde cezalandırıldıktan sonra, artık hayatlarına ıslah olmuş şekilde devam etmeleri ve aynı fiilden dolayı sürekli ceza veya yaptırım tehdidi altında bulunmamalarıdır³⁹⁷.

Tosun'un da belirttiği üzere AİHM, bazı kabahatler için non bis in idem kuralını yok sayan yaklaşımını değiştirmiştir³⁹⁸. Ancak bu konuda Karaçoban Güneş aynı fikirde değildir. Karaçoban Güneş 2016 yılında yayımlanan makalesinde; vergi hukuku alanındaki bazı kabahatlerde olduğu gibi ceza hukuku anlamında suç sayılmayan yaptırımlarda AİHM “non bis in idem” kuralını uygulamamaya devam etmektedir³⁹⁹. Tosun'a göre ise AİHM non bis in idem ilkesi bakımından daha önce daha esnek olan vergi kabahat ve cezalarındaki uygulamasını failer lehine sıkılaştırmıştır. Bu bağlamda, önüne gelen davalarda aynı fiilden dolayı iki farklı yargı yolundan gelen ve uygulanan yaptırımları non bis in idem ilkesine aykırı bularak ilgili ülkeyi AİHS'ni ihlal ettiğine karar vermiştir⁴⁰⁰.

Non bis in idem ilkesi açısından 5015 SK, M. 19/1 fıkrasında (14.02.2019 tarihinden itibaren M. 20/1) kanaatimizce sıkıntılı bir hüküm mevcuttur. Bu fıkra göre 5015 sayılı Kanunun düzenlediği kabahatlere ilişkin yaptırımların uygulanması, aynı Kanunun diğer hükümlerinin uygulanmasına mani teşkil etmeyecektir.

Aynı şekilde 5015 sayılı Kanun gereği yapılan idari işlemler, diğer Kanunlardaki yaptırımların uygulamasını da önlememesi aynı hükmün amir hükmüdür. 5015 sayılı Kanunun 19/1 fıkrasının (14.02.2019 tarihinden itibaren M. 20/1) bu hükmü özellikle non bis in idem ilkesine ve dolaysı ile AİHM'nin yakın zamanlarda değiştirdiği, iki ayrı yargı kolundan aynı fiil için verilen farklı hükümlerin anılan ilkeye aykırılık teşkil ettiği şeklindeki içtihadı ile uyuşmamaktadır⁴⁰¹.

Bu nedenle 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunun 44. maddesi ile yapılan bu değişikliğin isabetli olmadığını düşünmekteyiz.

Bu durum Kabahatler Kanununun 15. maddesinin birinci fıkrasındaki bir fiilden dolayı, birden fazla kabahat işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin sadece para cezası öngörölmüş

³⁹⁶ Arıcıoğlu, 2010: 49.

³⁹⁷ Özen, 2010: 390.

³⁹⁸ Tosun, 2017: 96

³⁹⁹ Karaçoban Güneş, 2016: 85.

⁴⁰⁰ Tosun, 2017: 96.

⁴⁰¹ Bardakçı, 2006: 40.

ise; bu durumda öngörülen en ağır idari para cezası verilmekle yetinilmesi Yasa'nın emredici hükmüdür⁴⁰².

Ancak idari para cezası yanı sıra, başka tür idari yaptırımlar da öngörülmüşse bu yaptırımların uygulanmasına bu durum tesir etmez. Yani onlar ayrıca tatbik edilir. Aynı şekilde aynı kabahat birden fazla işlenmiş ise fikri içtima uygulanmaz ve her bir kabahat için farklı yaptırımlar ayrı ayrı uygulanır. Bu maddenin ikinci fıkrasının amir hükmüdür. Yani ne kadar aynı fiilden kaynaklanmayan kabahat var ise o kadar değişik yaptırım ilkesi burada geçerlidir. Maddenin üçüncü fıkrası ise fail kabahat yanı sıra aynı fiile suç da işlemiş ise o takdirde tek başına suç için öngörülen yaptırım uygulanacaktır. Eğer suç için bir yaptırım sözü konusu olmadığı hallerde, kabahat için öngörülen yaptırım doğal olarak uygulanma ihtimali gündeme gelecektir⁴⁰³.

Nitekim Danıştay bir kararında; Kurul'un idari bir yaptırım kararıyla aynı fiilden dolayı verilen iki ayrı idari para cezasına dair yaptırım kararını hukuka uygun bulmamıştır. Danıştay'a göre idari para cezalarının nedenlerinin, miktarlarının aynı olduğu, aynı fiilden neşet ettiği dolaysı ile ilk fiilden dolayı açılan davada verilen kararlar esasen failin cezalandırıldığını öne sürerek ikinci açılan aynı fiile ilişkin davayı konusu kalmamış olmakla reddeden ilk derece mahkemesi kararı hukuka uygundur. Dolaysı ile karar onanmıştır⁴⁰⁴.

Kaldı ki Türkiye AİHS'nin, Ek 7 numaralı Protokolünü, 14.3.1985 tarihinde imzalamış ve daha sonra da bu Protokol TBMM tarafından 10 Mart 2016 tarihinde 6684 sayılı Kanun ile onaylanmıştır⁴⁰⁵. Daha sonra AİHS'nin Ek 7 numaralı Protokolü 1.8.2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁴⁰⁶. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 7 numaralı Ek Protokolünün 4. maddesinin 1. fıkrasında non bis in idem ilkesi düzenlenmektedir.

AİHS'nin Ek 7 numaralı Protokolüne göre imzacı ülkeler non bis in idem ilkesini kabahat hukuklarında da dikkate almak zorundadırlar. Maddeye göre kişiler, ceza yargılaması sonucu beraat ettikleri veya kesin hükümle mahkûm edildikleri bir yargılamaya konu bir fiile dair bir suç ile ilgili olarak bu beraatı veya mahkûmiyeti veren yargı makamları tarafından yeniden yargılama konusu yapılamazlar ve haklarında ayrıca mahkûmiyet hükmü verilemez⁴⁰⁷.

Kabahatlerle ilgili bir başka önemli anayasal ilke ise insan onuruna uygun bir yaptırım uygulanması ilkesidir. Anayasanın 17. maddesinin 2. fıkrasında bu ilke kimsenin insan

⁴⁰² Altındağ, 2016: 32.

⁴⁰³ Tosun, 2017: 100.

⁴⁰⁴ Danıştay 13. D., T. 21.10.2015, E. 2015/3205, K. 2015/3537. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴⁰⁵ <http://www.resmigazete.gov.tr/Eskiler/2016/03/20160325-1.pdf> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴⁰⁶ Tosun, 2017: 101.

⁴⁰⁷ Özen, 2010: 391.

haysiyeti ile bağdaşmayan yaptırıma ve muameleye maruz kalmayacağı şeklinde formüle edilmiştir. Buna göre idari yaptırımlar hiçbir zaman kişilere cismani eziyet şeklinde olamaz. Kişileri aşağılayan, onurlarını ayaklar altına alan, kişileri hakir görülmesine yol açan yaptırımlar uygulanamaz. Yani kişilere verilen idari yaptırımlar, her zaman insan onuruna yakışır olmalıdır⁴⁰⁸.

Yine kabahatler ile ilgili olarak ceza hukukundan ödünç alınan bir başka ilke de haklarında idari ceza uygulanan kişinin, lehe olan kanun hükmünden veya düzenlemelerden faydalanacağı ilkesidir⁴⁰⁹. Nitekim Danıştay bir kararında; yeniden değerlendirilmesindeki değişiklikten kaynaklı idari para cezalarındaki tarife tadilatına dayanan, lehe güncel idari para cezası uygulamasını lehe bir uygulama bulmuş ve bu idari işlemin iptaline ilişkin işlemin iptalini isteyen davanın reddini hukuka uygun bulmuş ve onamıştır⁴¹⁰.

Başka bir kararında Danıştay, lehe olan kanun uygulanır ilkesini bir kararında ele almıştır. Danıştay'a göre bir köyde lisans almadan akaryakıt pompası işleten faile uygulanan idari para cezası yerinde ise de 5015 sayılı Kanunun idari para cezaları miktarlarının 5728 sayılı Kanunun 522. maddesi kapsamında yapılan tarife değişikliğinin, davaya konu idari işlemi etkileyip etkilemediğinin araştırılması gerekmektedir. Eğer idari para cezasının ödenme tarihinde, davalının lehine bir değişiklik var ise bu durumun dikkate alınarak uygulanması icap eder. Dolaysı ile bu zorunluluğu nazara alarak onama kararı veren Daire kararında herhangi bir hukuka aykırılık bulunmamaktadır⁴¹¹.

2.2.3. İdari Yaptırımlar ile Ceza Hukuku Yaptırımları Arasındaki Farklar

Esasen doktrinde ceza yaptırımını dendiğinde, en ağır yaptırım icra şekilleri olan hürriyetten yoksun bırakma sonucunu doğuran hapis ile bir miktar paranın, Devlet Hazinesi ödenmesi anlamına gelen adli para cezası olduğu bilinmektedir⁴¹². Yeni Türk Ceza Kanunu sistematüğünde bu yaptırımlar dışında kalan belli haklardan yoksun bırakılma, müsadere, kazanç müsadere gibi yaptırımların aslında birer güvenlik tedbiri, yani salt önleme tedbirleri oldukları ileri sürülmüştür⁴¹³. Bunlar da yaptırımdırlar ve fakat cezaî yaptırım değillerdir.⁴¹⁴

⁴⁰⁸ Bardakçı, 2006: 40.

⁴⁰⁹ Altındağ, 2016: 28.

⁴¹⁰ Danıştay 13. D., T.14.06.2011, E. 2010/3349, K. 2011/666. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴¹¹ Danıştay İDK, T.26.05.2011, E. 2010/2544, K. 2011/470. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴¹² Özen, 2017:663. Hafizoğulları ve Özen, 2014: 438.

⁴¹³ Özen, 2017:727. Hafizoğulları ve Özen, 2014: 441.

⁴¹⁴ Hafizoğulları ve Özen, 2014:491.

Bu bağlamda, ceza yaptırımını bir norm ihlalinin karşılığı iken, güvenlik tedbirleri norm ihlaline karşılık verilen bir tepki değildir.⁴¹⁵ O nedenle de failin kusuru olmasa da güvenlik tedbirlerinin uygulaması gündeme gelebilir. Tıpkı akıl hastası olan bir faile tedavi tedbiri uygulanması örneğinde olduğu gibi.⁴¹⁶ Zira ceza yaptırımında yapılan haksızlığa karşı bir ödetme fonksiyonu daha ağır basarken, güvenlik tedbirlerinde ise daha çok failin ıslahı ve faildeki sosyal sapmayı tedavi etme, faili topluma yeniden kazandırma öncelikli hedefdir.⁴¹⁷ Ceza hukukunda verilen cezanın fail nezdinde öncelikle “ödetme” amacı söz konusu iken, idari ceza hukukunda uygulanan idari yaptırım ile kamu düzeninin korunması asıl amaçtır⁴¹⁸.

Ancak sonuç olarak güvenlik tedbirleri kanunla uygulamaya konulabildikleri, ceza muhakemesi yargılamasının konusu oldukları, yani mahkeme ve yargı organları tarafından karar verilebildikleri için idari değil yargısal tedbirler veya yaptırımlar olarak kabul edilmektedirler.⁴¹⁹ Bu nedenle de gerek ceza yaptırımları ve gerekse güvenlik tedbirleri anlamındaki ceza yaptırımları idari yaptırımlardan açıkça ayrılmaktadır.

Ceza hukuku yaptırımlarını idari yaptırımlardan ayıran en temel farklardan biri de esasen bu yaptırımlara karar veren mercilerin niteliği ve karar usulüdür⁴²⁰. Bu anlamda idari yaptırımlara idari merciler karar verirken, cezai yaptırımlara yargısal merciler karar vermekte ve bu süreçlerde birbirinden farklı usuller takip edilmektedir⁴²¹.

İdari yaptırımlar ile ceza yaptırımları arasındaki farkların daha iyi anlaşılması bağlamında ceza yaptırımlarına da kısaca bir göz atmak faydalı olacaktır.

İdari yaptırımlar ve ceza yaptırımlarının arasında yaptırımın şekli ve şiddeti bakımından teknik farklar olmakla birlikte; asıl işlevsellik, kuramsallık ve merciiler bakımından pek çok ayrı özellikleri olduğu söylenebilir⁴²².

Danıştay 10. Dairesi'nin bir kararına göre; ceza yaptırımını ile idari yaptırımlar arasında amaç, nitelik ve şekil bakımından farklılıkların olduğu belirtilmiştir. Buna göre cezai yaptırımların, ceza kanunlarına göre suç olarak nitelendirilen hukuka aykırılıklara karşı belli müeyyideler ön görülmüştür. Bunların uygulanması için yargı kararı aranmaktadır. Ancak kamu otoritesinin sahibi olan idarenin eline verilen yetkilerin kullanılması sonucunda, yargı kararı gerekmeksizin bazı ihlaller için belli yaptırımların uygulanması, yasalarla sınırlı olarak

⁴¹⁵ Özen, 2017: 710.

⁴¹⁶ Özen, 2017: 711.

⁴¹⁷ Özen, 2017: 710.

⁴¹⁸ Bardakçı, 2006: 38.

⁴¹⁹ Hafizoğulları ve Özen, 2014: 446.

⁴²⁰ Altındağ, 2016: 11.

⁴²¹ Heinrich, 2014: 31.

⁴²² Oğurlu, 2000: 43.

İdare tarafından yerine getirilir. Yani idari yaptırımlar belli alanlarla ve yasalarla sınırlı kalmak şartıyla, yargısal yaptırımların yanı sıra tali olarak uygulanan müeyyidelerden ibarettir⁴²³.

Nihayet idari yaptırımlar adli yaptırımlardan yukarıda bahsedilen bariz farkları olması nedeniyle idari mercilerin işlem ve eylemleri, kural olarak idari mahkemelerin, istisnai olarak ise adliye mahkemelerinin görev alanına dâhildir. Çünkü anayasal olarak idarenin yargısal denetimi esasen idari mahkemelerin görev alanı içindedir⁴²⁴. Bu kabulün ve anayasal düzenlemelerin sonucudur ki idari yaptırımlara karşı itirazlar kural olarak idarî yargı mercilerinde yapılmakta ve bu yargılamalarda idari yargı usulü kuralları uygulanmaktadır.

Bu genel kuralın istisnası bazen idari yargı kurumlarının adli yargı kurumları kadar ülke sathında yaygın olmaması nedeniyle, bazen de kanun koyucunun takdir hakkını o yönde kullanması nedeniyle söz konusu olabilmektedir. Örneğin 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu idari para cezalarının yargısal denetimini sulh ceza mahkemelerine vermek suretiyle bahsedilen ve bizce isabetli olmayan bir ana kural sapması göstermiş bulunmaktadır⁴²⁵. Elbette burada adli yargı makamlarının yaygın olması ve hızlı karar vermeleri bu düzenlemenin sebebi olarak gösterilebilir. Ancak kanaatimizce; idare mahkemelerinin tek hâkimli olarak ülke sathında yaygınlaştırılması ve İYUK'da bazı usul değişiklikleri ile aynı sonuca daha verimli bir şekilde ulaşılabilir kanaatindeyiz.

2.3. Petrol Piyasası Kanununda Öngörülen İdari Yaptırımlar

İdare, Anayasa'dan kaynaklanan yetki ve görevlerini yerine getirirken etkili ve verimli bir yönetim sergilemek bakımından, mutlaka bazı yaptırımları da uygulaması zorunludur. Esasen İdare, bu yaptırım uygulama yetkisinin kaynağını Anayasa'dan alır. Çünkü Anayasa hükümleri yasama yürütme ve yargıyı bağlayan temel metindir. Anayasanın 11. maddesi bu durumu açıkça hükme bağlamıştır. Maddeye göre İdare, Anayasanın vermiş olduğu yetki ve görevler çerçevesinde, genel düzenleme yetkisi bağlamında, yasal dayanağı olmak ve çerçevesi iyi çizilmek şartı ile kabahat ihdas edebilecek ve kanunlarda ve genel idari düzenlemelerde yer alan mevzuatın uygulamasını sağlayacaktır.

Ancak idare Anayasadan aldığı bu yetkiyi uygularken Anayasa'nın 38. maddesine göre idare kişilere hapis yaptırımı anlamına gelen, yani kişilerin hürriyetini kısıtlayan herhangi bir işlem yapamayacaktır.

⁴²³ Danıştay 10.D., T. 05.12.2003, E: 2002/521, K: 2003/4772, <http://www.kazanci.com>, (erişim tarihi: 20/03/2013).

⁴²⁴ Bardakçı, 2006: iii.

⁴²⁵ Bardakçı, 2006: iii.

İdare icra ettiği hizmetlerin hukuka uygun ve düzgün bir şekilde yürütülmesini temin bakımından, yürürlükteki mevzuata aykırı davranan kişilere, yine mevzuatta yer alan bazı yaptırımları yine yasal usulleri takip ederek uygulama hak ve salahiyetindedir⁴²⁶.

İdare tarafından yapılan iş ve işlemlerden bazılarının yasal olarak mutlaka yapılmak zorundadır ve bunlara “bağlı yetki” denmekte, eğer yapılmasına karar verilen iş veya işlem eğer idarenin takdirinde ise o zaman takdiri bir yetkiden bahsedilebilir.⁴²⁷ Bu anlamda idari mevzuatın ihlali halinde gündeme gelen idari yaptırımlar, kural olarak bağlı yetki dâhilinde icra edilmesi gerekli olan iş ve işlemlerdir ki bu aynı zamanda Anayasa’da yer alan kişilerin kanun önünde eşitliği prensibinin de bir gereğidir.

İdari yaptırımlar kendi içinde; bireysel uygulanan idari yaptırımlar ve nesnel uygulanan idari yaptırımlar olmak üzere iki türe ayrıldığı öne sürülmektedir⁴²⁸. Bireysel olan idari yaptırımlara ihtar, zor kullanma ve sınır dışı etme gibi yaptırımlar misal verilebilir. Bunlara şahsa yönelik meslek ve sanatın icrasından men gibi yaptırımları da örnek verebiliriz. Lisansın iptali, sürücü belgesinin geri alınması, izin ve ruhsatın geçersiz kılınması, mühürleme, satışın durdurulması gibi yürütülen faaliyete veya malvarlığına yönelen görünümeler de arz edebilir.

5326 sayılı Kanunun 22. maddesine göre EPDK, 5015 sayılı Kanunda düzenlenen idari yaptırım kararı vermekle yetkili ve görevli makam veya mercidir. Aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca ise eğer Kanunlarda aksi düzenlenmemiş ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanı idari yaptırım kararı vermeye yetkili kılınmıştır⁴²⁹. Ancak uygulamada bu yetki; diğer piyasalar için söz konusu olabilir ise de petrol piyasalar için uygulanması yargı kararlarında hukuka uygun bulunmamıştır.

İdari yaptırım verme görev ve yetkisinde bulunan kurumlar veya kurullar bu yetkilerini kullanırken sınırlı bir görev ve yetkiye sahiptirler. İdareler ancak, mevzuatın kendilerine yetki ve görev verdiği alanlarla ilgili genel düzenleyici işlem yapabilir veya idari yaptırım kararı verebilirler. 5326 sayılı Kanunun 22. maddesinin üçüncü fıkrası bu hususu amirdir. Dolaysı ile idare kendi sorumluluğu altında olmayan veya kendi sorumlu olduğu alan dışında faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişiler hakkında yine kendi görev yetkisi dâhiline girmeyen bir kabahatten dolayı herhangi bir yaptırım uygulayamayacaktır. Dolaysı ile idari yaptırım uygulayan mercilerin, idari yaptırım kararı almadan önce hem görev yönünden ve hem de coğrafi sınır yönünden yetkili ve görevli olup olmadıklarını öncelikle kontrol etmeleri

⁴²⁶ Çağlayan, 2017: 477. Atay, 2006: 347.

⁴²⁷ Atay, 2006: 400. Odyakmaz, Kaymak, Ercan 2014: 31.

⁴²⁸ Bardakçı, 2006: 33.

⁴²⁹ Değirmencioğlu, 2012: 41.

hukuka uygunluk açısından önemli ve mutlaka yerine getirilmesi zorunlu bir usul tedbiri olarak kendisini göstermektedir.

İdari yaptırım kararı veren idare verdiği buna ilişkin kararlarda mutlaka bazı yasal unsurlara kararında yer vermek zorundadır. 5326 sayılı Kanunun 25. maddesi bu unsurları detaylı bir şekilde saymıştır. Bu hükme göre; idare verdiği yaptırım kararında öncelikle aleyhinde idari yaptırım kararı verilen kişinin adına, soyadına ve T.C. Kimlik numarasına, adresine yer vermelidir. Daha sonra aleyhinde idari yaptırım kararı uygulanan kişinin, idari yaptırım kararı verilmesine neden olan fiiline açıkça yer verilmelidir. Bu fiile açıkça kararda yer verilirken, aynı zamanda bu fiilin işlendiği yer ve zaman gösterilmeli ve kabahat unsurları bağlamında fiil kararda detaylı bir şekilde yer almalıdır. Üçüncü olarak; idari yaptırım kararında verilen kararın dayanağı olan somut delillerin, bilgilerin ve belgelerin nelerden ibaret olduğu tek tek sıralanmalıdır. Yine verilen idari yaptırım kararının tutanağında karar tarihi yer almalı ve kararı veren makam veya merciinin temsilcilerinin isimleri ve unvanları yer almalıdır.

İdari yaptırımlara konu idari işlemlerin, her idari işlemde olduğu gibi mutlaka muhataplarına 7201 sayılı Tebligat Kanunun hükümleri çerçevesinde tebliği hukuk devleti ilkesinin açık ve vaz geçilmez bir gereğidir⁴³⁰. Alınan karar muhatabına iletilecektir ki kişi aleyhinde alınan yaptırım kararına kanun yoluna başvurabilsin, savunma hakkını yerli yerince kullanabilsin ve adil bir idari işleme muhatap olabilsin⁴³¹. Bu nedenle de alınan kararlarda karara karşı başvurulabilecek kanun yolları, itiraz mercileri tam olarak gösterilir ve hangi süre zarfında bu başvuruların yapılabileceği de kararda ayrıca izah edilir.

İdari yaptırım kararının ilgili gerçek kişiye doğrudan tebliği de yapılabilir. Tebligatın faile huzurda bizzat verilmesi halinde bu hususta düzenlenecek tutanakta bu husus açıkça belirtilir. Hakkında yaptırım uygulanan kişiye ayrıca bu karara karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresine ilişkin olarak bilgilendirme yapılır. Bu bildirim yapıldıktan sonra ilgili kişiden kararı tebliğ aldığına dair düzenlenen tebliğ-tebellüğ tutanağını imzalaması istenir. İlgili kişinin bu imzadan kaçınması halinde bu durum da tutanakta açıkça belirtilir ve tutanak ekinde karar örneği de olacak şekilde bir örnek ilgili kişiye verilir.

18.5.2017 tarihli ve 7020 sayılı Kanunun 15. maddesi ile 5326 sayılı Kanunun 26. maddesinde yapılan bir ilave ile artık idari yaptırımların elektronik tebligat yolu ile tebliğ edilmesinin önü açılmış bulunmaktadır.

Elektronik tebligat yolu ile tebligat yapabilmek için öncelikle idari yaptırım kararlarını uygulayacak kurumlar ile Maliye Bakanlığı arasında bir protokol yapılması gerekmektedir.

⁴³⁰ Bkz. 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 26. maddesinin 1. Fıkrası; Değirmencioğlu, 2012: 326.

⁴³¹ Değirmencioğlu, 2012: 317.

Bu protokol yapıldıktan sonra idari yaptırım kararını tebliğe çıkaracak kurum, 213 sayılı Kanunun 107/A maddesi çerçevesinde kurulan ve işletilen bilişim sistemini kullanarak Maliye Bakanlığı aracılığı ile tebligat yapabilecektir⁴³². Elektronik tebligat sisteminin kullanılması halinde, tebligata konu karar muhataba ulaştığı tarihten beş gün sonra tebliğ edilmiş ve tebligat yapılmış sayılacaktır. Bu elektronik ortamdaki usul takip edilerek yerine getirilen tebligat işlemi klasik yolla kararın tebliğ edilmesine hukuken denk ve eşit sayılan bir idari işlem olarak kabul edilecektir.

Kabahatler konusunda temel bir kanun olmasına rağmen, Kabahatler Kanununda önemli bir eksikliğin idari yaptırımların hepsini kapsamına almamış olması gösterilmiştir⁴³³. Kabahatler Kanununda; sadece idari para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına yer verilmiştir. Bu yaptırımlar dışında kalan diğer idari yaptırımlar bağlamında ise yeni yasal bir düzenleme yapıncaya kadar ilgili kanunlardaki hükümler saklı tutulmuştur.

2.3.1. İdari Para Cezaları

İdari yaptırım türlerinin başında gelen ve en çok uygulanan idare para cezaları; suçun failine karşı uygulanan cezanın yasada düzenlenen miktarla sınırlı kalmak üzere, yetkili kılınan idarece tayin edilmesi olarak tarif edilmektedir⁴³⁴. İdari para cezasının uygulanması maddi varlık bakımından bireysel işlem olarak değerlendirilmekte ve bir kez uygulanmakla birlikte sona ermektedir⁴³⁵.

Donay'a göre para cezası verme yetkisinin kanunla idareye tanındığı cezalar idari para cezaları olarak tanımlanabilir⁴³⁶. Diğer bir ifade ile idari para cezaları, konusunun suç teşkil edip etmediğine bakılmaksızın kanunun açıkça düzenlediği kuralların ihlali durumunda, kanunun açıkça görevlendirdiği idari makamlarının uyguladığı para cezalarıdır.

Kabahatler Kanununda idari para cezaları iki ana gruba ayrılmıştır. Kanunun 17. maddesine göre idari para cezaları sabit veya maktu ya da oransal, bir başka deyişle nispi olabilirler⁴³⁷. Yine aynı maddenin ikinci fıkrası hükmüne göre idari para cezaları yasa ile alt ve üst limit konularak tayin ve tespit edilebilecek ve idare bu alt ve üst limitler arası idari para cezasını işlenen fiilin özelliği, ortaya çıkan zarar veya failin işlediği haksızlığın derecesine göre bir belirleyecektir.

⁴³²Bkz. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 26. maddesinin 4. fıkrası.

⁴³³ Bardakçı, 2006: 45, 49.

⁴³⁴ Bardakçı, 2006: 1.

⁴³⁵ Özay, 1996: 343.

⁴³⁶ Donay, 1972: .124 vd.

⁴³⁷ Değirmencioğlu, 2012: 342.

Kabahatler Kanununa göre idare adına idari para cezası kesen kurum, bu cezaların hemen tahsili mümkünse ve ilgilinin rızası var ise bizzat derhal yapacaktır⁴³⁸. Keza idari para cezasını Kanunda sayılan itiraz mercilerine götürmeden yatıran ilgililere, cezadan belirli bir oranda indirim uygulanacaktır. Kanunun 17 maddesinin altıncı fıkrası bu oranın üç bölü dört oranında olacağını amirdir. İlgili kişinin kendisine kesilen idari para cezasını peşin ödeyerek indirimden yararlanması, onun bu karara karşı kanun yollarına başvurmasına engel teşkil etmeyecektir.

İdari para cezaları adli cezalar gibi adli sicile kaydedilmedikleri gibi, ertelenmeleri imkânı da bulunmamaktadır⁴³⁹.

İdarî para cezalarını tebliğ alan muhataplar bu cezaları tebliğ aldıktan sonra, 30 gün içinde ödemeleri şarttır. Aksi halde ilgili vergi dairesi harekete geçerek, bu idari para cezalarını 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun hükümleri uyarınca tahsilini sağlamaları gerekmektedir⁴⁴⁰.

Danıştay bir kararında; idari para cezalarının 5015 sayılı Kanun hükümleri de nazara alınarak tahsilinde izlenecek yolu detaylı bir şekilde şu şekilde izah etmiştir; Davada bir petrol ürünleri ticareti yapan bir şirkete, 5015 sayılı Kanunun 19. maddesi uyarınca idari para cezası kesilmiş, şirket bu idari para cezasını süresi içinde ödememiştir. Bunun üzerine şirket aleyhine, 6183 sayılı Kanun kapsamında takip başlatılmış ve borcun ödenmesi için şirkete ödeme emri tebliğ edilmiş ve şirket bu ödeme emrinin yersiz ve hukuka aykırı olduğundan bahisle Danıştay'a ödeme emrinin iptali için karşı dava açmıştır. Bunun üzerine Danıştay'ın ilgili Dairesi Kurul tarafından kesilen idari para cezasının, ilgiliye usulünce tebliğ edilmediğini, bu nedenle kesinleşmeyen bir idari para cezası nedeniyle, ilgiliye karşı takip sürecinin başlatılmasının hukuka aykırı olduğundan bahisle düzenlenen ödeme emrinin iptaline karar vermiştir. Sonrasında, bu iptal kararına karşı İdare temyize gitmiş ve bu başvuru üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararında 5015 sayılı Kanun kapsamında verilen idari para cezalarının takip ve tahsilinde Kabahatler Kanunun hükümlerinin uygulanacağını ve bu Kanun hükümlerine göre de kesinleşmeden bir idari para cezasının uygulanamayacağını hatırlatmıştır. Kurul kararının devamında, kesinleşen idari para cezalarının ise 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanarak, tahsil edileceğini teyit etmiştir. Kurul yaptığı temyiz incelemesinin nihayetinde, her ne kadar İdareye karşı verilen idari para cezasının kesinleşmeden tahsiline tevessül edildiği bildirilmiş ise de davaya konu idari para cezasının daha önce itiraz edilerek, aleyhinde davacı tarafından

⁴³⁸ Değirmencioğlu, 2012: 341.

⁴³⁹ Bardakçı, 2006: 51.

⁴⁴⁰ Değirmencioğlu, 2012: 336.

bir idari dava açılıp açılmadığının tespitinin yapılmadığı sonucuna ulaşmıştır. Yani ödeme emrinin kesinleşip kesinleşmediğinin tam ortaya çıkarılması sağlanmadan, ödeme emri kesinleşmedi diye ödeme emrinin iptaline karar verilmesi Kurul'a göre hukuka uygun değildir⁴⁴¹.

Dolaysı ile Danıştay'a göre bir idari para cezasının kesinleşmesi beklenmeli sonrasında idari para cezası uygulanmalıdır. Bu arada ilk derece mahkemesi, idari para cezalarının tebliğlerinin usule uygun olmadığına bunun sonucu olarak da çıkarılan ödeme emirlerini iptaline karar verirken, idari para cezalarının kesinleşip kesinleşmediğini iyice araştırmalı, buna dair tarafların iddialarını ispata yarar delillerin dosyada bulunduğundan emin olmalıdır.

Ancak 5183 Sayılı Kanun'un 48. maddesindeki şartların gerçekleşmesi halinde tahsilâtlar ertelenebilir. Buna göre; kamuya olan borç vadesinde ödenmesi halinde veya haciz uygulanması durumunda ya da haczedilen emvalin paraya çevrilmesi yükümlüyü mali veya işletme olarak çok zor durumda bırakacaksa o takdirde faiziyle birlikte dönem sonunda ödenmesi şartıyla bu alacak yetkili merci kararıyla ertelenebilir. Ancak bunun için yükümlünün bir teminat göstermesi gerekmektedir.

Bardakçı'nın da belirttiği üzere; "İdari para cezaları adli para cezalarının uygulanmasında tekerrüre esas olamazlar. Ancak kendi aralarında tekerrürün söz konusu olabileceğine dair hüküm getirilebilir⁴⁴²." Nitekim 5015 sayılı Kanuna baktığımızda petrol piyasaları açısından tekerrüre esas bir düzenleme; Kanununun 19. maddesinin üçüncü fıkrasında yer almaktadır. Buna göre hakkında kabahat nedeniyle ceza tatbik edilen kişi, iki yıl geçmeden tekrar aynı fiili işlerse o takdirde verilecek ceza iki kat artırılarak uygulanacaktır. Dolaysı ile 5015 sayılı Kanun bakımından tekerrür hükümlerinin kabahatler yönünden uygulanmasının yasal olarak düzenlendiğini söyleyebiliriz.

Anayasa Mahkemesi 07.04.2016 tarihli ve 2015/109 E.-2016/28 K. sayılı kararında⁴⁴³; 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun idari para cezalarının belirlendiği 19. maddesinin Anayasanın ikinci maddesinde ifadesini bulan hukuk devletinin gereği olan; "adalet" ve "hakkaniyet" ilkeleriyle bağdaşmadığı" kararı vermiştir. Bu iptal kararı ile Petrol Piyasası Kanununda düzenlenen bir maktu idari para cezası ilgili hükmün iptaline karar verilmiştir⁴⁴⁴.

⁴⁴¹ Danıştay İDK, T. 29.04.2011, E. 2009/5059, K. 2011/1936. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴⁴² Bardakçı, 2006: 51.

⁴⁴³ 03.05.2016 tarihli ve 29701 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

⁴⁴⁴ <http://www.ozogulyenigunpartners.com/wp-content/uploads/2017/11/OY-Partners-Bulten-No-66-Agustos.pdf> (erişim tarihi: 07.10.2018)

Anayasa Mahkemesi anılan Kararında; öncelikle idari para cezası gibi cezaların tayin ve tespitinde bazı objektif kıstasların verilecek cezalarda orantılılık ilkesinin tesisi için mutlaka nazara alınması gerekliliğine işaret etmiştir⁴⁴⁵. Zira bu cezaların verilen tüzel veya gerçek kişilere mali ve ekonomik büyük etkileri olabilir. Bu bakımdan; bu tür idari para cezaları Anayasa Mahkemesine göre ya işletmenin cirosu, sermayesi, karı gibi hususlar nazara alınarak nispi bir oranda işlenen kabahatin ağırlığına göre belirlenmeli, ya da eğer ceza maktu belirlenecek ise de o takdirde verilecek idari para cezasının alt ve üst limiti olmalıdır. Belirlenen makas içinde idare her olayın kusur durumuna veya ihlalin ağırlığına göre bu makas aralığında somutlaştırma ve kişiselleştirme yaparak sonuç idari para cezası tayinine karar vermesi sağlanmalıdır. Yoksa Ulusoy ve Altındağ'ın da belirttikleri gibi verilen cezalar ölçülülük ilkesine ve aynı zamanda yaptırım teorisine uygun olmayacak ve dolaysı ile de adil olmayacaktır⁴⁴⁶.

Danıştay esasen uygulamada idari para cezalarında alt ve üst sınırlar belirlenmiş ise idarenin bu alt ve üst sınır arasında hangi somut gerekçelerle hangi cezayı takdir ettiğini de ayrıca denetlemektedir. Bu anlamda Danıştay bir kararında yeterli ve doyurucu gerekçe sunmadan EPDK'nın üst haddenden idari para cezası vermiş olmasını hukuka aykırı görerek bu yönde ihdas edilen idari işlemi iptal etmiştir⁴⁴⁷.

Anayasa Mahkemesinin önüne gelen Petrol Piyasası ile ilgili bir davada ise Davacının işlettiği akaryakıt istasyonunda bağlı olduğu dağıtıcı firmanın logo ve amblemini bulundurmadığı ve dolaysı ile kendisine kabahat işlediğinden bahisle idari para cezası kesildiği anlaşılmaktadır. İdare bu cezayı herhangi bir makas arasında somutlaştırma yaparak vermemiştir. İdare cezayı tayin ve tespit ederken ihlali yapan işletmenin büyüklüğü, cirosu, karı, işletenin kusur ağırlığı gibi durumlardan hareket etmemiş ve Yasa'da sabit belirlenen bir cezayı olduğu gibi uygulamıştır. Buna göre; ücra bir köyde akaryakıt işleten bir firma ile en büyük şehrin en işlek caddesinde işletmesi olan akaryakıt bayisinin, aynı eylemi işlemesi, yani olayda logo ve amblem bulundurmamak şeklindeki eylemi ika ettiklerinde, her ikisine verilecek idari para cezası aynıdır ve tekdir. Bu durumda kişiler arasında eşitlik, adalet ve cezalarda ölçülülük ilkelerine ve dolaysı ile de hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil edecektir^{448,449}.

⁴⁴⁵ Örs, 2017: 198-201.

⁴⁴⁶ Altındağ, 2016: 47, 48.

⁴⁴⁷ Danıştay 13. D. 14.03.2014. E:2010/3432, K:2014/920; Altındağ, 2016: 35.

⁴⁴⁸ http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/Basvuru_Karari/2016-28.pdf (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴⁴⁹ AYM, T. 7.4.2016, E. 2015/109, K. 2016/28; <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3d8f25ff-a72e-4566-80ee-e7772f3873b2?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (erişim tarihi: 07.10.2018)

Bu itibarla, yukarıda anılan fiili işleyenlerin, ekonomik büyüklüğü ve sınıfına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile karşı karşıya bırakılmaları, hukuk devletinin gereği olan “adalet” ve “hakkaniyet” ilkeleriyle ve aynı zamanda kanaatimizce kusur ilkesine ve orantılılık ilkesine bağdaşmamaktadır⁴⁵⁰.

Bu başvurudan kısa bir zaman sonra 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu’nun “İdari Para Cezaları” başlıklı 16. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenen maktu idari para cezası öngören hükümlerinin, Anayasanın 2. maddesine aykırı olduğu iddiası ile iptal başvurusu yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi verdiği kararda; 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu’nun aynı nitelikteki hükümlerinin Anayasaya uygun olduğuna karar vererek herkesi şaşırtmıştır⁴⁵¹.

Son tahlilde Anayasa Mahkemesi, bir başka kararında⁴⁵²; Kanunda yer alan (6446 SK, M. 16/1-C) “Maktu olarak belirlenen (elektrik piyasası ile ilgili) idari para cezaları, cezayı gerektiren fiilleri işleyenlerin üzerinde, ekonomik durumlarına göre farklı etkiler doğurabilirse de bu durumun adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırılık oluşturduğu söylenemez”⁴⁵³ kararını vermiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararında enerji konusunu ilgilendiren Kanunlarda mevcut maktu idare para cezalarına ilişkin, kanaatimizce hukukun genel ilkelerine aykırı içtihadını hatalı bir şekilde sürdürmüştür⁴⁵⁴.

2.3.2. Mülkiyetin Kamuya Geçmesi

İdari anlamda mülkiyetin kamuya geçmesi toplumsal yapının güveni ve sağlıklı toplumun muhafazası amacına yönelik olarak, bu yapıya kast eden kişilere karşı herhangi bir mahkeme kararına gerek duyulmaksızın idare tarafından doğrudan uygulanan bir yaptırım söz konusudur. Bu kurumu yargısal organlar tarafından kararlaştırılarak, yine yargısal makamlar tarafından uygulanan müsadere yaptırımı ile karıştırmamak gerekir.

Zira ceza hukuku kapsamındaki müsadere yaptırımı; ya bir suçtan neşet eden eşya üzerinde veya suç işlemekte kullanılan eşyalar üzerinde, ya da bizatihi bulundurulması veya kullanılması suç olan eşyalar bakımından verilen bir karar ile uygulanmaktadır. Yargısal

⁴⁵⁰ Altındağ, 2016: 48.

⁴⁵¹ <http://www.ozogulyenigunpartners.com/wp-content/uploads/2017/11/OY-Partners-Bulten-No-66-Agustos.pdf> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴⁵² AYM’nin 31.05.2017 tarihli ve E: 2017/103, K: 2017/108 sayılı Kararı. 18.07.2017 tarihli ve 30127 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

⁴⁵³ AYM, T. 31.05.2017, E. 2017/103, K. 2017/108. P. 18.

<http://resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/07/20170718.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/07/20170718.htm> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴⁵⁴ <http://www.ozogulyenigunpartners.com/wp-content/uploads/2017/11/OY-Partners-Bulten-No-66-Agustos.pdf> (erişim tarihi: 07.10.2018)

müsadere yaptırımının yargılaması ve infazı ceza muhakemesi hukuku kapsamında kalmaktadır.

Suç konusu eşyanın, idare tarafından malikinin rızası hilafında, zorla alınmasına el koyma denir. El koyma her ne kadar ceza hukukunda kendini kabul ettiren bir güvenlik tedbiri olsa da idare hukukunda da kısıtlı ölçüde kendine yer bulmuştur.

Nitekim müsadere 5326 sayılı Kanununun 18. maddesinin birinci fıkrasında mülkiyetin kamuya geçirilmesi başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre; bizzat bulundurulması kabahat olan veya kabahat işlenmesi sırasında neşet eden veya ortaya çıkan eşyanın sahipliği kamuya geçirilmesi söz konusudur. Bu mülkiyetin kamuya geçirilmesi hususu için Kanunun amir hükmü gereği mutlaka yasada açık bir hüküm bulunması şarttır. Bu aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir.

Mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımın bir örneği de 5015 sayılı Kanuna 5576 sayılı Kanun ile eklenen 3. maddesi ile mevzuatımıza girmiştir. Bu ilave 5015 sayılı Kanuna EK-5 maddesi ile yapılmış ve bu madde lafzına kaçak akaryakıt ile ilgili cezalar sayılırken müsadere hükmüne de yer verilmiştir⁴⁵⁵. Ancak bu hüküm daha sonra 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanununun 47. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Kaçak akaryakıt, 5607 sayılı Kanun hükümleri uyarınca kaçak kabul edilen her türlü akaryakıt olarak tanımlanmaktadır (6455 SK, M. 35/2-21)⁴⁵⁶. Kanuna göre; kaçak akaryakıtı satan, satışa sunan, depolarında muhafaza eden, ticaretini yapan, nakleden, 2 yıldan 5 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacaktır. Ayrıca 20.000 güne kadar adli para cezası ile tecziye edilecektir⁴⁵⁷. İlâveten yakalanan kaçak akaryakıtın ve bu amaç için istimal edilen alet, edevat ve tesislerin müsadereesine karar verilecektir.

Altındağ'a göre; lisans sahipleri lisansını aldığı petrol ürününün satışını yaparken edindikleri ulusal markerleri amacına uygun kullanmaz veya ulusal markerlere müdahalede bulunmama yükümlülüklerine aykırı davranırlarsa, cezai yaptırımın yanı sıra idari ceza yaptırımını da gündeme gelecektir. Bu bağlamda fiil cezai yaptırımın yanı sıra 5015 SK, M. 4 dikkate alınarak yine M. 19/1 gereğince idari yaptırım uygulamasını gerektirecektir⁴⁵⁸.

Müsadere yaptırımının derhal uygulanması yerine ertelenmesi ve geciktirilmesi de söz konusu olabilir. Bunun için yaptırıma maruz kalan kişi bunun için müsadere edilecek eşyanın dönüştürülmesini veya kullanım amaçlarının kısıtlanmasını kabul ve icra etmesi gibi şartlar altında belirli bir süre ertelenebilir. Ancak 5015 sayılı Kanununun 18. maddesinin ikinci

⁴⁵⁵ Gezer, 2016: 66.

⁴⁵⁶ Gezer, 2016: 33 vd.

⁴⁵⁷ Gezer, 2016: 41 vd.

⁴⁵⁸ Altındağ, 2016: 60, 61.

fıkrasına göre taahhüt edilen müsadere edilecek eşyanın dönüştürülmesi veya kullanım amaçlarının kısıtlanması mükellef tarafından kabul edildiği şekliyle icra edilmez ise o takdirde eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesi kararı behemehâl icra olunur.

Ancak el koymak demek her zaman el konulan eşyanın bulunduğu yerden alınıp götürülmesi anlamına gelmemektedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 18. maddesinin 3. fıkrasına göre müsadere kararının kesinleşmesi beklenirken İdare müsadereye konu eşyaya geçici olarak el koyabilir. Ya da İdare, müsadere kararı kesinleşinceye kadar güvence tedbiri olarak hakkında müsadere kararı verilen eşyanın üçüncü bir kişiye veya mal sahibine veya elmenine geçici olarak yediemin olarak tevdi edilmesine de karar verebilir.

Müsadere yaptırımını uygulanan eşya hakkında karar kesinleştikten sonra Kanunda açık hüküm bulunması halinde mülkiyet Hazineye geçer. Yok, eğer mülkiyetin geçmesi konusunda özel bir hüküm gereği, mülkiyet özel bir kuruma geçmesi emir olunuyorsa o takdirde müsadere edilen malın mülkiyeti Kanunda tayin olunan mercie geçecektir⁴⁵⁹.

Yine müsadere yaptırımını tek başına uygulanabileceği gibi diğer yaptırımlar olan idari para cezası veya başka bir idari yaptırım ile birlikte uygulanabilir. Yani müsadere yaptırımını her zaman diğer idari yaptırımlara bağlı ve ilave bir yaptırım değildir.

Anayasa'da yer alan mülkiyet hakkının bir tecellisi olarak; 5326 sayılı Kanunun 18. maddesinin son fıkrası mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kararın, ancak müsadere kararının kesinleşmesi halinde yerine getirilebileceğini şart koşmuştur. Dolayısı ile idari bir yaptırım kararı olarak müsadere ancak kesinleşmesi ile tamamen idare mülkiyetine geçecektir.

Nihayet müsadere karar verilen eşya şayet başka türlü kullanılması veya istimali mümkün değil ise ortadan kaldırılması yani imha edilmesi gerekmektedir⁴⁶⁰. Bu durumda imha giderlerinin de eşya sahibinden tahsili gerekir.

2.3.3. Bireysel İdari Yaptırımlar

Bireysel idari yaptırımlarda, kişilere karşı mali yük getirmeyen bazı sınırlamalar getirilmektedir. Buna göre; suçun failleri bazı haklara ulaşmaktan men edilmekte, belli alanlarda özgürlüklerinin kısıtlanması söz konusu olmaktadır⁴⁶¹. Bireysel idari yaptırımlara vatandaş olmayanların, yurt dışına zorla gönderilmesi, yani sınır dışı edilmesi, herhangi bir meslek için verilen yetki belgesinin geri alınması veya geçici süre askıya alınması,

⁴⁵⁹Bkz. 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 18. maddesinin 4. ve 5. fıkrası.

⁴⁶⁰Bkz. 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 18. maddesinin 7. fıkrası.

⁴⁶¹Oğurlu, 2000: 102.

ticarethanenin kapatılması, mühürlenmesi, işyerinin kapatılması için ihtarda bulunulması bu tür cezalardandır⁴⁶².

Doktrinde bireysel idari yaptırımları idari tedbirler olarak sınıflandırdığı ve bu başlık altında inceleyeme tabi tutulduğu bilinmektedir⁴⁶³. Bu bağlamda bir işletmenin belirli bir süre kapatılması, bir kişinin mesleğini belirli bir süre yapmasının engellenmesi, ticarethanenin mühürlenmesi, verilen idari iznin aranan koşulların esasen yerine getirilmediğinin sonradan anlaşılması üzerine geri alınması, belirli bir eşyanın muhafaza altına alınması, taşınmazın tedbiren devrinin yasaklanması ve saire gibi idari tedbirler söz konusu olabilmektedir.

İdari tedbir niteliğindeki idari yaptırımların idari ceza hukukuna ilişkin yaptırımlar olmadığı ve daha çok idari işlem niteliğinde yaptırımlar olduğu ve bu nedenle de idari ceza hukukunda geçerli olan ilke ve prensiplerine tabi olmadıkları, idare hukukundaki ilkelerin ve usullerin gündeme getirilmesi icap ettiği iddia edilmiştir⁴⁶⁴. Kanaatimizce idari tedbir niteliğindeki yaptırımlar, elbette bir idari ceza hukuku yaptırımlarıdır. Bunlar idare hukuku anlamında idari işlem olmaları, idare tarafından tesis edilmeleri, onların aynı zamanda birer yaptırım olmadıkları anlamına gelmez. Dolaysı ile idare ceza hukuku ilke ve prensipleri bu tedbirler için de uygulanmalı ve verilen kararlarda bu ilkelere riayet öncelikle aranmalıdır. Aksi kabul idarenin keyfi davranmasının önünü açar. Bu keyfilikler sonuçta vatandaşların mülkiyet haklarının sık sık kolaylıkla ihlal edilmesi sonucunu doğurur ki bu da en başta Anayasamızın ikinci maddesinde ifadesini bulan hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz.

2.4. İdari Yaptırımlarda Zamanaşımı

İdari yaptırımların uygulanabilmesi için açılan soruşturmaların belirli bir süre zarfında bitirilmesi kanunla öngörülmüştür. Böylece Kanun Koyucu vatandaşları ilelebet idarî yaptırım tehdidi altında bırakmak istememiş ve aynı zamanda idareye de yaptıkları soruşturmaları belirli bir özen ve süre içinde bitirmelerini şart koşturmuştur. Buna göre idari yaptırımlarda iki tür zamanaşımı gündeme gelmektedir.

Bunlardan birincisi; soruşturma zamanaşımı olarak idari para cezası bakımından 5326 sayılı Kanunun 20. maddesinde düzenlenmiştir. İkinci tür zamanaşımı; idari yaptırımlarla bağlantılı olarak ise yerine getirme zamanaşımıdır ve 5326 sayılı Kanunun 21. maddesinde düzenlenmiştir⁴⁶⁵.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun 20. maddesinin ikinci fıkrasında idari yaptırıma tabi soruşturmaların 100.000.-TL veya daha fazla idari para cezası gerektiren kabahatlerde

⁴⁶² Aslan, 2009: 179.

⁴⁶³ Altındağ, 2016: 20.

⁴⁶⁴ Altındağ, 2016: 20.

⁴⁶⁵ Altındağ, 2016: 105.

yaptırım uygulama zamanaşımı, 4 yıl olarak belirlenmiştir. 50.000.-TL idari para cezası ve daha az idari para cezası gerektiren fiillerle ilgili yaptırım uygulama zamanaşımı, 3 yıl olarak tayin ve tespit edilmiştir. Ancak eğer söz konusu olan nispî idarî para cezası ise o takdirde, zamanaşımı süresi 8 yıl olarak uygulanacaktır⁴⁶⁶. Yine kabahat niteliğindeki fiil aynı zamanda TCK'da tanımlanan bir suçu da oluşturuyor ise bu takdirde artık; kabahatin zamanaşımı süreleri devre dışı kalacak ve suça uygulanan zamanaşımı söz konusu olacaktır⁴⁶⁷.

Zamanaşımı süresi, kabahate ilişkin tanımdaki fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlayacaktır⁴⁶⁸. Elbette bu tespit suça konu fillerin TCK ve CMK çerçevesinde yargılanmasında uygulanacak zamanaşımı süreleridir. Burada söylenmek istenen; kabahatler bakımından işleyen zamanaşımı süreleri sadece kabahatler bakımından yapılacak iş ve işlemlere esas olacağı ve suç ile ilgili iş ve işlemleri etkilemeyeceğidir.

Kabahatlerle ilgili fiiller hakkında zamanaşımın dolması halinde; bu filleri işleyen kişiler hakkında artık soruşturma açılmayacak ve idari bir yaptırım uygulanamayacaktır. Nitekim Danıştay da haklı olarak bazı kararlarında bu hususa değinmektedir⁴⁶⁹. Zira bu hususun altı 5326 sayılı Kanununun 20. maddesinin ilk fıkrası tarafından kalın bir şekilde çizilmiştir.

Yerine getirme zamanaşımı süresi idari para cezaları bakımından 5326 sayılı Kanunun 21. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir; Buna göre 50.000.- TL veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde, 7 yılın geçmesi ile artık bu kesinleşmiş yaptırım uygulanamayacaktır. Bu süre 20.000.-TL veya daha fazla para cezası verilmesi halinde, 5 yıl olarak uygulanacaktır. 10.000.-TL ve daha fazla idari para cezası söz konusu olması halinde, idari para cezasının yerine getirilmesi zamanaşımı; 4 yıl olarak gündeme gelecektir. Eğer idari yaptırım olarak 10.000.-TL veya daha az bir idarî para cezasına karar verilmiş olması halinde; en geç 3 yıl içinde bu idari para cezasının tahsili gerekir. Aksi durumda, artık para cezası zaman aşımına uğramış olur.

Eğer bir malın mülkiyetinin kamuya geçirilmesi kararı verilmiş ise bu kararın mutlaka 10 yıl içinde uygulanması gerekir⁴⁷⁰. Aksi halde bu sürenin geçmesi ile artık bu karar uygulanamayacaktır⁴⁷¹. Ancak dikkat edilmesi gerekli olan ve soruşturma zamanaşımından farklı olan bir husus da yerine getirme zamanaşımı süresinin, kararın kesinleşmesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren işlemeye başlayacak

⁴⁶⁶ Bkz. 5326 SK, M. 20/3.

⁴⁶⁷ Bkz. 5326 SK, M. 20/5.

⁴⁶⁸ Bkz. 5326 SK, M. 20/4.

⁴⁶⁹ Danıştay 13. D. 01.04.2015. E:2012/413, K:2015/1320; Altındağ, 2016: 107.

⁴⁷⁰ Bkz. 5326 SK, M. 21/3.

⁴⁷¹ Bkz. 5326 SK, M. 21/1.

olmasıdır⁴⁷².Eğer bir Kanun hükmü gereği olarak, idarî yaptırımın yerine getirilmesine başlanamıyor veya yerine getirilemiyor ise o takdirde yasal zamanaşımı süreleri artık işlemeyecektir⁴⁷³.

Nitekim Danıştay'ın bir kararında; kabahatler için öngörülen zamanaşımının ne şekilde uygulanacağını, süre hesabının nasıl işletileceği hususu detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Karara göre örneğin 6183 sayılı Kanunun 102. maddesindeki hüküm bağlamında kamu alacaklarının vadesinin bittiği yılın bir sonraki yılbaşından sonra başlamak üzere ele alınan yaptırım için öngörülen beş yıl sayılarak yerine getirme zamanaşımı hesaplanacaktır. Ancak Kanunlarda sözü geçen genel kuralın bir istisnası var ise o zaman da bu istisna hüküm uygulaması gündeme gelecektir.

Aynı kararda 5326 sayılı Kanunun yerine getirme zamanaşımı ile ilgili olarak 21. maddesine atıf yapılarak kabahatlerle ilgili verilen yaptırım kararlarının eğer yerine getirme zamanaşımı içinde icra edilememeleri halinde artık gündeme getirilemeyeceği ve uygulanamayacağı hükme bağlandığına vurgu yapılmıştır. Bu cümleden olmak üzere 50.000.- TL veya daha fazla idari para cezası verilmesi halinde 7 yıl içinde bu idari para cezası yerine getirilmiş olmalıdır. Burada süre hesaplanırken verilen idari para cezasının kesinleştiği yılı takip eden takvim yılının bidayetinden itibaren bu süre hesap edilecektir.

Yine aynı Danıştay kararında; İdarenin davacı şirkete idari para cezası verildiği ve bu idari para cezasına ilişkin karara karşı Danıştay 13. Dairesinde iptal davası açıldığı ve bu davanın reddedildiği ve böylece verilen cezanın kesinleştiği, bu kesinleşme üzerine Davalı İdarenin kesinleşen idari para cezasını tahsili için harekete geçtiği anlaşılmıştır. Kesinleşen karardaki idari para cezasının tahsili için, Davacıya ödeme emrinin tebliği üzerine, Davacının verilen idari para cezasının yerine getirme zamanaşımının dolduğundan bahisle bu ödeme emrinin iptaline karar verilmesi talebiyle iş bu davanın açıldığı görülmüştür.

Açılan davada Davacının yerine getirme zamanaşımının dolduğu iddiasını ileri sürdüğü görülmektedir. Davacının bu iddiasına bakıldığında Danıştay kararında 5326 sayılı Kanunun 21. maddesindeki 50.000.-TL ve daha fazla idari para cezalarının verilmesi durumunda, bu kararların kesinlik kazandığı tarihten sonraki ilk takvim yılından itibaren hesap edilecek 7 yıl içinde, işbu idari para cezasının icrasının şart olduğunu kurala bağlamıştır. Şayet bu zaman zarfında işbu idari para cezası yerine getirilemez ise o takdirde artık bu cezanın yerine getirme zamanaşımının sona ereceğinden dolayı, bu para cezasının kabili tatbik olmayacağı hususu özellikle nazara verilmiştir.

⁴⁷² Bkz. 5326 SK, M. 21/4.

⁴⁷³ Bkz. 5326 SK, M. 21/5.

Danıştay'ın tespitine göre dava konusu uyuşmazlık vakasında, zamanaşımı süresinin 01.01.2008 tarihinde başladığı ve bu tarihten yedi yıl sonra yani 2014 yılının aralık ayının sonunda işbu yerine getirme zamanaşımı süresinin sona erdiği anlaşılmaktadır. Danıştay'a göre; davaya konu idari para cezasının yerine getirme işleminin bu süre geçtikten çok sonra, 18.02.2015 tarihinde davacıya tebliğ edildiği anlaşılmakla, yerine getirme zamanaşımı dolmuş olan idari para cezasının artık uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle Danıştay temyiz istemini kabul etmiş ve son tahlilde ödeme emrinin iptal edilmesi gerektiğine doğru bir şekilde işaret etmiştir⁴⁷⁴.

2.5. Petrol Piyasasında Düzenlenen İdari Yaptırımlar

Ceza hukukumuz kusurluluk ilkesi üzerine inşa edilmiştir. Yani kusur yoksa faile ceza da verilemez⁴⁷⁵. Anayasa Mahkemesi de bir kararında belirttiği gibi ceza hukukumuzun temeli kusursuz suç olmaz ilkesidir. Dolayısı ile ceza hukukumuzda yeni TCK'nın kabulü ile objektif sorumluluk ilkesi tamamen terk edilmiş, kişilere kusurları olmayan davranışlarından dolayı ceza verilmesi tarih olmuştur⁴⁷⁶.

Nitekim Kabahatler Kanuna göre (M.9/1); kabahatler, kanunda açıkça hüküm bulunmayan hallerde hem kasten hem de taksirle işlenebilir. Bunun dışında Kabahatler Kanunundaki herhangi tipe uygun bir fiil işlenirken kast veya taksir yoksa faile herhangi bir yaptırım da uygulanmayacaktır. Oysa 765 sayılı eski TCK Sisteminde kabahat işleyen bir fail için; herhangi bir kusur araştırması yapılmasına gerek bulunmamakta, objektif cezalandırma sistemi kabul edilmişti⁴⁷⁷. Bu anlamda; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ülkemiz adına önemli bir hukuksal gelişmeyi, en azından teorik bağlamda başarmış gözükmektedir.

Ceza hukukunun bu temel ilkesi idari yaptırım hukukunda da geçerli bir ilkedir⁴⁷⁸. Dolayısı ile petrol piyasasında kusurlu hareket eden paydaşlar da 5015 sayılı Kanunda tanımlanmış kusurlu hareketleri işledikleri takdirde, yine 5015 sayılı Kanunda belirlenen idari yaptırımlara muhatap olacaklardır.

⁴⁷⁴ Danıştay 13. D., T. 15.03.2016, E. 2016/253, K. 2016/694. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴⁷⁵ "...Orta çağ kanonik hukukun kalıntısı olan, hukuka aykırı durumda olan bunun bütün neticelerine katlanır, anlayışı çağdaş ceza hukukunda çoktan terk edilmiştir. Objektif sorumluluk kusursuz ceza olmaz ilkesiyle de açıkça çelişmektedir. Bu nedenle objektif sorumluluğa yeni ceza hukukumuzda yer verilmemiştir" şeklinde açıkça vurgulanmıştır. Kusurluluk ilkesine ceza kanununda yer verilmesinin sonucu olarak da genel hükümlerde hata (m.30) düzenlemesi yapılmıştır. <http://www.adaletbiz.com/ceza-hukuku/kusursuz-suc-olmaz-h191254.html> (erişim tarihi: 28.09.2018), Hakeri, 2015: 378, 379.

⁴⁷⁶ AYM, T.19.2.2009, E.2006/72, K.2009/24, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090625-18.htm> (erişim tarihi: 28.09.2018)

⁴⁷⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm> (erişim tarihi:07.10.2018)

⁴⁷⁸ Karauz, 2016: 148 vd. <https://jurix.com.tr/article/4431> (erişim tarihi:09.10.2018)

Ülke ve Dünya ekonomisinde; stratejik, hayati ve temel bir ihtiyaç maddesi olan petrolün piyasasının istikrarlı ve düzenli olması gerekir ki, onu hayatlarının her alanında kullanan toplumlar da ekonomik olarak, sosyal olarak istikrarlı ve düzenli olabilsinler. Bu nedenlerle, stratejik bir ticari metanın piyasasındaki düzensizliklerin ortadan kaldırılması da devletlerin en başta gelen görevlerinden birisidir. Bunun için de idari yaptırımların uygulanması, petrol piyasasının istikrarlı kalması için öncelikle gereklidir. Yoksa bu sektördeki usulsüzlükler toplum hayatını kökten etkileyebilir ve kamu barışını, ekonomisini ve maliyesini temelden sarsabilir. Ancak bu yapılırken küreselleşen dünyada hem yerli ve hem de yabancı yatırımcılara hukuksal güvenlik de sağlanmış olmalıdır ki ülkemiz yatırım çekebilsin. Sonuç olarak eğer kusur yoksa o takdirde idari yaptırımlar da artık gündeme gelmeyecektir.

Bu genel ilkeler çerçevesinde 5015 sayılı Kanunda kural olarak üç farklı idari yaptırım türü düzenlenmiştir. Bu müeyyide türleri sırasıyla; idari para cezası, lisans iptali, faaliyetleri durdurulması yaptırımlarıdır⁴⁷⁹. Bu yaptırımlar 5015 sayılı Kanunun 19. ve 20. maddelerinde detaylı olarak hükme bağlanmıştır⁴⁸⁰.

Petrol Piyasası Kanunu'nun idari para cezalarını düzenleyen 19. maddesine ve Kanunun gerekçesine baktığımızda kanuna göre, kabahat sayılan fiillerin kusur oranlarına göre bir sınıflandırma yapıldığı görülmektedir. Bu sınıflandırmaya Kanunun gerekçesinde değinilmekte ve 19. maddede yer alan idari ceza öngörülen fiillerin ağır kusurlu eylemler ve birinci derece kusurlu fiiller olmak üzere başlıca ikiye ayrılmıştır⁴⁸¹.

Karauz'un da dile getirdiği gibi; kanaatimizce de bu gruplandırma yapılırken, bu tasnife uymayan üçüncü bir ihlal türünün varlığı göz ardı edilmiştir⁴⁸². Kanun gerekçesinde yer almayan, ancak Kanunun 19. maddesinde düzenlenen ve yukarıda zikredilen iki gruba da girmeyen üçüncü bir ihlal türü bulunmaktadır. Bu üçüncü tür kabahatler tezimiz kapsamında ikinci derece kusur başlığı altında incelenmiştir. İkinci derecede kusur olarak adlandırdığımız bu grubu Ulusoy, "hafif kusur halleri" olarak isimlendirmektedir. Aslan, bu üçüncü tür grup hukuka aykırı eylemleri "kusur" olarak başlıklandırmaktadır. Balcı ise bu grup ihlal türlerini "diğer yükümlülüklerin ihlali" şeklinde adlandırmıştır⁴⁸³.

Kanun Koyucu bizim de çalışma boyu yaptığımız, öğretilerde de sık sık dile getiren birçok eleştirileri dikkate almış ve 14.02.2019 tarihinde 5015 SK'nın idarî yaptırımları düzenleyen 19. ve 20. maddelerinde 7164 SK'nın 32. ve 33. maddeleriyle çok esaslı

⁴⁷⁹ Altındağ, 2016: 42.

⁴⁸⁰ Örs, 2017: 197 vd.

⁴⁸¹ Karauz, 2016: 148 vd. <https://jurix.com.tr/article/4431> (erişim tarihi:09.10.2018)

⁴⁸² Karauz, 2016: 148 vd. <https://jurix.com.tr/article/4431> (erişim tarihi:09.10.2018)

⁴⁸³ Karauz, 2016: 148.

değişiklikler yapmıştır⁴⁸⁴. Bu değişikliklerle; daha önce işlenen kusurun ağırlığına göre ağırdan hafife doğru başlıca üç ana grupta sınıflandırma yapılmıştır. Petrol piyasası ile ilgili cezaları belirlenen idari kabahat nev'inden eylemler (5015 SK, 19/2-a, c, e) ile 5015 SK, M. 19/2 “g” bendinde düzenlenen “ulusal marker kullanılmaması veya usulsüz kullanılması ile ilgili kabahatler” ve nihayet 5015 SK, M. 19/2 “h” bendinde düzenlenen “petrol stoğu tutma yükümlülüğünün ihlali kabahati” şeklindeki tasarımı değiştirilmiştir. 14.02.2019 tarihli 7164 SK'nun ile değişik yeni 19. maddede; petrol piyasasındaki kabahat nev'inden eylemler daha sistematik hale getirilerek, sınıflandırmalar çeşitlendirilmiş ve kabahat grupları arttırılmıştır. Kanaatimizce bu yeni düzenlemede kabahat sınıflarının arttırılması ve kabahatlere konu eylemlerin daha detaylı ve özenli bir şekilde sınıflandırılması, işlenen eylemlerin kusur ve haksızlık değerlerine göre olabildiğince dereceli ve nispi bir şekilde yaptırıma tabi tutulması, yerinde ve doğru bir yaklaşım olmuştur.

Bu yeni tasnife göre; 5015 SK 19. madde 2. fıkrada yer alan kabahatler topluca birinci fıkra alınmış ve eski birinci fıkra da aynı Kanunun (5015 SK) 20. maddenin birinci fıkrasına transfer edilmiştir. 14.02.2019 tarihli 7164 SK'nın ile değişik yeni 19. maddede düzenlemesinde; birinci fıkrada kabahatler başlıca yedi ana başlık halinde bentler halinde sıralanmış ve tasnif edilmiştir. Yedi başlık altında sınıflandırılan kabahatlerin ilk dört sınıfını ilgili bölümler altında belirli bir sınıflandırma mantığı çerçevesinde, idari yaptırımların ağırlığı esas alınarak dört ayrı kusur türü grubu olarak belirlenmiştir. Beşinci, altıncı ve yedinci sınıf idari para cezaları gerektiren eylemler ise nitelikleri ve diğer yaptırımlardan farklı özellikleri nazara alınarak ayrı fıkralarda yer verilmiştir. Aşağıda bu farklı nitelikli idari yaptırımlara ayrıca değineceğiz.

Örneğin, Kanunun 14.02.2019 tarihindeki yeni halindeki beşinci grup idari para cezaları petrol stoğu tutma yükümlülüklerini yerine getirmeyenler için tanzim edilmiştir (5015 SK, M. 19/1-g). Altıncı grup idari para cezaları ise Kurum tarafından yapılan düzenlemeler uyarınca biyodizel, etanol ve benzeri harmanlama yükümlülüğü bulunan lisans sahiplerinin, eksik harmanlamadan kaynaklanan ihlallerine özgülenmiştir. Bu fıkraya göre eksik harmanlanan her bir metreküp ürün için, işletme sahibine iki yüz elli TL idari para cezası verilecektir (5015 SK, M. 19/1-ğ).

Yedinci grup idari para cezası ise kanunda gösterilenler haricinde olan fakat yine aynı kanunun yüklediği sorumluluklara, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine, kurulun aldığı kararları yerine getirmeyenlere; EPDK tarafından TL olarak yüz on binden az olmamak ve beş yüz elli bini aşmayacak şekilde; fiilin meydana geldiği seneden önceki senede, ilgili

⁴⁸⁴<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/02/20190228-6.htm> (erişim Tarihi: 08.04.2019)

lisansa konu petrol piyasası faaliyetine ilişkin net satış hâsılatının binde sekizi oranında idari para cezası verilmesini öngörmektedir.

14.02.2019 tarihli 7164 SK'nun ile değişik yeni 19. maddede düzenlemesinde yerinde ve doğru bulduğumuz bir başka husus da daha önce gerek öğretide ve gerekse uygulamada çokça eleştirilen bir hususla ilgilidir. 5015 SK'daki idari yaptırımların ve özellikle de idari para cezalarının maktu ve çok esnek olmayan bir şekilde öngörülmüş olan lâfzî yapısının ve uygulanmasının kökten değiştirilmiş olması ve daha oransal hale getirilmiş olmasıdır.

5015 sayılı Kanununun 20. maddesinde ise 19. maddesinin dışında kalan, yani idari para cezası niteliğinde olmayan diğer idari yaptırımlara yer verilmiştir. Lisans kapsamındaki faaliyetlerin geçici ya da sürekli durdurulması ve lisansın iptaline dair usul ve esaslar bu madde kapsamında yer almaktadır. Diğer taraftan 20. maddeye göre lisans iptali ve mühürleme işlemlerine rağmen faaliyetlerine devam eden kişilere mahkemelerce yargılanmaları durumunda suçlu bulunmaları halinde; 765 sayılı Eski Türk Ceza Kanunu'nun 274. maddesinde, 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu'nun 203. maddesinde düzenlen mührün fekki (kaldırılması) suç hükümleri uygulanacaktır⁴⁸⁵.

5015 sayılı Kanunu idari anlamda petrol piyasasının aktörlerine verilecek idari cezaları ve bu idari cezaların verileceği hukuka aykırı eylemleri, yani petrol piyasasında faaliyette bulunan aktörlerinin idari kuralları ihlal eylemleri olan kabahatleri, Kanunun ikinci kısmında iki ana başlık altında düzenlemiştir. Bunlardan birinci grup “idari para cezaları” verilecek kabahatler olup, bu kabahatler Kanununun 19 uncu maddesinde yer almaktadır.

5015 sayılı Kanununun 19. maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen kabahatlerden idari para cezası ile cezalandırılacak fiiller yedi ana başlık altında bentler halinde sayılmıştır.

5015 sayılı Kanun kapsamında düzenlenmiş olan ikinci grup yaptırıma bağlanan kabahatler ise “idari yaptırımlar” başlığı altında 20 inci madde başlığı altında Türk Kanun Koyucu tarafından düzenlemeye tabi tutulmuştur.

Buna göre idari para cezası dışında kabahatlere uygulanacak diğer idari yaptırımlar ve bu yaptırımların hangi kabahatlerin işlenmesi halinde gündeme geleceği hususları yine 5015 sayılı Kanununun 20. maddesinde sayılmıştır. Öncelikle idari para cezası dışında kalan ve bu Kanuna göre kabahatlere verilecek diğer yaptırımlar şunlardır; ön araştırma ve soruşturma başlatılması, uyarma, Enerji Piyasası Kurumu tarafından piyasa faaliyetlerinin geçici olarak durdurulması, lisans iptali, ortaya çıkan zararın tazmini ve nihayet geçici veya süresiz mühürleme yaptırımlarıdır.

⁴⁸⁵ Ayaydın, 2008:181, 182.

Sonuç olarak bu tez kapsamında biz 5015 sayılı Kanun kapsamında idari yaptırımları yedi sınıf altında ele aldık. Bunlardan özellikle ağır kusurlu eylemler, orta dereceli kusurlu fiiller ve nihayet hafif dereceli kusurlu fiiller ve ayrıca bayilere özgü kusurlu fiiller olmak üzere dört başlık altında incelenmiştir. Örs ise bu kabahatleri, benzer ancak değişik isimlerle; birinci, ikinci ve üçüncü kategori cezalar olarak ele almaktadır⁴⁸⁶.

2.5.1. İdari Para Cezası Gerektiren Kabahatler

Kanunda (5015 SK. M, 19/1-a, ç, d, f,g, ğ, h) idari para cezaları, ihlallerinin ağırlığına göre terditli ve giderek azalan bir oranda yedi kategoride sınıflandırılmış ve piyasa aktörleri yedi grup idari para cezalarına muhatap kılındığını yukarıda izah etmiştik.

Birinci ve en ağır kusurlu hareketlere özgü idari yaptırım düzenlemesi, birinci derece kusurlu fiiller olarak maddenin “a” bendinde (5015 SK. M, 19/1-a) en ağır idari para cezası gerektiren eylemler olarak sıralanmıştır. Birinci derece kusurlu ihlal eylemlerine verilecek “a” bendinde yer alan yaptırımlara göre görece daha az bir para cezasını öngören “ç” bendindeki (5015 SK. M, 19/1-ç) eylemler ise ikinci grup kabahatleri oluşturmaktadır. Kanunda yer alan üçüncü grup hafif kusurlu kabahatler ise ikinci derece kusurlu fiiller olarak maddenin “d” bendinde (5015 SK. M, 19/1-d) yer almaktadır⁴⁸⁷.

5015 sayılı Kanuna göre (M. 19/2); Kanununun 19. maddesinin birinci fıkrasında idari para cezası ile cezalandırılacak kabahatlerden yedi grup kabahatlerde, ceza uygulanan bir fiilin iki takvim yılı geçmeden aynı kişi tarafından tekrar işlenmesi halinde, cezalar iki kat olarak uygulanacaktır.

Yine 5015 sayılı Kanununun 19. maddesinin 3. fıkrasına göre elektronik tebligat zorunlu hale getirilmiştir. 5015 sayılı Kanununun 19. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen kabahatlerden yedi grup idari para cezası ile cezalandırılacak eylemler ile 20. madde kapsamında verilen idari cezalar ve yürütülen işlemler ilgili işletmelere artık elektronik tebligat yapılacaktır. Elektronik tebligat yolu ile idari yaptırımların muhataplara tebliğ edilmesi, 14.02.2019 tarihinden sonra zorunlu hale getirilmiştir. Eğer teknik bir engel nedeniyle elektronik tebligat yapılamaz ise o takdirde işletmenin Kuruma bildirdiği fiziki adrese normal tebligat yapılması gerekmektedir.

5015 sayılı Kanununun 19. maddesinin 5. fıkrasına göre 5015 sayılı Kanunun kaçakçılık kapsamında verilen idari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulması, tahsil işlemlerini durdurmaz.

⁴⁸⁶ Örs, 2017: 197.

⁴⁸⁷ Örs, 2017: 197.

5015 sayılı Kanunun 19. maddesinin 4. fıkrasına göre de idari para cezalarının tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde ödenmemesi halinde, cezanın ilgili vergi dairesi aracılığı ile tahsili sağlanması için takibata geçilecektir. Tahsilatta 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanacaktır.

Kanun koyucu bir de 5015 sayılı Kanunun birinci fıkrasında tanımlanan kabahatler çerçevesindeki fiiller dışında kalan ve fakat herhangi bir yaptırıma bağlanmayan ancak bu Kanunun getirdiği yükümlülüklerle uymayanlara; EPDK tarafından regülatif idari para cezası verme yetkisi tanımıştır⁴⁸⁸. Kanaatimizce torba idari para cezası normu niteliğindeki bu muğlak hüküm, (5015 SK, M. 19/1-h) suç ve cezaların kanuniliği ilkesine ve bu ilke bağlamında nazara alınması gerekli olan kanunların belirliliği ilkesine aykırı bir düzenleme olmuştur.

5015 sayılı Kanuna göre; (5015 SK, M. 20/2-a) 5015 sayılı Kanun kapsamına giren tesisler, lisans alınmaya ya da bu Kanuna göre lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek hale getirilinceye kadar, mühürlenmesi zorunluluğu ayrıca yasa tarafından öngörülen önemli diğer bir idari yaptırım olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.5.1.1. Ağır Kusurlu Sayılan Eylemlerle İşlenen Kabahatler

Kanunun ilgili maddesinin (5015SK, M. 19/1) “a” bendinde petrol piyasasında faaliyet gösterenlerin en yüksek idari para cezası gerektiren, ağır kusurla işlendiği kabul edilen kabahatlere ilişkin eylemlere yer verilmiştir⁴⁸⁹.

Bunlardan ağır kusurlu haller olarak tarif edilebilecek ilk kabahatler grubu, fıkranın “a”, “b” ve “c” bentlerinde düzenlenmiştir. Fıkranın “a” bendine (5015 SK, M. 19/1-a); bu bentte yer alan ihlalleri yapan işletmeler, TL olarak iki milyondan başlayan ve on milyona varan idari para cezalarına muhatap olacaklardır. Bu ağır kusurlu hallerle ilgili olarak, idari para cezalarının miktarının çok önemli oranlarda arttığını bize göstermektedir. Her ne kadar idari para cezalarının miktarlarını çok astronomik oranlarda artmış olmasını çok yerinde bulmasak da değişiklikte isabetli bulduğumuz husus, idari para cezasının, bentte belirlenen alt ve üst sınırlar arasında kalmak kaydıyla, işletmenin bir önceki yıl piyasa faaliyetinden elde ettiği net satış hâsılatına (Binde 14’ü) göre belirlenecek olmasıdır. Bende göre; Kanunda düzenlenen en yüksek idari para cezasını gerektiren kabahatlere konu ihlaller; dört alt madde (5015 SK, M. 19/1-a,1,2,3,4) halinde düzenlenmiştir. Bunlardan ilki; Rafinerici, dağıtıcı, taşıma, ihrakiye, işleme, depolama, iletim, madeni yağ üretimi ve serbest kullanıcı lisansı olarak faaliyet gösterilmesi gerekli işlerin, lisans alınmadan icrası olarak tarif edilmiştir (5015

⁴⁸⁸ Örs, 2017: 211.

⁴⁸⁹ Karauz, 2016. Bkz. <https://jurix.com.tr/article/4431#> (erişim tarihi: 28.09.2018)

SK, M. 19/1-a,1). Bu normun eski halinde (5015 SK, M. 19/2-a,1) kabahate konu eylem daha detaysız ve kısa bir şekilde; lisans alınmadan lisansız faaliyetlerde bulunulması şeklinde düzenlenmişti.

İkinci alt bende göre (5015 SK, M. 19/1-a,2) ise eski maddede (5015 SK, M. 19/2-a,3) olduğu gibi 18. maddenin ihlali (5015 SK, M. 19/1-a, 2), yeniden, en ağır kusur sayılarak en ağır idari para cezası yaptırımına tabi tutulmuştur. Madde (5015 SK, M. 18) bilindiği üzere, piyasaya sunulacak akaryakıtlara, ulusal marker ekleme ile ilgili yükümlülükleri düzenleyen madde olarak bilinmektedir. Madde (5015 SK, M. 18/4) petrol piyasası ile ilgili faaliyetlerde piyasaya arz edilen akaryakıtlardan alınan numunelerde yapılacak testlerde, ulusal markerin gerektiği şart ve seviyede bulunmadığı laboratuvar analizi ile tespit edildiğinde, 19. madde hükümlerinin (5015 SK, M. 19/1-a, 2) uygulanmasını amirdir.

Üçüncü alt bent (5015 SK, M. 19/1-a,3) ise Kanunun 4. maddesinin 4. fıkrasının “1” bendinde yer alan kuralın ihlalini düzenlemektedir ve bu ihlal, Kanun Koyucu ’ya göre petrol piyasası ile ilgili düzenlenen idari kabahatler cümlesinden olmak üzere en ağır kusurlu kabul edilen hareketlerden birisini oluşturmaktadır. Bu norma göre; kaçak akaryakıt veya sahte ulusal marker elde etmeye, satmaya ya da herhangi bir piyasa faaliyetine konu etmeye yarayacak şekilde lisansa esas teşkil eden belgelerde, belirlenenlere aykırı sabit ya da seyyar tank, düzenek veya ekipmanı bulundurmamak yükümlülüğüne aykırı davranışlar Kanuna göre (5015 SK, M. 19/1-a,3) en ağır şekilde idari para cezası ile cezalandırılacaklardır.

Normun “a” bendinde düzenlenen ve en ağır idari para cezasına müstahak görülen ihlal türlerinden dördüncüsü ve sonuncusu ise Kanunun 8. maddesinin (5015 SK, M. 8/2-b) ihlalidir. Kanunun 8. maddesinin ihlal edilmesi tağşiş veya hile amacıyla akaryakıt katılabilecek ürünlerin akaryakıt katılmaması ve istasyonunda bulundurmaması yükümlülüğüne aykırı davranışlardan kaynaklanan eylemlerdir. Esasen bu idari yaptırım türü daha önce görece orta dereceli kusurlu davranış olarak kabul edilmiş ve yaptırımı daha alt seviyede idari para cezası öngörülen kabahatler arasında düzenlenmişti (5015 SK, M. 19/2-c,3). Kanun Koyucu 14.02.2019 tarihinde yapmış olduğu son yasal değişiklikle, bu tür eylemleri artık Kanunda en ağır idari para cezası öngörülen kusurlardan birisi olarak yeniden düzenlemiştir (5015 SK, M. 19/1-a,4).

Kanuna göre (5015 SK, M. 19/1-b) bayilik lisansı sahibi olup da Kanunun “a” bendinde sayılan ihlalleri (5015 SK, M. 19/1-a,1,2,3,4) işleyen işletmeler, “a” bendinde sayılan idari para cezalarının yarısını ödeyeceklerdir. Bu Madde’nin eski halinde (5015 SK, M. 19/2-b) daha karmaşık ve daha gereksiz bir ayrıntıya dair bir düzenleme mevcuttu. Buna göre Kanunun 4. maddesinin dördüncü fıkrasının (1) bendinde, bayilik lisansı sahipleri

tarafından ihlali halinde bayinin sözleşme yaptığı dağıtıcı lisansı sahipleri hakkında, (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri uygulanmaktaydı. Yeni düzenleme ile bayilik lisansı sahiplerinin belirli hallerde (5015 SK, M. 19/1-a,1,2,3,4), ne şekilde cezalandırılacakları daha açık ve net bir şekilde düzenlenmiştir. Kanunların belirliliği ilkesi açısından bu yeni düzenleme uygulamanın daha kolay yapılması ve normun daha iyi anlaşılması ve öngörülmesi açısından daha yerinde olmuştur kanaatindeyiz.

Kanuna göre (5015 SK, M. 19/1-c) ulusal marker ekleme işlemlerine nezaret etmek üzere yetki verilen bağımsız gözetim firmalarına, yükümlülüklerini yerine getirmemeleri hâlinde ulusal markere ilişkin olarak lisans sahibine “a” bendi uyarınca uygulanan cezanın dörtte biri uygulanacaktır. Bu yeni düzenlemeden de anlaşılmaktadır Kanun Koyucu eski Kanun normunu (5015 SK, M. 19/2-g) ilk fıkraya taşımış (5015 SK, M. 19/1-c) ve fakat norm içeriğinde çok fazla bir değişiklik yapmamıştır.

Bu bent kapsamında lisans almaksızın lisansa tabi faaliyetlerin, lisans alınmadan icrası(5015 SK, M. 3) ilk ağır kusur nev'inden eylemlerdir. Petrol piyasasında rafinaj, petrol işlemesi, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, serbest kullanıcı ve ihrakiye faaliyetlerinin yerine getirilmesi ve bu amaçlarla tesis inşası, bu tesislerin işletilmesi, akaryakıt dağıtım yapılması, akaryakıtların nakliyesi ve nihayet bu kapsamda bayilik faaliyetlerinde bulunulması mutlaka lisans alınmasını zorunlu kılan faaliyetlerdir⁴⁹⁰. Sayılan bu faaliyetlerin lisans alınmadan icrasının tespiti halinde, failer hakkında 5015 sayılı Kanunun 19. maddesinin birinci fıkrasının “a” bendinde yer alan en ağır idari para cezası uygulanacaktır⁴⁹¹.

İkinci ağır kusur kapsamında tanımlanan eylem ise 5015 sayılı Kanunun 4. maddesinin dördüncü fıkrasının (1) bendinin ihlalidir. Bu alt bende göre; kaçak akaryakıt veya sahte ulusal marker elde etmeye, satmaya ya da herhangi bir piyasa faaliyetine konu etmeye yarayacak şekilde lisansa esas teşkil eden belgelerde belirlenenlere aykırı sabit ya da seyyar tank, düzenek veya ekipmanı bulundurmamak yükümlülüğüne uymayanlar yine 5015 sayılı Kanunun 19. maddesinin ikinci fıkrasının “a” bendinde sayılan en ağır idari para cezası yaptırımını ile tecziye edileceklerdir^{492,493}.

Uygulanan idari para cezalarının yanı sıra EPDK, dağıtımını yaptığı petrol ürünlerine ulusal marker eklemeyen satış yapan dağıtıcılardan verilecek idari yaptırımların yanı sıra; ulusal marker bedelinin iadesini de talep ettiği durumlara uygulamada rastlanmaktadır. Nitekim Danıştay bir kararında bu hususa temas etmiştir⁴⁹⁴.

⁴⁹⁰ Örs, 2017: 206, 207.

⁴⁹¹ Danıştay 13. D., E. 2007/13540, K. 2010/651; Bkz. Örs, 2017: 207.

⁴⁹² Altındağ, 2016: 72.

⁴⁹³ Örs, 2017: 213.

⁴⁹⁴ Danıştay, 13. D., T. 25.02.2016, E. 2010/2411, K. 2016/460. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim

Yine Danıştay başka bir kararında; benzer bir içtihadta bulunmuş ve zayi edilen ulusal markerin ücretinin, uygulanan idari yaptırıma ilave olarak ayrıca tahsil edilmesi gerektiğini hükme bağlayan mahkeme kararını onamıştır⁴⁹⁵.

5015 SK, M. 19/1-a bendinde sayılan kabahatlerden birisi de 5015 sayılı Kanunun 18. maddesinin ihlali eylemleridir. 5015 sayılı Kanunun 18. maddesinde ise ülke dâhilinde satışa arz edilecek akaryakıt ürünlerine regüle edilmiş rekabetçi pazara girmesinin hemen öncesinde, Kurumun belirlediği nitelikteki ulusal markeri eklemek, yasal bir şart olarak kesin bir kural olarak ortaya konmuştur⁴⁹⁶. Eğer rafinerici veya dağıtıcı regüle edilmiş rekabetçi iç pazara sunduğu akaryakıt ürününe; 5015 sayılı Kanunun 18. maddesi gereği ulusal marker eklemeyse ise o takdirde 5015 SK, M. 19/2-a bendinde yazılı idari para cezasını ödemek durumu ile karşı karşıya kalacaktır⁴⁹⁷.

5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen 18. maddenin ihlali halinde verilecek cezalarda, yaptırım işleminin tesis edilebilmesi için hem alınan numunelerde teknik düzenlemelere aykırılık ve hem de ulusal marker geçersizliği şartlarının bir arada gerçekleşmesi aranmaktadır. Bu iki şart birlikte gerçekleşmediği durumlarda ilgili şirketlere 5015 sayılı Kanunun 18. maddesinin ihlali yönünden herhangi bir yaptırım uygulanamayacaktır. Buna ilişkin Danıştay tarafından verilen değişik kararlarda, 5015 sayılı Kanunun 18. maddenin ihlalinin hangi şartlarda gerçekleşeceği ifade edilmiştir^{498,499}.

Danıştay bir başka kararında ise, ulusal markerin zayi edilmesi eyleminin PPUMÜY' de düzenlendiğini ve bu eylemin genel çerçevesinin 5015 SK'da düzenlenmediğinden bahisle; suç ve cezaların kanuniliği ilkesi gereğince idari para cezası verilemeyeceği sonucuna ulaşmış ve aksi yöndeki ilk derece mahkemesi kararını

tarihi: 07.10.2018)

⁴⁹⁵ Danıştay, 13. D., T. 18.02.2016, E. 2010/1083, K. 2016/359. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁴⁹⁶ Örs, 2017: 208.

⁴⁹⁷ Gezer, 2016: 35, 36; Altındağ, 2016: 84.

⁴⁹⁸ Danıştay, 13. D., T. 24.11.2015, E. 2014/4275, K. 2015/4106. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018); Buna göre, "5015 sayılı Kanun'un 18. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca işlem tesis edilebilmesi için, numunesi alınan akaryakıtın hem ulusal marker seviyesinin geçersiz olduğunun hem de teknik düzenlemelere uymadığının birlikte tespiti gerekmektedir. Olayda; davacıya ait akaryakıt istasyonunda yapılan denetimde akaryakıt numunesinin analizi sonucu, numunenin ulusal marker seviyesinin geçersiz çıktığı, ancak teknik düzenlemede yer alan özelliklere uygun olduğu yönünde rapor düzenlendiği, bu rapor esas alınarak ulusal marker geçersizliği sebebiyle dava konusu işlemin tesis edildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda; analize tabi tutulan akaryakıt numunesinin ulusal marker seviyesinin geçersiz çıkmasına karşın teknik düzenlemelere uygun olduğunun tespit edilmesi karşısında, 5015 sayılı Kanun'un 18. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca işlem tesis edilebilmesi için gerekli olan teknik düzenlemelere aykırılık ve ulusal marker geçersizliği şartlarının bir arada gerçekleşmediği anlaşıldığından, yalnızca ulusal marker seviyesi geçersiz akaryakıt ikmal edildiği gerekçesiyle tesis edilen uyuşmazlık konusu Kurul kararında ve davanın reddi yolundaki Daire kararında hukuka uyarlık görülmediği" gerekçesiyle Dairemizce verilen kararın bozulmasına karar verilmiştir."

⁴⁹⁹ Danıştay, 13. D., T. 24.11.2015, E. 2014/4275, K. 2015/4106. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

bozmuştur⁵⁰⁰. Bizce bu karar, Danıştay'ın idari yaptırımların kanuniliği ilkesine vurgu yapan önemli ve doğru bir karar olarak dikkati çekmektedir.

2.5.1.1.1. Lisansa Aykırı Donanım veya Ekipman Bulundurmak

İkinci grup orta kusurlu olarak tarif edebileceğimiz idari para cezası verilecek kabahatler; 5015 SK, 19/1-a,2alt bendinde tanımlanmıştır. Bu bent bağlamında; 5015 SK, 4/4 fıkrasının (1) bendinde sayılan şartlara uymayanların Kanunda belirtilen idari para cezası ile cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır.

5015 SK, 4/4 fıkrasının “1” bendinde ifadesini bulan kural ise lisans sahipleri tarafından tesislerinde veya hâkimiyet alanlarında kaçak akaryakıt ya da sahte ulusal marker satmaya uygun donanım, depo ve benzeri tank gibi alt yapıyı ellerinde bulundurmamak şeklindeki yükümlülüktür⁵⁰¹.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının “b” bendi ise lisansların alınmasında uyulması gerekli olan usulleri ve ana ilkeleri ortaya koymaktadır.

Bu kurallar ihdas edilirken, 5015 SK, M. 8 ile bayilikler için de lisans alınması zorunlu hale getirilmiş ve ilgili esas ve usullerin belirlenmesi EPDK'nın yetkisine bırakılmıştır⁵⁰². Bayiler ve dağıtıcı lisansı alan kurumlar da lisanslarına göre işleme başlayacak ve işletmeye başlamadan önce tesislerinde veya hâkimiyet alanlarında kaçak akaryakıt ya da sahte ulusal marker satmaya uygun donanım, depo ve benzeri tank gibi alt yapıyı ellerinde bulundurmadıklarını yine EPDK'ya taahhüt edeceklerdir.

Danıştay örnek bir kararında; Kanunun (5015 SK) 14.02.2019 öncesi hali ile 5015 SK, 19/2-b bendinin 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunun 44. maddesi ile değişik bir önceki halinde tanımlanmış yaptırımın ne şekilde uygulanması gerektiğini karara bağlamıştır. Bu kararda öncelikle; Danıştay tarafından 5015 SK, 3/1 fıkrasının “b” bendine göre bayilerin de lisans almaları gerektiğine işaret edilmiştir. Sonrasında ise bayiler ile ilgili 8. maddeye atıf yapılmış ve bayi lisansları ile ilgili esas ve usullerin EPDK tarafından tayin ve tespit edileceği ihsas ettirilmiştir. Zira bendin 2013 yılı öncesindeki eski hali ile lisans olmaksızın, bir tesisin inşaatına başlanması veya ticari faaliyetlerde bulunulması failer hakkında Kanunda belirtilen idari para cezası verileceğini amirdir.

Danıştay ilgili Dairesi önüne gelen davada; bayilik lisansı olmadan faaliyette bulunan işletmenin mühürlendiği, davacı işletmeye idari para cezası kesildiği anlaşılmaktadır.

⁵⁰⁰ Danıştay 13. D. 25.12.2013. E:2010/3273, K:2013/3913, Altındağ, 2016: 85.

⁵⁰¹ Örs, 2017: 184.

⁵⁰² Altındağ, 2016: 2.

“... Somut olayda ise; dosyada, davacı şirketin lisanssız olarak faaliyet yürüttüğünü ispata yarayacak mühürleme tutanağından başka bir bilgi veya belgenin bulunmadığı, davalı idarenin son olarak sunmuş olduğu 13.11.2014 tarihli dilekçesi ekinde yer alan 24.10.2005 tarihli değerlendirme raporunda da delil olarak sadece 10.08.2005 tarihli mühürleme tutanağına göndermede bulunduğu, davalı idarenin iddialarının aksine, davacı şirketin akaryakıt satış faaliyetine 30.11.2004 tarihinde son verdiğine ilişkin Bursa Defterdarlığı Mustafakemalpaşa Vergi Dairesi yoklama fişinin bulunduğu görülmüş olup, davacı şirkete ait istasyonun mühürleme tarihinde lisanssız olduğu tartışmasız olmakla birlikte, anılan istasyonda fiilen akaryakıt satışı yapılmak suretiyle bayilik faaliyeti yürütüldüğüne ilişkin somut bilgi ve belgeye dayanan bir tespitin bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davacı şirket hakkında "bayilik lisansı olmaksızın faaliyette bulunmak" eylemi, somut bilgi ve belgelerle ortaya konulmaksızın işlem tesis edildiği anlaşılmış olup, davacı şirkete lisanssız akaryakıt bayiliği faaliyeti yürüttüğünden bahisle verilen idari para cezasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmamıştır. ...”

Tespitinde bulunulmuş ve EPDK'nın idari para cezası uygulanması yolundaki kararını iptal edilmesi gerektiğine işaret etmiştir⁵⁰³.

Görüldüğü üzere 14.02.2019 tarihi öncesi 5015 SK, 19/2 fıkrasının “b” bendi lisans sahipleri tarafından tesislerinde veya hâkimiyet alanlarında kaçak akaryakıt ya da sahte ulusal marker satmaya uygun donanım, depo ve benzeri tank gibi alt yapıyı ellerinde bulundurmamak şeklindeki yükümlülüğe uymamak cezalandırmaktadır. 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunun 44. maddesi ile değişik Kanunun ilgili maddesinin önceki halinde tanımlanmış yaptırımın ise; "bayilik lisansı olmaksızın faaliyette bulunmak" kabahatini genel olarak düzenlediği ve yaptırımını ortaya koyduğu anlaşılmaktadır. 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunun 44. maddesi ile Kanun'un 19. maddesinde yapılan değişiklikten sonra, "bayilik lisansı olmaksızın faaliyette bulunmak" idari yaptırımını 5015 sayılı Kanunun 19. maddesinin “f” bendinde yaptırım altına alınmıştır. 14.02.2019 tarihinden sonra ise bu yaptırım 5015 SK, M. 19/1-f, 4 numaralı alt bendinde düzenlenmiştir.

2.5.1.2. Orta Kusurlu Sayılan Eylemlerle İşlenen Kabahatler

5015 sayılı Kanun kapsamında orta kusurlu haller olarak tarif edilebilecek ikinci sınıf kabahatler grubu, fıkranın “ç” bendinde düzenlenmiştir (5015 SK, M. 19/1-ç). Fıkranın “ç” bendine göre; fıkranın alt bentlerinde sayılan fiillerin işlenmesi halinde, bayilik faaliyetinde bulunanlar hariç olmak üzere, sorumlulara uygulanacak idari para cezaları tayin ve tespit edilmiştir. Buna göre “ç” bendinde tanımlanan ihlallere TL olarak bir milyondan iki yüz elli binden altı milyon iki yüz elli bine kadar, fiilin işlendiği tarihten bir önceki yılda ilgili lisansa

⁵⁰³ Danıştay, 13. D., T. 18.02.2016, E. 2014/897, K. 2016/367. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

konu petrol piyasası faaliyetine ilişkin, net satış hâsılatının belirli bir (Binde 12) oranında idari para cezası uygulanacaktır.

Normda (5015 SK, M. 19/1-ç) yaptırıma bağlanan eylemlerden ilki, Kanunun 9. maddesinde belirtilen bir hayli kapsamlı düzenlenmiş değişik kurallara uyulmaması halinde gündeme gelecek kabahatlerdir (5015 SK, M. 19/1-ç,1). Ancak bu bentte yer alan idari para cezası, maddenin 7. fıkrası için uygulanmayacaktır. Yedinci fıkra esasen; 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 kuralını içinde barındırmaktadır. Bu normun “ç” bendinin birinci alt bendinde yer alan ihlal türünün, Kanun maddesinin eski halinde de kapsam anlamında, benzer bir şekilde düzenlenmiş olduğunu (5015 SK, M. 19/2-c,2) ancak daha önce yedinci fıkranın yaptırım dışı bırakılmamış olduğunu görüyoruz.

Normun “ç” bendinde düzenlenen orta kusurlu kabul edilen ihlal türlerinden ikincisi (5015 SK, M. 19/1-ç,2) Kanunun 5., 6. ve 7. maddelerin ihlalleridir. Kanun (5015 SK) 5. maddesi; rafinerici lisans sahiplerinin yükümlülüklerini tayin etmektedir. Kanunun (5015 SK) 6. maddesi ise taşıma, işleme, depolama, iletim, madeni yağ üretimi, serbest kullanıcı, ihrakiye teslim şirketi ve ihrakiye bayii lisanslarını alan işletmelerin, belirlenen kurallara uyulmaması halinde hangi yaptırımın uygulanacağını ortaya koymaktadır. Ayrıca sorumlulukların tabi olacakları yaptırımları belirlemektedir. Nihayet Kanunun (5015 SK) 7. madde ise dağıtım lisansı alan işletmelerin, belirlenen kurallara uymamaları halinde haklarında ne gibi yaptırımların uygulanacağını ortaya koymaktadır.

Maddenin (5015 SK, M. 19/1-ç,2) 14.02.2019 tarihinden önceki halinde (5015 SK, M. 19/2-c) madde metninde var olan 8. ve 17. maddeleri, Kanun Koyucu tarafından bu norm kapsamından çıkarılmış, 8. madde daha ağır kusurlu ihlaller kapsamına alınarak, bir üst bende transfer edilmiştir. Kanunun (5015 SK) 17. madde ise daha hafif kusurlu fiiller cümlesinden olmak üzere bir alt kategori idari yaptırımlar arasında düzenlenmiş olduğunu, madde metninin incelemesinden anlıyoruz.

Normun “ç” bendinde düzenlenen orta kusurlu kabul edilen ihlal türlerinden üçüncüsü olarak (5015 SK, M. 19/1-ç,3) Kanunun 10. maddesi gereği fiyat oluşumu için Kurumca yapılan uygulamaların, işletmeler tarafından dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi veya engellemeye teşebbüs edilmesi, idari yaptırıma tabi tutulmuştur. Bu norm, Maddenin eski haline göre çok fazla bir değişime uğramamış, eski halini yeni normda da korumuştur.

5015 sayılı Kanunun 19. maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen kabahatlerden üçüncü grup idari para cezası ile cezalandırılacak kabahatler ise 5015 SK, 19/1 fıkrasının “ç” bendinde düzenlenmiştir. Bu bentteki kabahatleri işleyenler, 5015 SK’daki ikinci en yüksek miktarda idari para cezası ile cezalandırılacaktır.

Özetlemek gerekirse 5015 SK’daki ikinci derece en yüksek idari para cezası verilecek kabahatler alt bentler halinde aşağıdaki başlıklar halinde sıralanmıştır, buna göre;

- Kurumca, 5015 sayılı Kanunun 10. maddesi gereğince belirlenen fiyat tarifelerinin; direk veya başka yollarla delinmesi veya tarifelerin uygulanmasına mani olmaya teşebbüs edilmesi gibi maddede sayılan faaliyetler 5015 SK, 19/1 fıkrasının “ç” bendinde gösterilen idari para cezası gerektiren ilk eylemler grubudur.

- 5015 SK, 19/1 fıkrasının “ç” bendi kapsamında idari para cezası verilecek ikinci eylem grubu; 5015 sayılı Kanunun 9. maddesinde yer alan kısıtlamalara uyulmamasıdır⁵⁰⁴. 5015 sayılı Kanunun 9. maddesinde dağıtıcılarca yapılacak akaryakıt ithalatı izinleri ve kuralları hakkında hükümler getirilmiştir⁵⁰⁵. Bu kurallara aykırı davranmak bu bentte düzenlenen yaptırımı gerektirmektedir.

- 5015 SK, 19/1 fıkrasının “ç” bendi kapsamında idari para cezası verilecek üçüncü grup eylemler ise 5015 sayılı Kanununun üç ayrı maddesindeki (5015 SK, M. 5,6,7) yükümlülüklerle aykırılıklar ortaya konmuştur⁵⁰⁶. Eğer 8. madde (5015 SK, M. 8) bayiler tarafından ihlal edilir ise o takdirde verilecek ceza beşte biri uygulanacaktır⁵⁰⁷. 14.02.2019 tarihinden sonra ise bu ihlal türü ağır kusurlu hareketler içine alınmış, bu nedenle bu alt bent 19/1-a,4 normun da düzenlenmiş ve öngörülen idari para cezası arttırılmıştır.

2.5.1.3. Hafif Kusurlu Sayılan Eylemlerle İşlenen Kabahatler

5015 sayılı Kanun kapsamında hafif kusurlu haller olarak tarif edilebilecek, üçüncü sınıf kabahatler grubu, fıkranın “d” bendinde düzenlenmiştir (5015 SK, M. 19/1-d). Fıkranın “d” bendine göre; bentte sayılan fillerin işlenmesi halinde faillere, TL olarak beş yüz elli binden az olmamak ve iki milyon yedi yüz elli bini geçmemek üzere idari para cezası verilecektir. Bu idari para cezası, fiilin işlendiği tarihten bir önceki yılda ilgili lisansa konu petrol piyasası faaliyetine ilişkin, ilgili işletmenin net satış hâsılatının belirli (Binde 11) bir oranında yukarıda belirtilen limitler dâhilinde tayin ve tespit edilecektir.

⁵⁰⁴ Örs, 2017: 208.

⁵⁰⁵ Örs, 2017: 208.

⁵⁰⁶ Örs, 2017: 209, 214.

⁵⁰⁷ Örs, 2017: 214.

Normun “d” bendine göre idari para cezası yaptırımına tabi olacak eylemlerden birincisi (5015 SK, M. 19/1-d,1); Kanunun 4/3 maddesinin ihlali olarak belirlenmiştir. Maddenin eski halinde (5015 SK, M. 19/2-e,3) daha kapsamlı olacak şekilde, tüm 4. maddeyi, “l” bendi hariç, ihtiva eder bir şekilde düzenlenmiştir. Bu bende göre; yeni Kanunda artık hafif kusurlu ihlaller bağlamında, daha öz bir şekilde, sadece üçüncü ve dördüncü (“d” ve “l” bentleri hariç) fıkraları içerir bir vaziyette diğer dört ihlalle birlikte ayrı bir grup içerisinde yeniden tertip edilmiştir.

Normun “d” bendine göre idari para cezası yaptırımına tabi olacak eylemlerden ikincisi (5015 SK, M. 19/1-d,2); bayilik faaliyetinde bulunanlar hariç olmak üzere 4. maddenin üçüncü fıkrası ile dördüncü fıkrasının (d) ve (l) bendi dışındaki hükümlerinin ihlali bağlamında hukuka aykırı eylemlerdir. Kanun Koyucu 4. madde ile ilgili aynı kategorideki ve aynı maddede yer alan ihlallerle ilgili yaptırımları, eski yaklaşımının aksine neden ayrı alt bentlerde (5015 SK, M. 19/1-d,1,2) düzenlemiş olduğu çok anlaşılamamıştır. Kanaatimizce böyle ayrı alt bentlerde düzenleme yapılmasının pratik bir yararı bulunmamaktadır. Sadece akla, İdare’nin bu iki farklı alt bent istatistiklerini ayrı ayrı tutma isteği farklı düzenlemeye sebep olmuş olabilir diye gelmektedir.

Normun “d” bendine göre idari para cezası yaptırımına tabi olacak eylemlerden üçüncüsü (5015 SK, M. 19/1-d,3); sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesidir. Dördüncüsü (5015 SK, M. 19/1-d,4) ise iletim ve depolama tesislerine erişimin dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi filleriyle ilgilidir. Bu bentte düzenlenen son ihlal türü ise 17. maddedeki serbest kullanıcılar için konulmuş yasağın ihlali ile ilgili, idari yaptırım düzenlemesidir. Bu son ihlal, Maddenin eski halinde (5015 SK, M. 19/2-c,3) orta kusurlu eylem olarak yaptırıma tabi tutulmuş iken, yeni yasal düzenlemede artık bir alt kategori olan hafif kusurlu hareketler arasında düzenlenmiştir (5015 SK, M. 19/1-d,5).

Normun “d” bendine göre; idari para cezası yaptırımına tabi olacak eylemler, şayet serbest kullanıcı lisans sahipleri tarafından işlenmesi halinde ise TL olarak elli binden, yüz bine kadar idari para cezası ile cezalandırılacaklardır (5015 SK, M. 19/1-e).

2.5.1.4. Bayi Lisanslarına İlişkin Yükümlülükler Uyulmaması

5015 sayılı Kanunda 19/1 maddesinde düzenlenen dördüncü grup idari yaptırımlar; bayilere özgü ihlallerden oluşmaktadır. Buna göre; lisans almaksızın bayilik yapmak, araçlara yapılacak akaryakıt ikmalini, bayilik lisansı ve yeterli donanımı olan akaryakıt istasyonları dışında yapmak, bayilik yükümlülüklerine aykırı davranmak, bayiler olarak bayilik lisanslarının kapsamı dışında faaliyet yürütmek bu idari yaptırımı gerektiren eylemlerdir.

Kanunda (5015 SK, M. 19/1-f) aynı Kanunun 4. maddenin üçüncü fıkrası ile dördüncü fıkrasının (d) ve (l) bendi dışındaki hükümlerini bayi olarak ihlal etmek, yine fiyat oluşumu kurallarını belirleyen 10. maddeyi ihlal etmek bayilere özgü 5015 SK gereği yaptırım gerektiren ihlaller cümlesindedir.

Böylece, bayilik kusurlarına özgü bir kabahat sınıfı ihdas edilmiş ve cezası da hafif kusurlu hareketlerden de daha aşağı miktarlarda bir idari para cezası, fıkrayı ihlal eden bayiler için belirlenmiştir (5015 SK, M. 19/1-f). Kanaatimizce daha önceki Kanun maddesinde fıkralar arasında dağınık ve sistematik olmayan bayilere verilecek idari para cezalarının tek bir fıkra altında toplanmış olması yerinde ve uygulama açısından pratik olmuştur.

14.02.2019 tarihinden önce 5015 sayılı Kanunun 19. maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen kabahatlerden dördüncü grup idari para cezası ile cezalandırılacak kabahatler “d” bendinde düzenlenmişti. Bu hüküm Kanunun TBMM’de ilgili Komisyonlarda görüşmeleri sırasında bayilerin büyük miktarda idari para cezaları karşısında kalmamaları için ve dağıtıcı firmalarına nazaran ekonomik ve mali açıdan daha zayıf oldukları da gözetilerek, verilecek idari para cezalarının, dağıtıcı ve diğer büyük ciro lu şirketlere nazaran beşte birine düşürülmesine karar verilmişti. Böylece idari para cezalarında adalet ve ölçülülük ilkesi uygulanmaya çalışılmıştır⁵⁰⁸.

Danıştay bir kararında; bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmal i yapmama yükümlülüğüne uymama eylemini, yaptırımı bağlayan ilk derece mahkemesi kararını haklı olarak hukuka uygun bulmuştur⁵⁰⁹.

Yine Danıştay bir başka kararında, konuyla ilgili olarak;

“Uyuşmazlıkta, Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak yapılan denetim sonucu düzenlenen tutanakta; akaryakıt bayilik lisansı sahibi olan kişinin Limited Şirketi adına düzenlenmiş olduğu sevk irsaliyesi ile sevk ettiği akaryakıtı davacı şirkete ait akaryakıt deposuna boşalttığı, yapılan incelemede anılan akaryakıt ile ilgili olarak, tutanağın düzenlendiği faturanın da Yıldırım lar Yol Yapı İnşaat Nakliyat Ticaret Sanayi Limitet Şirketi adına düzenlenmiş olduğu, bu şirketin yetkilisinin, kendisi ile yapılan telefon görüşmesinde, yol yapım çalışması yaptıklarını ve ihtiyaçları olan akaryakıtı Çelebi Petrol'den satın alarak davacıya ait depoya koyduklarını ifade ettiği, satın aldıkları akaryakıtın, şirketin yol çalışması yaptığı Olur yol ayırımına teslim edilmesi gerekirken davacı şirkete ait depolara boşaltılması nedeniyle tutanak düzenlendiği ve anılan tutanağın davalı idareye ulaşması üzerine dava konusu işlemin tesis edildiğinin anlaşıldığından davacı şirkete, dağıtıcısı haricinde akaryakıt ikmal i yaptığından bahisle idari

⁵⁰⁸ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss288m.htm> (erişim tarihi: 01.10.2018)

⁵⁰⁹ Danıştay, 13. D., T. 14.06.2011, E. 2010/3048, K. 2011/657. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

para cezası verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş⁵¹⁰.”

Olmasını doğru bulmuş ve idarenin temyizini reddetmiştir.

Kabahatler hukukunun temel ilkelerinden olan kusur ilkesi yukarıda da belirttiğimiz üzere, idari yaptırımların gündeme geldiği her olayda mutlaka riayet edilmesi gerekli olan olmazsa olmaz bir yargılama unsurudur.

Gerçekten de bir kararında Danıştay; “Petrol Piyasası Kanununda, bu amacın gerçekleştirilmesi için, petrol piyasalarında her türlü faaliyette bulunmanın lisans alma koşuluna bağlanmış olduğu, bayilerin de bayilik faaliyetleri için lisans almalarının zorunlu bulunduğu, bakılan uyuşmazlıkta, davalı idarece davacının mühürleme tutanağının tutulduğu tarihe kadar akaryakıt alım ve satımı yaptığı ve lisanssız olarak faaliyette bulunduğu yolunda hukuken geçerli bir bilgi ve belge sunulmadığı göz önüne alındığında davacının lisanssız olarak akaryakıt alımı ve satımı faaliyetinde bulunduğu varsayımıyla yeterli tespiti dayalı olmadan dava konusu Kurul kararıyla verilen idari para cezasında hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir⁵¹¹.” içtihadında bulunarak kusur ilkesinin vazgeçilmezliğine dikkat çekmiştir.

Danıştay’ın benzer bir başka kararında ise karar konu davadaki ilgili hakkında uygulanan yaptırıma konu kabahat ile ilgili maddi ve manevi unsurlar açıkça ortaya konulmadan, sadece kanaat ve varsayımlarla hareket edilerek ilgiliye ceza verilemeyeceğini dile getirerek EPDK’nın yaptırım uygulama kararına ilişkin işlemi haklı olarak iptal etmiştir⁵¹².

Ancak yine de bazı Danıştay kararlarına yansıyan tespitlerde, en azından kusur ilkesine riayet hususunda, uygulamada yaygın bazı tereddütlerin olduğu aşikârdır. Örneğin Danıştay kararlarındaki muhalefet şerhlerine yansıyan ve üzerinde yeterince durulmayan hususlardan birisinin Kanun’da altmış gün olarak belirlenen lisans sonuçlandırma süresi geçtikten sonra lisansın geç verilmesinde, lisans için başvuran şirketlerin herhangi bir kusurunun bulunup bulunmadığı hususudur. Kimi davalarda idarenin sorumluluğunun yeterince araştırılmadığı, kusurun direk şirketlere yüklendiği iddiaları gündeme gelmiştir.

Bizce idari yaptırımları karara bağlayan ve uygulayan mercilerin lisans almada ihmal ve gecikmeye sebebiyet vermiş olup olmadıkları detaylı bir şekilde araştırılmalı ve sonucunda

⁵¹⁰Danıştay, 13. D., T. 14.06.2011, E. 2010/2465, K. 2011/654. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁵¹¹Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, T. 26.05.2011, E. 2010/2227, K. 2011/311. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁵¹²Danıştay 13. D. 05.02.2014. E:2012/443, K:2014/252; Altındağ, 2016: 32.

kusurun kimde olduğu net bir şekilde tayin edilmeli ve eğer kusur idarede ise gereği, tereddütsüz yerine getirilmelidir.

2.5.1.4.1. Lisanssız Faaliyette veya Lisansa Aykırı Faaliyetlerde Bulunmak

5015 sayılı Petrol Piyasaları Kanunu'nun 3. maddesi lisansların tâbi olacağı usul ve esasları yasal olarak düzenlemiştir. Buna göre; hangi alanlarda lisans alınması gerekli olduğu yukarıdaki ilgili bölümlerde anlatılmıştı. EPDK yasal anlamda genel çerçeveye uygun olarak istisnaî bazı konularda lisans almaya gerek olmayan halleri veya işletme kısımlarını kendi görev ve yetkisi çerçevesinde açıklayabilir. Lisans vermede taahhüt üzerinden işlem yapılmayacak, tüm iş ve işlemler gerçek zamanlı yapılmak ve yerine getirilmek zorundadır.

Danıştay lisans alma zorunluluğunu bir kararında haklı olarak özellikle vurgulamıştır. Buna göre petrol piyasasında işletmeler her türlü lisans gerektiren iş ve işlemleri lisanslarını süresi içerisinde alarak icra etmek mecburiyetindedirler⁵¹³.

Bir kararında Danıştay; "Petrol Piyasası Kanununda, bu amacın gerçekleştirilmesi için, petrol piyasalarında her türlü faaliyette bulunmanın lisans alma koşuluna bağlanmış olduğu, bayilerin de bayilik faaliyetleri için lisans almalarının zorunlu bulunduğu, bakılan uyuşmazlıkta, davalı idarece davacının mühürleme tutanağının tutulduğu tarihe kadar akaryakıt alım ve satımı yaptığı ve lisanssız olarak faaliyette bulunduğu yolunda hukuken geçerli bir bilgi ve belge sunulmadığı göz önüne alındığında davacının lisanssız olarak akaryakıt alımı ve satımı faaliyetinde bulunduğu varsayımıyla yeterli tespite dayalı olmadan dava konusu Kurul kararıyla verilen idari para cezasında hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir⁵¹⁴." içtihadında bulunarak bu zorunluluğa gereği gibi dikkat çekmiştir.

Lisans taleplerine ilişkin değerlendirmeler, 5015 sayılı Kanunun 3. madde hükümleri ve EPDK tarafından belirlenecek diğer düzenlemeler çerçevesinde, incelemesi yapılacak ve başvuruya ilgili olarak işlemler en geç 60 gün içerisinde bitirecektir. Sonuç ise talep sahibine ayrıca tebliğ edilecektir ki talep sahibi yasal itiraz haklarını ilgili mercilerde hakkıyla kullanabilsin. Reddedilen taleplerin gerekçesi ayrıca açıklanacaktır.

5015 SK, 3/4 fıkrasına göre; Petrol Piyasası Kanununa bağlamında lisansların her türlü bürokratik iş ve işlemleri EPDK tarafından yapılacaktır.

Yine 5015 SK, 3/4 fıkrasına göre lisansların verilmesinde teknolojik gelişmelere uygunluk, gerekli emniyet tedbirlerinin alınıp alınmadığı, kalite standartlarına uygunluk,

⁵¹³ Danıştay, 13. D., T. 26.05.2011, E. 2010/597, K. 2011/376. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁵¹⁴ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, T. 26.05.2011, E. 2010/2227, K. 2011/311. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

sürdürülebilirlik şartlarına uyum gibi konular nazara alınacak ve bu konularda gerekli incelemeler, araştırmalar EPDK tarafından yerine getirilecektir.

5015 SK, 3/5 fıkrasına göre ise 5607 sayılı Kaçakçılık Kanunu kapsamındaki suçlardan mahkûmiyet alanlar bakımından, inceleme yapılacak ve mahkûmiyeti olanlara lisans verilmeyecektir⁵¹⁵.

5015 sayılı Kanunun 3. maddesinin 8. fıkrasına göre lisans, gerçek veya tüzel kişi olarak talep edilen faaliyeti, gerçekte kim yapacak ise onun adına tanzim edilir. Lisansla yapılacak faaliyetin belge numarası gibi resmi işlemleri gösteren bilgiler, tesisin hangi sınıfta olduğu, mekânsal olarak nerede olduğu, kullandığı donanımlar veya teknolojik alt yapı gibi bilgiler yer alır.

Lisans sahiplerinin temel hak ve yükümlülükleri 5015 sayılı Kanunun 4. maddesinde tek tek sayılmıştır. Birinci fıkraya göre lisans, sahibine lisansla yer alan faaliyetin yapılması ile bu konularda taahhütlere girişilmesi haklarını vereceği vurgulanmış, ikinci fıkrasında ise lisans ile tanınan hakların; ancak 5015 sayılı Kanunun, ilgili diğer mevzuatın ve lisansla yer alan kayıtlı hususların yerine getirilmesi koşuluyla kullanılabilmesi kaydı düşülmüştür.

Piyasa faaliyetinde bulunmak için lisans alanlar ve icraata başlayanlar, 5015 sayılı Kanunun 4. maddesinin üçüncü fıkrasına göre suç veya kabahat kastını içeren eylemlerden özenle kaçınacak ve itinalı bir tacir gibi davranarak her türlü hukuka aykırı iş ve eylemleri terk edeceklerdir. Aynı zamanda güvenlik ve iş güvenliği için tehlikeleri önlemek için elinden gelen gayreti göstereceklerdir.

Petrol piyasasında 5015 sayılı Kanun kapsamında lisans alarak faaliyette bulunanlar; 5015 sayılı Kanunun 4. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülüklerle uymak zorundadır^{516, 517}.

⁵¹⁵ Örs, 2017: 219.

⁵¹⁶ Bu yükümlülükler şunlardır; a) petrol piyasası ile ilgili her türlü mevzuata uygun davranacaktır. b) çevre kirliliğine sebebiyet vermemek için elinden geleni yapacaklardır. c) kişilerin canına, malına veya çevreye herhangi bir zarar verilmesi tehlikesi veya durumu ortaya çıktığında derhal durumu EPDK'ya ve diğer yasal mercilere bildireceklerdir. d) gerekli sigortalama faaliyetlerini zamanında ve yeterli miktarda yapacaklardır. e) verilen maddi manevi zararlar tazmin edilecektir. f) mevzuatta yapılması zorunlu hale getirilen bildirimleri zamanında ilgili kurumlara gereği gibi bildirecektir. g) EPDK tarafından talep edildiğinde gerekli bilgi ve belgeleri temin edecekler veya tutanak tutuldu ise imzalayacaklar, tesislerinde talep halinde inceleme yapmaya müsaade edeceklerdir. h) Faaliyet alanı ile ilgili tip sözleşmeler yaptıklarında veya tadilatlarında bu dokümanlar hakkında EPDK'ya bilgi vereceklerdir. i) piyasaya mevzuatta belirtilen nitelik, kalite ve verimde ürün sağlayacaklardır. j) Kurum tarafından talep edilen diğer yasal ve mevzuattan kaynaklı talepleri yerine getirmek zorundadırlar. k) piyasada ticaret yaptıkları kişilere eşit bir şekilde ve hak ve nispetle davranmak ve ayrımcılık yapmamak. l) kaçakçılık yapmamak, bu amaçla mevzuata aykırı satış yapmamak, kaçak akaryakıt bulundurmaya, satmaya veya üretmeye yarayışlı alt yapı, depo vesaire bulundurmamak.

⁵¹⁷ Bazı bentler 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunun 37. maddesi ile eklenmiştir.

5015 SK, M. 19/1 fıkrasında düzenlenen kabahatlerden daha çok lisans konuları ile ilgili kabahatler “a,d,f” bentlerinde düzenlenmiştir⁵¹⁸. 5015 SK, 19/1-dbendinde sayılan lisanslarla ilgili yaptırıma tabi tutulan fiillerden bazıları şunlardır;

- Lisans almadan tesis yapmaya başlamak, bunları yine lisans almadan işletmek bu başlıkta sayılan ve yaptırıma tabi tutulan en önemli kabahatlerden birisidir⁵¹⁹.

- Bu alt bent altında düzenlenen en önemli kabahatlerden bir diğeri ise mevcut lisans kapsamı dışında ve mevcut lisansta yer alan faaliyetlerin yanı sıra yetkisiz ve ruhsatsız diğercari faaliyetlerde bulunmaktır⁵²⁰.

- Ticari faaliyet yılı içinde mevzuat ile EPDK’ya yapılması zorunlu hale getirilen bildirimleri yapmamak (5015 SK, M. 14/1) da yine bu alt bent altında düzenlenen idari para cezası ile cezalandırılacak eylemler arasındadır⁵²¹.

- Aynı fıkranın (d) ve (l) bendi haricindeki bentlerin ihlali de bu alt bentte düzenlenen idari yaptırımı gerektiren eylemlerdir.

Kanuna göre 19. madde kapsamında lisansla dolaylı olarak ilgili düzenlenen, lisans sahiplerinin ihlali anlamındaki bazı diğercari önemli eylemler de mevcuttur. Bahsi geçen yaptırıma bağlanan diğercari eylemler özetle şunlardır;

- Mevzuata aykırı iş ve işlemler yapmak,
- Çevreye zarar vermemek için gerekli tedbirleri almamak,
- Can ve mal güvenliğini ihlal eden önemli olayları Kuruma bildirmemek ve bu konuda gerekli önlemlerini almamak,
- Sigorta yaptırmamak,
- Verilen zararları tazmin etmemek,
- Talep halinde istenen belge ve bilgileri yasal mercilere vermemek,

⁵¹⁸ Örs, 2017: 209 vd.

⁵¹⁹ Lisans alınmadan başlanan bir faaliyet için alınmış olan örnek bir Kurul kararı için Bkz. EPDK’nın 23.11.2016 tarihli ve 6614-18 sayılı Kararı. <http://www.resmigazete.gov.tr/ilanlar/eskiilanlar/2017/01/20170111-4.htm#%C3%8704> (erişim tarihi: 05.04.2019)

⁵²⁰ Örnek mevcut lisans kapsamı dışında ve mevcut lisansta yer alan faaliyetlerin yanı sıra yetkisiz ve ruhsatsız diğercari faaliyetlerde bulunmak hakkında EPDK Kararı için Bkz. Kurul’un 16.11.2016 tarihli ve 6599-27 sayılı kararı; <http://www.resmigazete.gov.tr/ilanlar/eskiilanlar/2017/01/20170111-4.htm#%C3%8704> (erişim tarihi: 05.04.2019) “Kurul’un 16.11.2016 tarihli ve 6599-27 sayılı kararı ile BAY/939-82/32985 sayılı bayilik lisansı sahibi... İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti.’nin, 28-29/11/2013 tarihli denetimde, akaryakıt istasyonunda bulunan tankta gizli bölme bulunduğu tespit edilmiş olması nedeniyle 5015 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin dördüncü fıkrasının (l) bendine aykırı hareket ettiği anlaşıldığından, ... Petrol Nak. Gıda İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti. hakkında 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun 6455 sayılı Kanun ile değişik 19 uncu maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendi gereğince belirlenen 1.000.000,-TL idari para cezası uygulanmasına ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununun 3 üncü maddesinde sayılan kaçakçılık suçlarından biri olması sebebiyle bu fiil için verilen idari para cezasına karşı yargı yoluna başvurulmasının 5015 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinin 5 inci fıkrası uyarınca tahsil işlemlerini durdurmayacağına karar verilmiştir.”

⁵²¹ Örs, 2017: 210, 211.

- Tutanakları imzalamaktan imtina etmek,
- Tesislerde gerektiğinde inceleme yapılmasına müsaade etmemek,
- Yapılan tek tip sözleşmelerden ve tadilatlarından Kuruma haber vermemek,
- Teknik kurallara aykırı piyasaya akaryakıt sağlamak,
- Piyasada müşterilere ayrımcılık yapmak,

Pazarda eşitliğe aykırı faaliyetlerde bulunmak, tesislere erişimi engellemek gibi eylemlerdir⁵²².

Danıştay bir başka bayiye lisanssız akaryakıt satış yaptığı belirtilen diğer bir bayi hakkında verdiği kararında, bir başka bayiye satış yapmanın lisanssız satış yapmak değil, lisansın kapsamı dışında satış yapmak kabahatine neden olacağına karar vermiştir. Danıştay bu davada 5015 SK, M. 19/2-b, 2 numaralı alt bendi uygulanarak, 19/4 hükmü ile ceza verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Oysa ilk derece mahkemesi tarafından olay için; 5015 SK, M. 19/2-a, 1 numaralı alt bendine göre fazla idari para cezası tayin edilmiştir. Danıştay ise 5015 SK'nın 19/4 maddesinin uygulamada nazara alınmadığını gerekçe göstererek, verilen kararı hukuka aykırı bulmuştur⁵²³.

Karauz'un da belirttiği üzere; 5015 sayılı Kanunda lisanssız faaliyette bulunmak ile lisans alındıktan sonra, kurallara aykırı faaliyetlerde bulunmak eylemleri arasında sınır çok açık ve net çizilmemiştir⁵²⁴. Bu da uygulamada ağır kusur sayılabilecek eylemler ile hafif kusur sayılabilecek eylemler arasında yeterince ayırım yapılmamasına sebep olacaktır ki bu durum tez kapsamında örnek olarak verdiğimiz yargı kararlarına yansımıştır. Bu nedenle Kanunda esaslı bir revizyona gidilerek kabahatlerin yeniden tanımlanması, sınırların daha net çizilmesi ve kusur nitelikleri göz önüne alınarak daha detaylı bir derecelendirmeye gidilmesi oranlılık ilkesinin de bir gereğidir.

Nitekim 14.02.2019 tarihinde 7164 sayılı Kanunun ile yapılan değişiklikle 5015 sayılı Kanunun 19. ve 20 maddeleri önemli oranda revize edilmiş ve kabahatlerin sınırları eskiye oranla çok daha net çizilirken, kusur nitelikleri göz önüne alınarak cezalarda bir derecelendirmeye gidildiği anlaşılmaktadır⁵²⁵. Ancak kanaatimizce yapılan iyileştirmeler yeterli değildir. Kanun üzerinde sürekli iyileştirme çalışmaları devam ettirilmelidir.

PPLY 4. maddesi ile madeni yağ lisansı alan işletmeler, madeni yağ üretim ve satışlarında getirilen standartlara uymaları gerekmektedir. Madeni yağ lisansı alıp, başka

⁵²²Altındağ, 2016: 67 vd.

⁵²³Danıştay 13. D. 11.03.2015. E:2014/3551, K:2015/976; Altındağ, 2016: 51.

⁵²⁴Karauz, 2016: 148 vd. <https://jurix.com.tr/article/4431> (erişim tarihi:09.10.2018)

⁵²⁵<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/02/20190228-6.htm> (erişim tarihi: 09.04.2019)

petrol ürünü ticareti ile işgal edenler veya madeni yağ ticaretini standartlara aykırı icra edenler 5015 SK, M. 19/2-e gereğince idari yaptırıma tabi olacaklardır⁵²⁶.

5015 SK'nun, 19/1-d bendinin "4" numaralı alt bendinde düzenlenen kabahatler ise Kanun ilgili maddesinde (5015 SK, M. 12) düzenlenen iletim ve depolama tesislerine erişim taleplerinin engellenmesi konusu ile ilgilidir. Fıkraya göre tesislerinde boş kapasite bulunan iletili ve lisanslı depo işletenleri, kendilerine yapılan her türlü depolama ve iletim taleplerini yeniden getirmekle yükümlüdürler. Dolaysı ile depolarında veya tesislerinde kapasite uygun olduğu halde erişim sağlanması taleplerini geri çevirenler, bu hareketlerini ister doğrudan ve isterse dolaylı yöntemlerle yapınlar, Kanuna göre idari para cezası ile cezalandırılacaklardır (5015 SK, 19/1-d,4)⁵²⁷.

2.5.1.4.2. Lisanssız veya Lisansa Aykırı Faaliyetlerin Bayiler Tarafından İcrası

5015 sayılı Kanunun 19. maddenin birinci fıkrasında düzenlenen lisansa dair altıncı grup idari para cezası ile cezalandırılacak kabahatler; "d ve f" bentlerinde düzenlenmiştir. Buna göre; 5015 SK, M. 4/4 fıkrasında sayılan fiillerin (5015 SK, 4/4-1 hariç) özellikle bayiler tarafından işlenmesi halinde failer "f" bendinde gösterilen idari para cezası ile cezalandırılacaktır (5015 SK, M. 19/1-f,5)⁵²⁸.

Danıştay 5015 SK, 19/2-e bendinin "3" numaralı alt bendinde düzenlenen idari yaptırımlarla ilgili verdiği bir Kararında konuyu ele almıştır⁵²⁹. Karara göre; Davacı şirkete ait akaryakıt istasyonu nezdinde yapılan denetimde alınan numunelerin, bir Petrol Araştırma Merkezi'ne gönderildiği, anılan Merkez tarafından numune üzerinde yapılan inceleme sonucunda düzenlenen raporda; incelemesi yapılan numunelerin teknik düzenlemeye aykırı olduğunun saptandığı anlaşılmıştır. Bu sonuçtan hareketle, teknik düzenlemelere uygun olmayan akaryakıt ikmal ettiği akredite laboratuvar analizi sonucu düzenlenen rapor ile saptanan davacı şirket hakkında; 5015 SK, M. 19/2 fıkrasının (b) bendinin (3) numaralı alt bendi gereğince 67.962-TL tutarında idarî para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu işlemden hukuka aykırılık görülmemiştir. Bizce de karar hukuka uygundur. Zira alınan numunelerin teknik düzenlemelere aykırılığı, bağımsız akredite laboratuvardan alınan raporla sabit olmuş ve bu yaptırımın çerçevesi Kanun ile gereği gibi tanzim edilmiştir.

Yine Danıştay 13. Dairesince, bayilik lisansının davacıya akaryakıt satışı yetkisi tanıdığı ve bayilik lisanslarında bayilerin satacağı akaryakıt türleri konusunda, bir ayırım

⁵²⁶ Örs, 2017: 210.

⁵²⁷ Örs, 2017: 211.

⁵²⁸ Örs, 2017: 214.

⁵²⁹ Danıştay, 13. D., T. 18.11.2015, E. 2015/4401, K. 2015/4016. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

yapılmadığı ve bu nedenle lisans alınmadan biyodizel satılmasının lisansa aykırılık teşkil etmeyeceği hususu hukuka uyarlı bir şekilde ifade edilmiştir⁵³⁰.

Danıştay başka bir kararında; lisansız veya lisanslara aykırı faaliyetlerin bayiler tarafından işlenmesi hükmünün uygulanmasını detaylandırmıştır⁵³¹. Bu karara bazı üyeler muhalefet etmiştir^{532,533}.

⁵³⁰ Danıştay İDK, T. 26.05.2011, E. 2008/1532, K. 2011/319. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁵³¹ Danıştay, 13. D., T. 18.02.2016, E. 2014/4272, K. 2016/366. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁵³² Muhalefet şerhinde ; “5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, akaryakıt dağıtım, taşıması ve bayilik faaliyetlerinin yapılması için lisans alınmasının zorunlu olduğu kurala bağlanmış; ikinci fıkrasında da; lisans taleplerine ilişkin değerlendirmelerin bu madde hükümleri ve Kurum'ca belirlenecek diğer unsurlar çerçevesinde tamamlanarak en geç altmış gün içerisinde karara bağlanacağı ve ilgiliye tebliğ edileceği, reddedilen taleplerin gerekçesinin bildirileceği hükme bağlanmıştır. Düzenlemeden, akaryakıt piyasasında faaliyetinde bulunulabilmesi için lisans alınmasının zorunlu olduğu, idare tarafından da lisans başvurularının en geç altmış gün içinde sonuçlandırılacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla petrol piyasasında lisans alınmaksızın faaliyette bulunulması nedeniyle idari yaptırım uygulanabilmesi için; lisans sahibinin başvuru yaptığı tarihten itibaren altmış gün içinde bir faaliyetinin bulunduğu tespit edilmesi ya da bu tarihten sonra lisanssız faaliyette bulunuluyor ise gecikmenin ilgili işletmeden kaynaklandığının saptanması gerekir. Uyuşmazlıkta; davacı şirket tarafından, bayilik lisansı almak amacıyla yasal süresi içerisinde (20.12.2004 tarihine kadar) lisans başvurusunda bulunduğu ve Kanun'da lisans alınması için öngörülen bütün yükümlülüklerin yerine getirildiği ileri sürülmüş; dava konusu işlem ise, davacı şirketin 20.03.2005 tarihinden itibaren lisanssız bayilik faaliyetinde bulunduğundan bahisle tesis edilmiştir. Diğer yandan, ..'nun 05.08.2005 tarihli ve 14561 sayılı yazısı ile lisans başvuru dosyasında eksik evrak olduğu ve/veya gereğince uygun olarak düzenlenmediği tespit edildiğinden bahisle dosyanın davacıya iade edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla, uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için, davacı şirketin bayilik lisansı başvurusu üzerine oluşturulan işlem dosyasının incelenerek, hangi tarihte lisans başvuru yaptığının, bu başvuruya hangi belgelerin eklendiğinin, eksik belgelerin bulunup bulunmadığının, şayet eksik belgeleri varsa, davacı şirkete eksik belgeleri olduğu yolunda bir bildirim yapıp yapılmadığının, eksik belgelerin ne zaman tamamlandığının, oluşturulan başvuru dosyasının Kurum tarafından hangi tarihte incelemeye alındığının ve ne zaman sonuçlandırıldığının araştırılması ve bu araştırmanın sonucuna göre karar verilmesi gerektiği, öte yandan, Kanun'da altmış gün olarak belirlenen lisans sonuçlandırma süresinden sonra lisansın geç verilmesinden davacı şirketin herhangi bir kusurunun bulunmadığının tespiti halinde ise idari para cezasının iptali gerektiği” gerekçesi sunulmuştur.

⁵³³ Danıştay, 13. D., T. 18.02.2016, E. 2014/4272, K. 2016/366. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018) Bir başka üye de şu gerekçelerle karara karşı çıkmıştır; “Daha önce verilen hak, izin ve yetki doğurucu her türlü karar, işlem ve evrak başkaca bir işleme gerek kalmaksızın hükümsüz hale gelir.” hükmünü içermektedir. Anılan Kanun hükmü çerçevesinde, 6326 sayılı Petrol Kanunu'na göre belge sahibi olup da 20.12.2004 tarihine kadar lisans başvurusunda bulunmuş ve lisans başvuruları reddedilmemiş olanların 20.03.2005 tarihine kadar faaliyetlerine devam edebilecekleri Kurul'un 14.12.2004 tarih ve 394/82 sayılı kararıyla duyurulmuştur. Aynı Kanun'un 3. maddesinin ikinci fıkrasında; “Lisans taleplerine ilişkin değerlendirmeler 3'üncü madde hükümleri ve Kurumca belirlenecek diğer unsurlar çerçevesinde tamamlanarak en geç altmış gün içerisinde karara bağlanır ve ilgiliye tebliğ edilir. Reddedilen taleplerin gerekçesi bildirilir.” kuralı yer almaktadır. Açıklanan yasal düzenlemelerden, lisans almak için en geç 20.12.2004 tarihine kadar Kurum tarafından istenecek bilgi ve belgelerle Kuruma başvurulması gerektiği, bu tarihe kadar başvurmuş olanlara faaliyetlerinin devamı için 20.03.2005 tarihine kadar süre verilmiş olduğu, ..'nun ise yapılan başvuruları en geç altmış gün içinde karara bağlamak zorunda olduğu; süresinde başvurmayan veya süresinde başvurduğu halde süresinde durumunu bu Kanuna uygun hale getirmeyenlerin faaliyetlerinin sürenin bitim tarihi itibarıyla durdurulması gerektiği anlaşılmaktadır. Uyuşmazlık konusu olayda, davacının 19.12.2004 tarihinde yani yasal süresinde lisans başvurusunda bulunduğu, ..'nun 05.08.2005 tarihli ve 14561 sayılı yazısı ile “lisans başvuru dosyasında eksik evrak olduğu ve/veya gereğince uygun olarak düzenlenmediğinin tespit edildiği” gerekçesiyle dosyanın davacıya iade edildiği ve aynı yazıyla lisans alınmadan bayilik faaliyetinde bulunulmamasının bildirildiği, dava konusu işleme esas tutanağın 19.07.2005 tarihli olduğu, yani dosyanın iadesinden önceki döneme ait olduğu, karar düzeltme aşamasında dosyaya ibraz edilen faturaların en son tarihli olanın dosya iade tarihinden öncesi olan 05.07.2005 tarihinde düzenlendiği görülmektedir. tarafından davacının lisans başvurusunun en geç altmış gün içerisinde yani 20.02.2005 tarihine

Muhalefet şerhlerinde⁵³⁴ haklı olarak ileri sürüldüğü üzere; uygulamada birçok Mahkeme kararına yansıyan olaylarda, EPDK'ya ait kararların yargılamasını yapan Danıştay'ın ilgili Dairesinde, şirketlerin bayilik lisansı başvurusu üzerine oluşturulan işlem dosyalarında, başvuruları yeterince incelenmeden kararlar verildiği anlaşılmaktadır. Keza bu işlem ve yargılamalarda kusur ilkesinin üzerinde yeterince durulmadığı, ilgili şirketlerin dava konusu olaylarda kusur durumlarının, somut delillerle ortaya tam olarak koyulmadan sonuca gidildiği anlaşılmaktadır.

Örneğin; incelenen dosyalarda; şirketler tarafından hangi tarihte lisans başvurusu yapıldığı, başvuruya hangi belgelerin eklendiği, eksik belgelerin bulunup bulunmadığı, şayet eksik belgeler varsa, başvuran şirketlere eksik belgeleri olduğu yolunda bildirimler yapıp yapılmadığı bilinmemektedir. Yine dosyalarda, oluşturulan başvuru dosyasının EPDK tarafından hangi tarihte incelemeye alındığı ve ne zaman sonuçlandırdığı gibi hususların yeterince araştırılmadığı görülmektedir.

Danıştay verdiği bir başka kararında ise daha titiz bir uygulama yoluna gittiği anlaşılmaktadır. Davadaki tespite göre; depolarında lisansına daha önce işlenmiş fuel oil tipi yakıt bulundurması gerekirken, mazot bulunduran işletmenin, bu değişiklik için tadilatla bulunduğu, bu değişikliği işletmek için Kuruma başvurduğu, tadilatı ruhsata işlemek için Kurumun denetimler icra ettiği, bu denetim tutanaklarında kurallara aykırı bir hususun tespit edilmediği anlaşılmaktadır. Buna göre; tadilatın nihai olarak kayıtlara işlenmemiş olmasında işletmecinin bir kusurunun bulunmadığı, bu nedenle de işletmeye lisansa aykırı fiilde bulunmak kabahati nedeniyle yaptırım uygulanamayacağına haklı olarak karar vermiştir⁵³⁵.

Bizce Danıştay'ın zikredilen son kararı doğru ve yerindedir. Zira yaptırım hukukunun temeli kusur ilkesine dayanmaktadır. Kusur yoksa yaptırım da uygulanamaz. Danıştay'ın da tespit ettiği üzere İdare kendi ihmal ve gecikmelerini ve dahi kusurlarını kişilere ve işletmelere yükleyemez.

PLYS M. 38/1-g ile bayilere ayrıca, tüketicilere, yeniden satış yapmak amaçlı satış yapamayacaklarını kurala bağlamıştır. Bu kurala aykırılık 5015 SK, M. 4 nazara alınarak M.

kadar karara bağlaması ve 20.03.2005 tarihine kadar durumunu kanuna uygun hale getirmez ise faaliyetinin durdurulması gerekirken bunun 05.08.2005 tarihinde yapıldığı, bu durumda 05.08.2005 tarihine kadar lisans başvurusunun değerlendirmesinin devam ettiği ve başvurunun reddedilmediğinin kabulü gerektiği, Kurum tarafından faaliyet durdurulmadığı sürece faaliyette bulunulamayacağına ilişkin bir düzenleme de bulunmadığı, bu nedenlerle davacının 05.08.2005 tarihine kadar ki faaliyetinin Kanunun Geçici 1 inci maddesine aykırılık teşkil etmeyeceği dolayısıyla idari para cezası işleminin yasal dayanağı bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptal edilmesi oyuyla aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmıyorum.”

⁵³⁴ Danıştay, 13. D., T. 18.02.2016, E. 2014/4272, K. 2016/366. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁵³⁵ Danıştay 13. D. 30.05.2013. E:2009/4480, K:2013/1644; Altındağ, 2016: 53.

19/2-e ve f bentleri gereğince yaptırım uygulamasını gündeme getirebilecektir⁵³⁶. Danıştay bir kararında bayilerin satış amaçlı başka bir bayiye veya kişiye satış yapamayacaklarına gönderme yapmış ve bu eylem nedeniyle 5015 SK, M. 19/2e- ve f bentlerinden verilen cezanın yerinde olduğuna haklı olarak karar vermiştir⁵³⁷.

Yine PLYS M. 34/1-o maddesi gereğince; bayilik faaliyetlerine son veren işletmelerin bu durumu en geç bir ay içinde kuruma bildirmeleri gerekmektedir. Bu kurala aykırılık 5015 SK, M. 4 nazara alınarak M. 19/2-e ve f bentleri gereğince yaptırım uygulamasını gündeme getirecektir⁵³⁸.

Keza bayinin lisansını aldığı akaryakıt satışı dışında bayisinde madeni yağ satışı⁵³⁹, jet yakıtı⁵⁴⁰ satışı da yasaktır. Lisans almadan madeni yağ satışı yapılması da 5015 SK, M. 4 dikkate alınarak M. 19/2-e ve f bentleri gereğince yaptırım uygulamasını gerektirecektir.

2.5.1.5. Bağımsız Gözetim Firmalarının Yükümlülüklerini Yerine Getirmemeleri

Kanuna göre (5015 SK, M. 18/3) EPDK tarafından petrol piyasası için bir ulusal marker yönetim ve denetleme sitemi kurulması gerekmektedir. PPDÖASY'ye göre ise (M. 16/1); EPDK tarafından gerçekleştirilen denetim, ön araştırma ve soruşturmalarda, ihtiyaç duyulması halinde mobil kontrol cihazları ile ulusal marker kontrolleri yapılması için gerekli tertibatın alınması amir hükmüdür⁵⁴¹.

Ulusal marker ekleme ve denetimi ile ilgili Kanunda özel hükümlere yer verilmiştir (5015 SK, M. 18/1-l). Buna göre; EPDK tarafından, petrol ürünleri ile bu ürünlere harmanlanarak piyasaya sunulan ürünlere ulusal marker ekleme sırasında, bu iş ve işlemlere refakat ve nezaret edecek bağımsız gözetim firmalarının görevlendirilmesine imkân tanınmıştır⁵⁴². Ancak bu bağımsız gözetim firmaları, Kanunun bu maddesinden kaynaklı nezaret ve denetim görevlerini EPDK adına yerine getirirken, eğer bazı usulsüzlüklere sebep olurlarsa veya Mevzuata aykırı davranırlarsa, o zaman birtakım idarî yaptırımlarla karşılaşmaları da söz konusudur.

Nitekim 5015 sayılı Kanunun 19. maddenin birinci fıkrasında düzenlenen kabahatlerden birinci grup idari para cezası ile cezalandırılacak bu kapsamdaki idari yaptırımlar; “c” bendinde düzenlenmiştir. Bu bende göre; ulusal marker ekleme işlemlerine nezaret etmek üzere, yetki verilen bağımsız gözetim firmalarının bu yükümlülüklerini yerine getirmemeleri

⁵³⁶ Altındağ, 2016: 57.

⁵³⁷ Danıştay 13. D., T. 09.04.2015. E:2012/117, K:2015/1397; Altındağ, 2016: 57.

⁵³⁸ Altındağ, 2016: 58.

⁵³⁹ Altındağ, 2016: 58.

⁵⁴⁰ Altındağ, 2016: 59.

⁵⁴¹ Örs, 2017: 185.

⁵⁴² Örs, 2017: 185.

halinde, maddenin (c) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri idari para cezası olarak uygulanacaktır.⁵⁴³

Ayrıca PPUMÜY'nin 8/A maddesi gereğince; petrol piyasasında bağımsız gözetim ve denetim firmalarının yerine getirmek zorunda oldukları mükellefiyetler ile bu işletmelere yetki belgesi verilmesi veya geri alınması konuları Kurul kararı ile belirlenecektir. Bu belirlenen kurallara uymayan gözetim ve denetim işletmeleri için 5015 SK, 18. maddesi yoluyla 19/1-c bendi gereğince ilaveten idari para cezası ile cezalandırılacaklardır.⁵⁴⁴

Keza petrol piyasasında ulusal marker eklenmeden akaryakıt satılması da yasaktır.⁵⁴⁵ Dolaysı ile ulusal marker eklemeyen petrol ürünleri satışı yapan failler de 5015 SK. M. 18 yolu ile 19/1-a,2 bendi gereğince idari para cezası ile cezalandırılacaklardır.⁵⁴⁶

2.5.1.6. Petrol Stoğu Tutma Yükümlülüğünün İhlal

5015 sayılı Kanunun 19. maddenin birinci fıkrasında düzenlenen kabahatlerden sekizinci grup idari para cezası ile cezalandırılacak kabahatler “g” bendinde düzenlenmiştir. Bu bende göre; 5015 sayılı Kanunun 16. maddesi uyarınca ulusal petrol stoku tutma yükümlülüğü bulunan lisans sahiplerine, eksik tuttukları her bir ton ürün için idari para cezası verilecektir. Eksik tutulan stok miktarının hesabında ton küsuratı dikkate alınmayacaktır.⁵⁴⁷

2.5.1.7. 5015 SK Getirdiği Diğer Yükümlülükler Uymamak

Kanuna göre, Kanunun 19. maddesinde sayılan ve tarifi yapılan eylemler dışında kalan diğer bazı eylemler için de idari yaptırım uygulanmasının mümkün olduğunu, daha önce dile getirmiştik. Kanunda yükümlülük olarak işletmelere ve kişilere getirilen ve fakat kabahat olarak açıkça ve ayrıca özel olarak 19. maddede tanımlanmayan her türlü 5015 SK ihlallerine EPDK tarafından idari para cezası verilebilecektir (5015 SK, M. 19/1-h)⁵⁴⁸. Öğretide bu madde kapsamında idari para cezası verilebilecek Kanun ihlallerinin, 5015 SK ile sınırlı olmadığı, EPDK'nın yetkisi dâhilinde yürürlüğe koyduğu her türlü mevzuat hükümlerine aykırılığın ve aynı zamanda EPDK'nın vermiş olduğu kararlara aykırılık hallerinde de bu maddenin uygulanacağı ileri sürülmektedir.⁵⁴⁹

Kanaatimizce bu yorum; Kanunun ilgili maddesine bakıldığında oldukça geniş ve hukuka aykırı bir yorum olarak ortaya çıkmaktadır (5015 SK, M. 19/1-h).Zira ilgili Kanun

⁵⁴³ Örs, 2017: 214.

⁵⁴⁴ Altındağ, 2016: 86.

⁵⁴⁵ Örs, 2017: 182-184.

⁵⁴⁶ Altındağ, 2016: 88.

⁵⁴⁷ Örs, 2017: 211.

⁵⁴⁸ Örs, 2017: 211, 212.

⁵⁴⁹ Örs, 2017: 213, 212.

maddesi, ilgili Mevzuata veya her türlü Kurul kararlarına aykırılıklar dememekte, bu Kanunun getirdiği yükümlülöklere uymayanlara EPDK'nın idari para cezası verebileceğini ifade etmektedir.

Esasen zaten mevcut hali ile suç ve cezaların kanuniliği ilkesine açıkça aykırı olan bu maddenin (5015 SK, M. 19/1-h), bir de öğretide belirtildiği gibi oldukça geniş yorumlanması kesinlikle doğru bir yaklaşım değildir. Bu tür geniş bir yorum, EPDK'ya torba bir cezalandırma yetkisi veren bir maddeye dönüştürülmesine sebep olacaktır. Dolayısı ile bu tür bir yaklaşım en başta Anayasamızın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesinin ciddi bir ihlali anlamına gelecektir.

Ne yazık ki yukarıda bahsettiğimiz bu hukuksal yanlış yaklaşıma EPDK⁵⁵⁰ ve Danıştay da verdiği bazı kararlar ile iştirak etmiştir. Örneğin; Danıştay 13. Dairesi verdiği bir kararında⁵⁵¹ durum bu merkezdedir. Karara göre; 5015 sayılı Kanunda “ilgili diğer mevzuatın” ne olduğu konusunda bir tanıma yer verilmesi de 4628 sayılı Kanunun 5/B maddesi “h” bendi gereğince, dağıtım şirketlerine verilen lisansların genel hükümler bölümündeki 2/a maddesi nazara alındığında, petrol piyasasında gerçekteşen faaliyetlere dair alınan EPDK kararlarının 5015 SK, M. 4/2 bağlamında “ilgili diğer mevzuat” kavramının içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle piyasa aktörlerinin EPDK'nın almış olduğu kararlara aykırı eylemlerinin meydana gelmesi halinde, 5015 SK, M. 4 ihlal edildiğinden 5015 SK'nın M. 19/7 (14.02.2019 sonrası 5015 SK, M. 19/1-h) ve 4/2 uyarınca idari para cezasının verilebilir. Bizce Danıştay bu davada, kanunların belirliliği ilkesine aykırı gayet hatalı bir şekilde karar vermiştir.

2.5.2. İdari Para Cezası Dışında Kalan Diğer İdari Yaptırımlar

Petrol piyasası Kanunu'nun idari para cezalarını düzenleyen 19. maddesine baktığımızda, karşılaşılan ihlallere karşı uygulanacak idari para cezalarını kategorize edildiğini yukarıda belirtmiştik. Kanunun gerekçesine baktığımızda kanuna göre idari yaptırım gerektiren fiillerin kusur oranlarına göre sınıflandırıldığı görölmektedir. Kanun gerekçesi de nazara alınarak, Kanunda yer alan (5015 SK, M. 19/1) idari cezaları ağır kusur ve orta derece kusur, hafif derece kusur gibi yedi grup olarak sınıflandırılmıştik.

Bizim hafif derecede kusur olarak adlandırdığımız kabahatler, 14.02.2019 tarihinden sonra tamamen yeni bir boyut kazanmıştır. Bu değeriklik öncesi bizim hafif dereceli kusurlu ihlaller olarak tanımladığımız idari yaptırımlar, Ulusoy tarafından değeriklik öncesi hali

⁵⁵⁰EPDK'nın 21.10.2016 tarihli ve 6548-7 numaralı

Kararı.<http://www.resmigazete.gov.tr/ilanlar/eskiilanlar/2017/01/20170130-4.htm#%C3%A71> (erişim tarihi: 05.04.2019)

⁵⁵¹Danıřtay 13. D., T. 11.06.2014. E:2014/1213, K:2014/2380; Örs, 2017: 213.

nazara alınarak, “hafif kusur halleri” olarak adlandırmış olduğuna değinmiştik. Aslan, bu grup hukuka aykırılıkları “kusur” olarak başlıklandırmaktadır. Balcı ise bu grup ihlal türlerini “diğer yükümlülüklerin ihlali” şeklinde isimlendirmiştir⁵⁵². Ancak kanaatimizce doktrinde yapılan bu tür üçlü gruplandırmanın 14.02.2019 tarihi sonrası 5015 SK’nun 19/1 maddesinde yapılan kapsamlı değişiklikten sonra çok fazla değeri kalmamıştır. Bu nedenle biz bu çalışmada 5515 sayılı Kanun kapsamındaki 19. madde bağlamındaki kabahatleri, yedi ana gruba ayırarak incelemeyi tercih ettik.

Bahsi geçen değişiklik sonrası, değişiklik öncesinde olduğu üzere; 5015 SK M. 20 ile 19. madde dışında kalan diğer idari yaptırımlara yer vermiştir. Bu kapsamda örneğin; lisans kapsamındaki faaliyetlerin geçici ya da sürekli durdurulması ve lisansın iptaline dair usul ve esaslar gibi idari yaptırım türleri 20. maddede yer almaktadır. Bu maddeye göre (5015 SK M. 20) lisans iptali ve mühürleme işlemlerine rağmen faaliyetlerine devam eden kişilere, mahkemelerce yargılanmaları durumunda suçlu bulunmaları halinde, 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu’nun 203. maddesinde düzenlenen, mühürün kaldırılması hükümleri uygulanacaktır⁵⁵³.

2.5.2.1. Uyarma

5015 sayılı Kanunun 20. maddesinin birinci fıkrasına göre; lisans sahibi kişiler hakkında, 5015 sayılı Kanuna, bu Kanuna göre yürürlüğe konulmuş yönetmeliklere, EPDK yazılı talimatlarına veya lisanslarına kayıtlı hususların herhangi birine riayet edilmediği takdirde, EPDK tarafından ön araştırma veya soruşturma başlatılacağı bildirilmektedir.

5015 SK, 20/2-afıkrasına göre; 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 edilmesi, yani uyarılması yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir.

Danıştay bir kararında bu zorunluluğa uyulmamasını hukuka aykırı bulan ilk derece mahkemesi kararını haklı bulmuş ve buna dair ilk derece mahkemesi kararını haklı olarak onamıştır. Bu bağlamdaki Danıştay’ın kararına göre idari para cezaları konusunda bir ön araştırma yapılmadan veya bir soruşturma açılmadan, daha sonra da bu ön araştırma ve soruşturma sonuçlarının Kurul gündemine alınarak tartışılıp bir karar verilmeden kişilere idari para cezası uygulanması doğru değildir⁵⁵⁴.

⁵⁵² Karauz, 2016: 148.

⁵⁵³ Ayaydın, 2008: 181, 182.

⁵⁵⁴ Danıştay, 13. D., T. 03.09.2015, E. 2015/3783, K. 2015/2881. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

Keza Danıştay ihtar yapılmadan, piyasa aktörlerinin yaptırıma tabi tutulmamasını kesinlikle onaylamamakta, hatta daha da ileri giderek idari yaptırım kararı alınmadan önce, ilgili kişiye usulüne uygun yapılmayan tebligat işlemlerinden dolayı ilginin savunma hakkının kısıtlandığını gerekçe göstererek verilen yaptırıma ilişkin kararı iptal etmiştir⁵⁵⁵.

2.5.2.2. Piyasa Faaliyetlerinin Geçici Olarak Durdurulması

5015 sayılı kanun ile ilgiliye Kanunda belirtilen ve diğer yaptırıma bağlanmayan mevzuat ihlali hususlarında, on beş gün içerisinde aykırılıkların giderilmesi, aksi halde bahse konu piyasa faaliyetlerinin geçici bir süre için durdurulabileceği veya doğrudan doğruya iptal yaptırımının uygulanacağı ihbar edilmesi, yani uyarılması yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir. 5015 sayılı Kanununun 20. maddesinin, ikinci fıkrasına göre mevzuat aykırılıklarında ilginin uyarılmasının yasal bir zorunluluk olduğunu yukarıda bahsetmiştik.

Yapılan yazılı ihbara rağmen on beş günlük sürenin bitiminde, 5015 sayılı ve diğer Mevzuatlarda yer alan mevzuata aykırılıklar işletmeci tarafından giderilmezse, EPDK işletmecinin piyasa faaliyetini otuz günden az, yüz seksen günden çok olmamak üzere geçici olarak durduracaktır. Geçici durdurma süresince, tehlikeli eylemin veya kötü niyetin veya ürünlerde zarar oluşmasının önlenmesi ile faaliyetin durdurulmasına neden olan durum ortadan kaldırılmasına ilişkin yürütülen faaliyetler dışında, hiçbir piyasa faaliyeti yapılamayacaktır.

Diğer taraftan lisans sahiplerinin faaliyetlerinin 20. madde kapsamında durdurulması kararlarının, EPDK Kurulunun mu yoksa Kurumunun mu vereceği, doktrinde tereddüde sebep olmuştur⁵⁵⁶. 4628 SK, M. 4/6 gereğince EPDK'nın karar organı Kurul olarak belirtilmiş olmakla Altındağ'ın da belirttiği üzere, faaliyetlerin durdurulması kararlarını EPDK'nın Kurul olarak alması gerektiği açıktır.

2.5.2.3. İdarî Ceza Olarak Lisans İptali

Lisans iptali, Kanunda sayılan lisans kapsamında yapılmaması gerekli olan faaliyetlerde bulunan veya yapılması, Kanun veya İdarenin emredici düzenlemesinin gereği olduğu halde bu gerekliliklerin yerine getirilmemesi ve bu durumun Kanun ile lisans iptali ile müeyyidelendirilmesi öngörüldüğü hallerde, geçici veya süresiz olarak lisansların iptaline karar verilir⁵⁵⁷. Bu durumda esasen lisansı alan işletmeci, lisansı alırken tüm mevzuata uymuş ve gerekli şartları yerine getirmiştir. Ancak lisansı aldıktan sonra lisan iptalini gerektiren bir

⁵⁵⁵ Danıştay 13.D., T. 23.10.2014. E:2012/2380, K:2014/3216; Altındağ, 2016: 36.

Danıştay 13. D., T. 06.11.2014. E:2014/867, K:2014/3422; Altındağ, 2016: 98.

⁵⁵⁶ Altındağ, 2016: 89.

⁵⁵⁷ Örs, 2017: 214.

ihlal yapması nedeniyle, idari ceza olarak işletmeciye mevzuata uygun olarak verilen lisans iptal edilir⁵⁵⁸. Bu anlamda lisans iptali bir idari yaptırım türüdür⁵⁵⁹.

5015 sayılı Kanunun 20. maddesinin ikinci fıkrasına göre EPDK tarafından yapılacak soruşturma neticesine göre 5015 sayılı Kanunda lisans iptali öngörülen kabahatleri işleyen ilgililerin lisans iptallerine karar verebilecektir. İdari yaptırımların uygulanmasında esas nokta lisans faaliyetlerine aykırılıktır. Bu durumda faaliyet ya geçici durdurulur ya da aykırılık giderilmezse lisans iptal edilmektedir⁵⁶⁰.

Örneğin, 5015 sayılı Kanunun 20. maddesinin 2/e fıkrasına göre 5015 sayılı Kanuna göre yapılan talep veya işlemlerde, kanuna karşı hile veya gerçek dışı beyanda bulunulduğunun tespiti halinde, lisans iptal olunur. Ancak bu kararın verilebilmesi için öncelikle EPDK tarafından bir ön soruşturma ve araştırma yapılması gerekmektedir.

Bu doğrultuda Danıştay bir kararında; ön araştırma ve soruşturma usulü yerine getirilmeden, davacıdan alınan doğrudan savunma ile yetinilerek, bu işletmenin lisansının iptali gibi ağır bir yaptırıma karar verilmesini haklı olarak hukuka uyarlı bulmamıştır⁵⁶¹.

Aynı şekilde EPDK, 5015 sayılı Kanunun 20. maddesinin ikinci fıkrasına göre; kaçak veya menşei belli olmayan ürün ikmal edenlerin lisanslarını da durumun sabit olması halinde iptal edecektir⁵⁶².

5015 sayılı Kanunun 20/2-f maddesine göre Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa göre; kaçakçılık teşkil eden bir akaryakıt ürünü ticareti yapan lisans sahibinin lisansı, bu konudaki mahkeme mahkûmiyet kararının kesinleşmesinden sonra lisansının iptal edilmesi de yaptırıma bağlanmıştır⁵⁶³. Burada önemli olan husus kaçakçılık suçu nedeniyle mahkûm olan kişinin, belirli bir işletmenin temsilcisi veya idari organlarında görev almış bir kişi olması ve mahkûm olduğu suçu lisansı iptal edilecek işletme yararına ve adına işlemiş olması gerektiği hususudur⁵⁶⁴.

Lisans iptali 5015 SK, M. 20'de hangi kurum tarafından karar verileceği açıkça düzenlenmemiştir. Ancak Kanuna göre (4628 SK, 5/B) EPDK Kurulunun yetki ve görevleri arasında lisans iptal yetkisi de sayıldığı için lisans iptaline Kurul olarak EPDK karar verecektir⁵⁶⁵. Bu husus daha sonra Petrol Piyasası Yönetmeliği, 17/7 maddesi ile daha ayrıntılı düzenlenmiştir.

⁵⁵⁸ Örs, 2017: 215.

⁵⁵⁹ Altındağ, 2016: 43.

⁵⁶⁰ Ayaydın, 2008: 184.

⁵⁶¹ Danıştay 13. D., T. 06.11.2014. E:2014/867, K:2014/3422; Altındağ, 2016: 44.

⁵⁶² Örs, 2017: 214; Danıştay 13. D., E:2007/9328, K:2009/9333.

⁵⁶³ Altındağ, 2016: 46.

⁵⁶⁴ Altındağ, 2016: 46.

⁵⁶⁵ Altındağ, 2016: 44.

2.5.2.4. İdarî Tedbir Olarak Lisansın İptali

İdari ceza mahiyetinde olan lisans iptalinden başka bir de uygulamada tedbir niteliğindeki lisans iptali gündeme gelebilmektedir⁵⁶⁶. Eğer lisansın verilmesine ilişkin idarî işlem yapılmadan önce veya yapıldığı esnada lisansın iptalini gerektiren bir mevzuat ihlali mevcut ise ve fakat buna rağmen lisans verilmiş ise ve bu durum daha sonra ortaya çıktığında, işletmecinin lisansı idari tedbir niteliğinde iptal edilmesi gerekmektedir⁵⁶⁷.

Petrol piyasası ile ilgili olarak idarî tedbir niteliğinde bir başka lisans iptali düzenlemesi de yine 5015 SK'da yer almaktadır (5015 SK, M. 20/2-e). Bahsi geçen fıkranın lafzına göre 5015 SK bağlamında icra edilen bir işlem veya başvuru esnasında Kanuna karşı hile yapılırsa veya gerçeğe aykırı bir beyanda bulunulursa ve bu beyan veya hile tespit edildiği takdirde işletmeciye verilen lisans tedbir niteliğinde iptal edilir. Bu lisans iptali cezaî anlamda değildir zira ceza meşru bir şekilde alınan lisansın iptali şeklinde uygulanmaktadır. Oysa lisansı meşru yollardan almayan işletmecinin, tedbir mahiyetinde iptal edilen lisansı esasen lisans almaya zaten hiçbir zaman ehil olmadığı için, bir idari yaptırım uygulanması anlamına da gelemeyecektir⁵⁶⁸.

Kanunda idari tedbir niteliğinde verilecek kararlardan birisi de kaçakçılık filleriyle ilgilidir. Kanuna göre (5015 SK, M. 20/2-ç) bir işletme tarafından kaçakçılık filleri ika edilmesi halinde, bazı idari tedbirler gündeme gelmektedir. Bu tedbirlerden birisi de faaliyetleri geçici olarak durdurulan işletme, bu süre zarfında petrol piyasası ile ilgili başkaca bir lisans için başvuru yapamayacaktır. Yapsa da lisans verilmeyecektir⁵⁶⁹.

2.5.2.5. Zararın Tazmini

5015 sayılı Kanununun 20. maddesinin 2/f fıkrasına göre; teknik düzenlemelere uygun olmayan petrol ticareti nedeniyle kullanıcıya verilen zarar ve hasarların tazmin edileceği hususu, kullanıcıların ticaret yaptığı lisans sahibi gerçek ve tüzel kişilerin lisanslarında ve sözleşmelerinde yer alır. Uygulamaya ilişkin usul ve esaslar çıkarılacak yönetmelikte belirlenir.

Aynı şekilde 5015 SK, M. 20/2 göre; EPDK, mevzuata aykırı nitelikte yasal olmayan veya kaynağı belirsiz ürün satan veya temin edenlerin lisanslarını iptal etmiş ise bu şekilde standartlara uymayarak akaryakıt satışı yapmaları nedeniyle ortaya çıkan maddi-manevi zararları mevzuatı ihlal edenlere tazmin ettirecektir.

⁵⁶⁶ Örs, 2017: 215.

⁵⁶⁷ Danıştay 13. D., T. 04.07.2012 (YD RET) E:2012/1095; Örs, 2017: 215.

⁵⁶⁸ Örs, 2017: 216.

⁵⁶⁹ Kayıkçı, 2015: 220 vd.

2.5.2.6. Geçici veya Süresiz Mühürleme

5015 sayılı Kanun tarafından öngörülen, idari para cezası dışında kalan, bir başka idari yaptırım da geçici veya süresiz mühürleme yaptırımıdır. Bu yaptırım da 5015 sayılı Kanunun 20. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir.

14.02.2019 tarihinden önceki 19. maddeye göre lisans alınmadan petrol piyasası ile ilgili bir tesis inşa edilirse, o takdirde işletmenin faaliyeti geçici olarak durdurulacaktır⁵⁷⁰. Örs'ün de belirttiği üzere, geçici olarak faaliyetlerine son verilen ve mühürlenmiş tesis, lisans işlemlerini tamamlanmıyca veya lisansız faaliyetler yapar hale getirilinceye kadar faaliyetlerine ara verilmek üzere mühürlenir. Bu, daha önceki kanun metninde muğlak bir halde iken bu husus; 14.02.2019 tarihindeki değişiklik ile netlik kazanmıştır. Bakıldığı zaman bu husus Meclis komisyon tutanaklarına da yansımış olup, yapılan değişikliklerin günü kurtarmaya yönelik, etraflıca danışılmadan kanun metninin değiştirilmesi yine birçok eksikliği ve tepkiyi görmezden gelmiştir⁵⁷¹. Yapılan kanun değişikliğinde, ayrıca geçici madde olarak yer alan ve cezalandırılma işleminde müteselsil sorumlu olarak tutulan tesis, mülk sahibinin; lisans sahibinden bağımsız olarak siyasi bir affin varlığından söz etmek hiç de yanlış olmayacaktır. Bunun yanında kanun gerekçelerinin bile meclis tutanaklarına tam yansıtılmamış olması ve yukarıda bahsettiğimiz; af niteliği taşıyan bu durumun gerekçesinin bile meclis tutanaklarına zorla geçirilmiş olması, aslında değişikliğin ne şekilde yapıldığını da göstermektedir. Hakeza bu durum meclis tutanaklarına da yansımış; durum sadece bununla da kalmamış bu talepleri içeren komisyon önermeleri de reddedilmiştir. Öyle ki 5015 sayılı kanun hakkında yapılacak değişikliklerden sadece bir tanesinin gerekçesi bulunmakta olup; o da mülk sahibinin uzun süreli kiralamalarda yaşadığı mağduriyetlerin giderilmesi hususunda olmuştur.⁵⁷² 5015 sayılı kanunda eleştirilen, diğer konularda beklentinin çok altında kalan bir değişiklik olmuş ve kanımızca bu durum bu kanunun ihtiyaçlarını giderememiştir.

20. maddede öngörülen ilk geçici mühürleme işlemi mevzuatta yer alan kurallara uyulmaması nedeniyle uygulanabilir⁵⁷³. Bu bağlamda bir işletme hakkında başlatılan soruşturma veya ön soruşturma işlemleri yanı sıra ayrıca, Mevzuattan kaynaklanan eksiklikleri ikmal etmesi için, işletmeciye on beş günlük bir süre verilir. Bu süre içinde işletmeciden eksik olarak tespit edilen hususların tamamlanması istenir. Bu on beş günlük mehil sonunda; eğer eksiklikler hala tamamlanmamış ise o takdirde işletmenin faaliyetlerinin

⁵⁷⁰ Örs, 2017: 216.

⁵⁷¹ Tutanaklar için https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2259

⁵⁷² https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2259

⁵⁷³ Örnek EPDK Kararı için Bkz.04.08.2016 tarihli ve 6422-14 sayılı Kurul Kararı. <http://www.resmigazete.gov.tr/ilanlar/eskiilanlar/2017/01/20170121-4.htm#%C3%A708> (erişim tarihi: 06.04.2019)

geçici olarak durdurulabileceği ya da lisansının iptal yaptırımına uğrayabileceği kendisine ihtar edilir. Bu uyarıya rağmen on beş günlük süre içinde, mevzuattan kaynaklanan ve ihtar edilen eksiklikler giderilmez ise o takdirde artık işletmenin ticari faaliyetleri o zaman 30 günden az olmayacak, 180 günden de fazla olmayacak şekilde geçici olarak durdurulur (5015 SK, M. 20/2)⁵⁷⁴.

20. maddeye göre ikinci geçici mühürleme işlemi ise bir bayi işlettiği işletmede 5015 sayılı Kanun veya ilgili diğer mevzuata aykırı iş ve işlemlerde bulunuyor ise bu işletme geçici veya süresiz olarak işletmeden men edilme ve mühürlenme işlemine maruz bırakılabilir⁵⁷⁵. Mühürleme işleminin ne şekilde ve nasıl uygulanacağı Yönetmelik marifetiyle daha ayrıntılı düzenlenmesi Kanunun amir hükmüdür (5015 SK, M. 20/2)⁵⁷⁶.

5015 SK, M. 20/3fıkrasına göre ise Kanun Koyucu lisans iptaline veya mühürlemeye rağmen, faaliyetlerini sürdüren gerçek kişiler ile tüzel kişilerin yetkilileri hakkında, artık kabahat nev'inden bir yaptırımın yetmeyeceği kanaati ile bu kez ceza hukuku anlamında daha ağır bir yaptırım öngörmüştür. Bu hükme göre mühür fekki suçu için öngörülen TCK'nın 203. maddesinin⁵⁷⁷ uygulanması için gerekli işlemlerin yapılmasını, yetkililere bir görev olarak yüklemiştir.

5015 sayılı Kanunun 20. maddesinde petrol piyasasında ticari faaliyetlerin geçici olarak durdurulması, yaptırımın bir çeşidi daha düzenlenmiştir⁵⁷⁸. Buna göre, 5607 sayılı Kanunda belirtilen kaçakçılık fiillerinin işlendiği tespit edilen rafineri hariç, her türlü tesiste lisansa tabi tüm faaliyetler kovuşturmaya yer olmadığına dair karar verilmeye veya bu konuda verilen mahkeme kararı kesinleşinceye kadar EPDK tarafından faaliyetlerin geçici olarak durdurulması gerekmektedir⁵⁷⁹. Bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmeyecektir. Kesinleşmiş mahkeme kararına göre lisans sahiplerinin lisansı iptal edilecek veya lisans sahibine verilen idari para cezası ödenmeden lisansa konu tesis için işletilmeye izin verilemeyecektir.

Nitekim Danıştay bir kararında lisans sahibine verilen idari para cezası ödenmeden, lisansa konu tesis için işletilmeye izin verilemeyeceği hususuna haklı olarak yer vermiştir⁵⁸⁰.

⁵⁷⁴ Örs, 2017: 216, 217.

⁵⁷⁵ Danıştay 13. Dairesi, T. 10.12.2015, E. 2015/5071, K. 2015/4500; Örs, 2017: 217.

⁵⁷⁶ Örs, 2017: 217.

⁵⁷⁷ TCK 203. maddesi “Kanun veya yetkili makamların emri uyarınca bir şeyin saklanması veya varlığının aynen korunmasını sağlamak için konulan mühürü kaldıran veya konuluş amacına aykırı hareket eden kişi, altı aydan üç yıla kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır.” hükmünü amirdir.

⁵⁷⁸ Danıştay 13. Dairesi, T. 18.11.2015, E. 2015/4132, K. 2015/4009; Örs, 2017: 217, 218.

⁵⁷⁹ Altındağ, 2016: 93; Örs, 2017: 217.

⁵⁸⁰ Danıştay 13. Dairesi, T. 14.02.2017, E. 2016/3501, K. 2017/364.

5015 SK, M. 20'ye göre dağıtım şirketinin lisansının iptal edilmesi veya faaliyetinin geçici olarak durdurulması halinde dağıtım şirketine bağlı bayiler, diğer dağıtım şirketlerinin bayii olarak faaliyetlerini sürdürürler.

Kaçakçılık fiilinin, sadece ulusal marker seviyesi ile ilgili olması durumunda, Kanuna (5015 SK, M. 20) göre, geçici durdurma kararı akredite laboratuvar analiz sonucuna göre verileceği düzenlenmiştir. Fıkırada ayrıca akredite laboratuvar analiz sonucunun bildirilmesine kadar kaçak akaryakıt satışını engelleyecek idari tedbirlerin, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından alınması yasal yükümlülük haline getirilmiştir.

Seyyar kontrol cihazı ile yapılan ulusal marker kontrol sonucunun geçersiz çıkması halinde, alınan numune en geç beş iş günü içinde laboratuvara teslim edilmesi gerekir. Daha sonra laboratuvar, yapılması istenilen analizleri numune özellikleri değişime uğramadan on beş gün içinde yapması zorunludur. Alınan bu laboratuvar sonucunun da en geç üç iş günü içinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna bildirilmesi gerekmektedir. Kanun'un (5015 SK, 20) amir hükmü gereğince bu süreçlere uyulduktan sonra ortaya çıkan neticeye göre de yine 5015 sayılı Kanun kapsamında Kurum işlem yapacaktır.

Danıştay bir kararında; mevzuatta yapılan değişiklik sonrasında kaynağı belli olmayan akaryakıt mevcudiyetinin artık tek başına kaçakçılık suçu teşkil etmediğini, dolayısı ile 5015 SK, M. 20 maddesine dayanılarak bu nedenden dolayı mühürleme yapılamayacağını özellikle belirtmiştir⁵⁸¹. Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin bir yansıması olarak Danıştay yerinde bir karar vermiştir. Kanaatimizce burada ortaya çıkan ihlal durumu gözetilerek 5015 sayılı Kanunun 19. maddesi çerçevesinde bir idari para cezası verilmesi şartlarının varlığı halinde mümkündür.

Kaldı ki ulusal marker seviyesi standartların altında olması nedeniyle mühürleme yapılması, esasen akredite laboratuvar sonuçları gelinceye kadar sadece kaçak akaryakıt satışı yapılan tank veya depolama alanlarını kapsamalıdır⁵⁸². Yoksa birden fazla tankın akaryakıt barındırdığı bir işletmede, bir depodan çıkan kaçak akaryakıt nedeniyle tüm diğer standartlara uygun yakıt barındıran tankların veya işletmenin tamamının da mühürlenmesi hukuka uygun değildir⁵⁸³.

Ancak alınan örnek şüpheli yakıtın, akredite laboratuvarda yapılan tetkiki sonucunda, bu yakıtın ulusal marker seviyesi bakımından standartlara uygun olmadığı anlaşılırsa, o zaman rafineri niteliğindeki işletmeler hariç, tüm tesis mühürlenerek, yapılacak soruşturma ve kovuşturma sonucunda kesin karar verilecek, karar ortaya çıkana kadar işletme faaliyetlerinin

⁵⁸¹ Danıştay 13. D., T. 23.03.2015. E:2015/315, K:2015/1137; Altındağ, 2016: 94.

⁵⁸² Kayıkcı, 2015: 147.

⁵⁸³ Danıştay 13. D. 02.07.2015. E:2015/747, K:2015/2776; Altındağ, 2016: 94.

geçici olarak durdurulması gerekir⁵⁸⁴. Yapılacak yargılama sonucunda eğer ilgili kişi beraat eder veya hakkında kovuşturmayaya yer olmadığına karar verilirse, işletmen yeniden faaliyetlerine başlayacaktır. İlgili kişi, yapılan yargılama sonrasında suçlu bulunursa o takdirde standartlara aykırı yakıt müsadere edileceği gibi, ilgilinin lisansı da şartların varlığı halinde iptal edilecektir.

Bir başka geçici olarak faaliyetlere son verilmesi uygulaması PPLY M. 44/7'de yer almaktadır. Maddeye göre; özel tüketim vergisi tahakkuk ettirilmeden piyasaya sunulan akaryakıtlarda, temin edilen ile satılan akaryakıt miktarı açısından bir usulsüzlük ortaya çıkar ise o takdirde satışın mevzuata uyarlı hale getirilinceye kadar lisans sahibinin, özel tüketim vergisiz akaryakıt temin etme hakkı EPDK tarafından geçici olarak durdurulacaktır⁵⁸⁵.

Kayıklı haklı olarak PPLY M. 44/7'de yer alan hükümle ilgili eleştiri getirmektedir. Özel tüketim vergisi tahakkuk ettirilmeden, piyasaya sunulan akaryakıtlarda, temin edilen ile satılan akaryakıt miktarı açısından bir usulsüzlük ortaya çıkar ise o takdirde satışın mevzuata uyarlı hale getirilinceye kadar, lisans sahibinin özel tüketim vergisiz akaryakıt temin etme hakkı EPDK tarafından geçici olarak durdurulması tedbirinin, yönetmelikte düzenlenmesini yasallık ilkesine uymaz⁵⁸⁶. Danıştay ise aynı görüşte değildir. Danıştay'a göre sadece idari ceza niteliğinde ki idari yaptırımların mutlaka yasallık ilkesi doğrultusunda, yasa ile düzenlenmesi şarttır. Ancak idari tedbirlerde yasallık ilkesinin çok sıkı uygulanmasına gerek bulunmamaktadır. Sonuç olarak Danıştay'a göre idari tedbirlere PPLY M. 44/7 maddesinde olduğu gibi yönetmelikte düzenlenmesi hukuka aykırı değildir⁵⁸⁷.

Kanaatimize göre Danıştay'ın bu içtihadı Anayasa'mızın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devletine ilkesine aykırıdır. Hukuk devleti ilkesi her şeyden önce kural olarak öngörülebilir ve belirli yasal bir hukuksal çerçeveyi ve alt yapıyı gerektirir. Dolayısı ile İdarenin tek taraflı ve keyfi olarak değiştirebileceği, hukuksal metinlerle petrol piyasası gibi hassas ve evrensel bir piyasanın esnek bir şekilde, keyfi değiştirilebilir hale getirilmesi, gerek ekonomik ve gerekse malî açıdan piyasa istikrarını bozabilecek sakıncalı ve tehlikeli bir yoldur.

Son olarak şuna da değinmek isteriz ki petrol piyasasında, 5015 sayılı Kanunda yer alan idari yaptırımlar, kural olarak Kurul marifetiyle EPDK tarafından alınabilmektedir (5015 SK, M. 19/4). Ancak mevzuatta bunun bazı istisnaları bulunmaktadır. Bu istisnalardan ilki;

⁵⁸⁴ Altındağ, 2016: 95.

⁵⁸⁵ Örs, 2017: 218.

⁵⁸⁶ Kayıklı, 2015: 220.

⁵⁸⁷ Danıştay İDDK, 12.09.2012. E:2007/285; Örs, 2017: 218.

Yönetmelikte (PPYDÖASY, M. 15/7) lisansız piyasa faaliyeti yapılması veya kaçak akaryakıt ikmal edildiğinin tespit edilmesi durumları için düzenlenmiştir.

Düzenlemeye göre; Yönetmelik (PPYDÖASY, M. 15/7) çerçevesinde denetim vazifesini yerine getiren görevli, bir şekilde tespit ettiği veya ihbar aldığı kaçak akaryakıt ikmal olaylarında veya piyasada lisansız faaliyette bulunma vakalarında, ciddi emarelerle karşılaştığı kanaatine ulaşırsa, o takdirde hemen söz konusu faaliyeti veya kaçak akaryakıt ikmal etme işlemini geçici olarak durdurma ve mühürleme yetkisini haiz olduğundan bu yönde bir karar verir ve kararını derhal uygular. Yine maddeye göre bu durumda görevli, icra ettiği mühürleme ve geçici durdurma işlemini en kısa sürede, EPDK'ya ve gerekli ise diğer ilgili adlî ve mülkî makamlara bildirilir. Bunun üzerine EPDK, bu bildirim en kısa sürede Kurul gündemine alır ve konuyu görüşür ve akabinde gerekli ise bir ön araştırma başlatma veya soruşturma açma yönünde bir karar verir⁵⁸⁸.

Benzer bir düzenleme aynı Yönetmeliğin bir başka maddesinde düzenlenmiştir (PPYDÖASY, M. 17/1). Bu norma göre; denetim görevlisi, sahadan bir işletmenin akaryakıt veya madeni yağ teknik düzenlemelerine aykırı bir şekilde ürün sattıklarını veya bulundurduklarını ihbar alır veya tespit ederse, ya da bulundurulan veya satılan akaryakıtın ulusal marker kriterlerini taşımadığını tespit ederse, derhal bu ürünlerin piyasaya arzını geçici olarak durdurur ve ilgili tesis donanımlarını mühürlür. Yapılan işlem derhal EPDK'ya bildirilerek vakıa Kurul'un gündemine alınır ve öncelikle bir karara bağlanır⁵⁸⁹.

Kanaatimizce gerek PPYDÖASY, M. 15/7 ve gerekse PPYDÖASY, M. 17/1'de düzenlenen geçici olarak faaliyetten men ve mühürleme işlemleri, 5015 sayılı Kanunda düzenlenmesi, yaptırımların yasallığı ilkesi ve Anayasamızın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi gereğince daha doğru bir yaklaşım olurdu. O nedenle, bu tedbirlerin en kısa bir sürede yasal bir temele kavuşturulması bizce kaçınılmazdır.

2.5.2.7. Yaptırımların Uygulanmasındaki Usul ve Esaslar

İdari para cezalarında, cezalar tahsil edilene kadar, mahkeme kararıyla ilgili kişilerin varlıklarına tedbir konulabilmektedir. Tesisler ise lisans alınana kadar ya da lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek duruma gelene kadar mühürlenmektedir. Ceza uygulanan bir fiilin üzerinden iki yıl geçmeden aynı kişi tarafından yeniden işlenmesi durumunda cezalar iki kat uygulanacaktır. Zamanaşımı süresi ise ihlalin ortaya çıkışından itibaren beş yıldır. Kurumun bu konuda yapacağı herhangi bir işlem, ilgili kişilerden birine tebliği edildiği durumda zamanaşımını kesmektedir. Karar aleyhine yargı yoluna başvurulması da

⁵⁸⁸ Örs, 2017: 221.

⁵⁸⁹ Örs, 2017: 221.

zamanaşımını kesmektedir. İdari para cezalarında tüzel kişilerin sorumluluğu ise 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 65. maddesine göre belirlenmektedir.

İdarî para cezaları tahakkuk tarihinden itibaren otuz gün içerisinde ödenmezse ilgili vergi dairesi aracılığıyla tahsil edilmektedir. Bu durumda, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır. İdarî para cezalarının miktarları her yılın yeniden değerlendirilme oranında artırılarak belirlenmektedir⁵⁹⁰.

İdari yaptırımlar bakımından; lisans sahibi kişiler mevzuata, kurumun yazılı talimatlarına ya da lisanslarına kayıtlı hususlara riayet etmedikleri takdirde kurum, ön araştırma ya da soruşturma başlatmaktadır. İlgili kişiden on beş gün içinde aykırılıkların giderilmesi istenir. Giderilmezse piyasa faaliyetlerinin geçici durdurulması ya da lisansın iptal edileceği ihbar edilmektedir. İhbara rağmen verilen sürede aykırılıklar giderilmemiş olursa kurum, ilgili kişinin piyasa faaliyetini otuz ile yüz seksen gün arasında süreyle geçici durdurmaktadır. Geçici durdurma süresinde, zararın önlenmesi ve faaliyetin durdurulmasına sebep olan durumun ortadan kaldırılmasına dair faaliyetler haricindeki piyasa faaliyetleri gerçekleştirilemez. Lisans iptalleri ise kurumca yapılacak soruşturma sonucuna göre neticeye kavuşturulmaktadır. Kaçak ya da menşei belirsiz ürün ikmal edenlerin lisansı iptal edilmektedir. Teknik düzenlemelere uygun olmayan ürün ikmal edenler ise oluşan zararı gidermekle yükümlü kılınmışlardır. Akaryakıt istasyonu kapsamında sürdürülen bayilik faaliyetlerindeki aykırılıkların tespiti halinde ise istasyonda yapılan akaryakıt ikmal, kurum tarafından geçici ya da süresiz şekilde mühürlenerek durdurulmaktadır. İptal ya da mühürlemeye dair usul ve esaslar kurum tarafından çıkarılacak yönetmeliklerde düzenlenmektedir. Lisans iptaline ya da mühürlemeye rağmen, faaliyetlerini sürdüren kişilere, ceza kanunundaki mühür bozma cezası uygulanacaktır⁵⁹¹. Bu durum 5237 sayılı TCK'nın 203.maddesinde düzenlenmiştir.

Kişilerin kanuna karşı hile ya da gerçek dışı beyanda bulunulduklarının tespit edilmesi durumunda lisans iptal edilecektir. Dağıtım şirketinin lisansının iptal edilmesi ya da faaliyetinin geçici durdurulması durumunda; dağıtım şirketine bağlı bayiler, diğer dağıtım şirketlerinin bayii şeklinde faaliyetlerine devam edeceklerdir⁵⁹².

Petrol piyasası, en aktif denetimin yapıldığı alandır. Zira Devletler artık ekonomik alanlarda eski zamanlara nazaran, daha aktif ve daha düzenleyici bir rol üstlenmektedirler⁵⁹³. Bu nedenle de idari yaptırımları ve cezaları regüle edilmiş rekabetçi piyasa şartlarını

⁵⁹⁰ Ayaydın, 2008: 185, 186.

⁵⁹¹ Ayaydın 2008: 186, 187.

⁵⁹² Ayaydın, 2008: 187, 188.

⁵⁹³ Altındağ, 2016: iv

bozanlara karşı önemli bir caydırıcılık fonksiyonunu yerine getirdiği inkâr edilemez. Ancak hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak; piyasa aktörlerinin mevzuata aykırılıklarını engellemek için uygulanan bu yaptırımlara karşı ilgili kişiler, idari yargıya başvurma hakkına her zaman sahiptirler⁵⁹⁴.

Daha önce de değindiğimiz üzere, petrol piyasası ile ilgili olarak 5015 sayılı Kanun kapsamında verilecek idari para cezalarını verecek olan makam, EPDK'dır. EPDK idari para cezalarını Kurul olarak verecektir (5015 SK, M. 19/4)⁵⁹⁵. Aynı kural, idari tedbir niteliğinde uygulanan yaptırımlar için de geçerlidir⁵⁹⁶. Bu husus örneğin; petrol piyasası kanunu ile ilgili bazı ikincil düzenlemelerde açıkça yer almaktadır (PPYDÖASY, M. 21/3).

2.5.2.8. İdari Başvuru ve Yargısal Denetim

Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca, İdare'nin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı denetim yolları açıktır. Vatandaşlar, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna başvurabilirler⁵⁹⁷. Ancak bu başvurular için Kanunlarda belirli başvuru süreleri ihdas edilmiş ve Anayasanın 125. maddesinin üçüncü fıkrasına göre; bu başvuru süreleri için idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlayacaktır.

Ancak dikkat edilmesi gerekli önemli başka bir anayasal hüküm; yine 125. maddede yer almaktadır. Buna göre; yargı yetkisi yerindelik denetimi şeklinde yapılamayacak ve mahkemeler, idarenin yerine geçerek bir karar vermeyeceklerdir. Yargı sadece hukuka uygunluk denetimi yapabilecektir. Yoksa idarenin yerine geçerek icraat konusunda karar veremeyecek, takdir hakkına karışmayacak, idarenin görev yapmasını engelleyici kararlar veremeyecektir.

Anayasamızın 2. ve 125. maddelerinin doğal sonucu olarak, EPDK da anayasal bağlamda bir idare olduğundan, her türlü eylem ve işlemi hukuk denetimine açık bir kurum ve kuruluş olarak yargısal denetime açıktır⁵⁹⁸.

Yargısal denetime açık olan EPDK'da yargısal denetim için öncelikle; Kurul'un ve Kurum'un bazı işlemler tesis etmesi ve kararlar vermesi gerekmektedir. Ya da mevzuat gereği görevli olduğu bir konuda, kendisine tevdi edilen görevleri yerine getirmemiş olması gerekmektedir. Yargı denetimini genelde gündeme getiren yetkili Daire Başkanlığı, hakkında soruşturma açılan işletmeye, hakkında soruşturma açıldığını tebliğ edilir. Tebliğle birlikte ilgili işletmeye 15 gün içinde tespit edilen mevzuata aykırılıkların giderilmesi, eğer

⁵⁹⁴ Ayaydın, 2008: 189.

⁵⁹⁵ Danıştay 13. D. 02.12.2015. E2015/5169, K:2015/4253; diğer benzer içtihatlar için Bkz. Örs, 2017: 219.

⁵⁹⁶ Örs, 2017: 220.

⁵⁹⁷ Örs, 2017: 226.

⁵⁹⁸ Örs, 2017: 226.

giderilmediği takdirde ise piyasa faaliyetlerinin geçici bir süre durdurulabileceği ya da gerek görülmesi halinde, verilen lisansın derhal iptal edileceği de haber verilir (PPYDÖASYM. 21/3). Bazı durumlarda ise EPDK'nın hiçbir tebligat yapmasına lüzum kalmadan derhal faaliyetlerin durdurulmasına karar verilebilir (5015 SK, M. 20).

Soruşturma sonucu hazırlanan rapora bağlı olmaksızın, EPDK bir karar verir. Soruşturma sonucu EPDK, mevzuata bir aykırılık tespit etmiş ise o takdirde, kanunlarda fiillerle ilgili öngörülen ceza veya yaptırımların uygulanması için bir karar verilir. EPDK'nın soruşturma sürecinin bitmesinden itibaren üç ay içinde, bu kararını vermesi gerekmektedir (PPYDÖASYM. 24/1,2,3).

Karar hakkında soruşturma yürütülüp ceza veya yaptırım uygulanmasına karar verilen işletmeye, Tebligat Kanunu'na uygun bir şekilde tebligat yapılır. İdari para cezaları tebliğ tarihinden itibaren, 30 gün içinde ödenmelidir. Ödenmez ise o takdirde; Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca, ilgili işletme aleyhinde icra takibi başlatılır (PPYDÖASYM. 24/1,2).

Eğer aleyhinde yaptırım uygulanması kararı alınan işletme, verilen kararın hukuka aykırı olduğunu düşünüyor ise kararın kendisine tebliğinden itibaren 60 gün içinde yetkili İdare Mahkemesine (5015 SK, M. 21/3)⁵⁹⁹, verilen kararın iptali istemli davasını açması gerekir (İYUK, M. 7/1).

Aleyhinde idari yaptırım kararı uygulanması kararı verilen işletme, EPDK Ankara'da olduğu için, verilen yaptırım kararına karşı da Ankara İdare Mahkemelerinde davasını açması gerekir. Zira İYUK 32/1 maddesine göre dava konusu olan idari işlemi yerine getiren idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi, bu tür davaları çözmekle görevli ve yetkilidir. Yine İYUK 32/2 maddesine göre; bu yetki kuralı kamu düzeni ile ilgili olup kesin uygulanması gerekir.

Öte yandan, eğer petrol piyasası ile ilgili EPDK'nın herhangi bir kararı olmadan bir işletme hakkında yetkili ve görevli personel tarafından Kurul kararı olmaksızın yaptırım nitelikli bir işlem tesis edildiğinde, kural olarak bu işlem EPDK adına tesis edildiğinden bu işleme karşı dava işlemin yapıldığı yer İdare Mahkemelerinde açılacaktır⁶⁰⁰. Zira Kanuna göre (5015 SK, M. 19/4) idari para cezaları ancak, bir ön araştırma yapıldıktan veya bir soruşturma gerçekleştirildikten sonra, nihayet en geç üç ay içinde Kurul tarafından verilecek bir karar üzerine verilebilir⁶⁰¹. Bu açık yasal zorunluluğa uymayan birçok EPDK Kararı, İdare

⁵⁹⁹ Altındağ, 2016: 111.

⁶⁰⁰ Danıştay 13. D. 23.12.2014. E2014/5045, K:2014/4501; Altındağ, 2016: 118.

⁶⁰¹ Örs, 2017: 219.

Mahkemeleri tarafından iptal edilmiş ve bu kararlar daha sonra Danıştay tarafından onanmıştır⁶⁰².

Ancak 6718 sayılı Kanun ile (M. 7) 4628 sayılı Kanuna eklenen son fıkra (M. 5/9)⁶⁰³ ile EPDK'nın kural olarak idari yaptırım verme kararlarını, Kurul olarak vereceği kuralına bazı istisnalar getirilmiştir⁶⁰⁴. Örneğin bu kapsamda EPDK, ön lisans, lisans veya sertifika verme, tadili, faaliyetlerin geçici olarak durdurulması ve iptali ile ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi hususlarında, Kanun'dan (5015 SK) kaynaklı yetkilerini kısmen veya tamamen Başkanlığa veya ilgili hizmet birimine devredebilecektir⁶⁰⁵.

İdareler yürütme görevini yerine getirirken, aynı zamanda haksız ve hukuka aykırı iş ve işlemlerinden dolayı, birçok maddi veya manevi zarar da neden olabilirler. İdareler işte bu sebep oldukları maddi veya manevi zararları tazmin ile yükümlüdürler. Bu genel kurallar çerçevesinde petrol piyasasında İdare; verdiği hukuka aykırı kararlar ve ihdas ettiği hukuka aykırı iş ve işlemler için de neden olduğu zararları tazmin etmekle mükelleftir. Bu bağlamda 5015 sayılı Kanunun uygun gördüğü yargı yolu, bu Kanunun yürürlüğe girdiği zamandaki şekli ile Danıştay idi. İlgili kanun maddesinde Kurul kararına karşı açılacak olan davaların ilk derece mahkemesinin Danıştay olduğu ve bu başvuruların acele işlerden sayıldığı hususuna yer verilmişti.

2012 yılında 6352 sayılı kanunun 67. maddesi gereğince ilgili Kanun maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Yeni düzenleme uyarınca; "İdari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır" hükmüne yer verilmiştir. Yani anlaşılacağı üzere yargı yolu, Danıştay'dan İdare Mahkemesine kaydırılmıştır⁶⁰⁶.

Nitekim Danıştay ilgili Daire'si bir kararında; 20.07.2016 tarihinden sonrasında temyiz konusunda kendini görev yönünden yetkisiz görerek davayı reddetmiş ve dosyayı ilk derece mahkemesine geri göndererek, dosyanın istinaf incelemesine tabi olmakla ilgili Bölge İdare Mahkemesine gönderilmesi kararını vermiştir⁶⁰⁷.

⁶⁰² Danıştay 13. D. 02.12.2015. E2015/5169, K:2015/4253; diğer benzer içtihatlar için Bkz. Örs, 2017: 219.

⁶⁰³ Ek fıkra: 4/6/2016-6718/7 madde.

⁶⁰⁴ Örs, 2017: 221.

⁶⁰⁵ Örs, 2017: 221-223.

⁶⁰⁶ 2576 sayılı Kanun'un 6545 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesine göre Bölge İdare Mahkemelerinin 20.07.2016 tarihinden itibaren görevlerine başlamasıyla birlikte bu tarihten sonra verilen nihai kararlara karşı istinaf yolu olarak, idare ve vergi mahkemelerinin konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen davalarda verilen kararları ile ivedi yargılama usulüne tabi davalarda verilen kararları hariç olmak üzere, bölge idare mahkemelerine gidilebilecektir. Böylece idare mahkemelerinden Petrol Piyasası Kanunu ile ilgili çıkan kararlara karşı ise itiraz mercii olarak Danıştay'a artık gidilemeyecektir.

⁶⁰⁷ Danıştay 13. Dairesi, T: 09.01.2017, E.2016/5031, K. 2017/68 (erişim tarihi: 02.10.2018)

<https://www.emsal.co/ictihatlar/petrol-istasyonunun-muhurlenmesi-muhurlemenin-iptali-istemi-temyiz-istemini-gorev-yonunden-reddi-gerektigi/>

EPDK kurumunun merkezi Ankara'da olduğu için kurum tarafından verilen kararlara karşı açılacak davalarda yetkili yer mahkemesi de Ankara İdare Mahkemeleri olduğunu yukarıda belirtmiştik. Yapılan diğer işlemlerde yetki ise genel yasalar çerçevesinde tespit edilebilecektir. İYUK'un 32. maddesine göre görev konusundaki istisnai hükümler saklı kalmak kaydıyla; yetkili mahkeme herhangi bir mevzuatta gösterilmemiş ise bir davada yetkili idare mahkeme, dava konusu idari işlemi yapan veya idari sözleşmeyi akdeden idarenin bulunduğu mahal mahkemesidir.

Kurul kararlarına karşı idari yargıda açılacak davalar öncelikli işlerden sayılarak ivedilikle ele alınacak ve sonuçlandırılacaktır (5015 SK, M. 21/3)⁶⁰⁸.

Nihayet 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanununun 40. maddesi ile de 5015 sayılı Kanununun 13. maddesinin dördüncü fıkrası değiştirilmiştir. Bu değişik Kanun maddesine göre EPDK, petrol piyasası ile ilgili açılan kamu davalarına katılmayı talep ve dava edebilecektir. Böylece bu değişiklik kapsamında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu piyasa faaliyetlerine ilişkin olarak açılan davalarda, katılımcı olabilecek ve açılan davalarla ilgili görüş ve önerilerini Mahkemelere karşı ileri sürebilecek, piyasa denetleme faaliyetlerine katkı sunabilecektir.

EPDK yine piyasa aktörleri tarafından işlenen suçlarla ilgili olarak, suç duyurusunda bulunabilecek ve mülki makamlardan kendi yetkisi dışına kalan konularda yaptırım uygulanması için talepte bulunabilecektir.

28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanununun 44. maddesi ile 5015 sayılı Kanununun 19. maddesinde idari para cezaları düzenleyen madde değiştirilmiştir. Bu hükme göre petrol piyasasında; başta 5015 sayılı Kanun olmak üzere diğer mevzuatta düzenlenen kabahatlerle ilgili yaptırımların uygulanması diğer Kanunlardaki ve 5015 sayılı Kanundaki ikinci ve diğer yaptırımların uygulanmayacağı anlamına gelmediğini hükme bağlamıştır. İlgili bölümde de belirttiğimiz gibi bu hükmün non bis in idem ilkesine, yani aynı fiilden dolayı kişilere birden fazla ceza verilemeyeceği, ana kuralına aykırı bir düzenleme olarak mevzuatımız girmiş bulunmaktadır.

Öte yandan 5015 sayılı Kanununun 19. ve 20. maddelerindeki yaptırımların iptali için idarî yargı merciine dava yolu ile başvururken, usulî işlemlere de dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, İYUK'daki dilekçe hazırlama şartlarına uyulması icap ettiği de burada zikredilmelidir. Aksi durumda davanın görev nedeniyle reddi, dava dilekçesinin reddi

⁶⁰⁸ Altındağ, 2016: 111.

veya ikinci kez dilekçede ikmalî istenen hataların ve eksikliklerin giderilmemesi halinde ise bu kez davanın reddine karar verilebilir⁶⁰⁹.

5015 sayılı Kanunundaki kabahatlerin uygulanması ile ortaya çıkan bir başka yargısal sorun da açılan davalarda taraf ehliyeti ile ilgilidir. Bu meyanda uygulanan yaptırımların kime karşı uygulandığı ve açılan davaların kime karşı açıldığı meselesi ile ilgilidir. Aksi durumlarda haklı olan dava, sırf yanlış kişiye karşı açılması nedeni ile ret edilmesi mümkündür. Bu bağlamda Danıştay bir kararında; petrol piyasasında faaliyette bulunan bir şirket temsilcisinin, davaya konu kamu alacağının doğduğu tarihte, henüz şirkette sorumlu kişi veya temsilci konumunda bulunmadığı ve bu nedenle de aleyhinde açılan alacak davası nedeniyle mesul tutulmasının mümkün olmadığını kararında dile getirmiştir⁶¹⁰.

Mahkemeler kendilerine idare aleyhine yapılan başvurularda; eğer ihlale neden olan idarenin iş veya işlemi açıkça kanuna ve hukuka aykırı ise ve aynı zamanda hemen durdurulmaması halinde telafisi mümkün olmayan zararlar ortaya çıkacak ise o takdirde yürütmenin durdurulması kararı verebilecektir. Ancak Mahkemelerin bu kararlarında ihlale neden olan idarenin iş veya işlemi açıkça kanuna ve hukuka aykırı olduğu ve aynı zamanda yürütmenin hemen durdurulmaması halinde, telafisi mümkün olmayan zararlar ortaya çıkacak olduğuna ilişkin yeterli ve doyurucu gerekçeler koyması gerekmektedir.

EPDK'nın yaptırım kararları aleyhine açılan idari davaların yargılama sırasında dikkat edilmesi gerekli olan bir başka husus da yargılama sonucunda verilen kararların yeterince açık ve net olması zorunluluğudur⁶¹¹. Bu anlamda aynı zamanda karar gerekçesinde, verilen kararın hem olgusal dayanakları ve hem de yasal dayanakları açık ve anlaşılır bir şekilde anlatılmış olmalıdır. Aksi durumlarda verilen kararların icrasında, bazı duraksamalara ve karışıklıklara neden olunması kaçınılmazdır. Bu lüzum aslında aynı zamanda Anayasanın 36. ve AİHS'nin 6. maddesinin de doğal bir sonucudur⁶¹².

Nitekim Danıştay bir kararında; mahkemelerin kararlarında yeterli açıklıkta gerekçelerine yer vermeleri, kararlarını ele alınmış ve tartışılmış somut ve delilli vakıalara dayandırmaları gerektiğini açıkça ifade etmiştir⁶¹³.

⁶⁰⁹ Danıştay, 13. D., T. 24.11.2015, E. 2015/4849, K. 2015/4114. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁶¹⁰ Danıştay, 13. D., T. 03.09.2015, E. 2013/2821, K. 2015/2877. <https://www.sinerjimevzuat.com.tr> (erişim tarihi: 07.10.2018)

⁶¹¹ Ersöz, 2017: 44.

⁶¹² Ersöz, 2017: 45.

⁶¹³ Danıştay, 12. D., T. 13.1.2005, E. 2002/ 1760, K. 2005/ 20; Ersöz, 2017: 47.

2.6. Türk Petrol Kanunu'nda Düzenlenen Kabahatler

Kanuna göre (6491 SK, M. 23/1) Türkiye topraklarında ve sularında petrol ararken Kanun kapsamında kalan düzenlemelere aykırılıklar idari para cezası ile cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır.

6491 sayılı Kanuna göre idari para cezası gerektiren Kanuna aykırılıklar yedi başlık altında toplanmıştır. Bunlar sırasıyla şunlardır;

- İşletici icra ettiği tehlikeli bir eylem nedeniyle eğer tamiri mümkün olmayan bir hasar meydana getirirse o takdirde 500.000.-TL idari para cezası ile cezalandırılacaktır (6491 SK, M. 23/2-a).

- Yine petrol arama işlemleri sırasında tehlikeli eylemlerde bulunanlara 350.000.-TL idari para cezası verilecek ve eğer uyarıya rağmen gerekli tedbirler alınmasa o takdirde de her bir tedbir alınmayan gün için ilave 50.000.TL idari para cezası ayrıca kesilecektir (6491 SK, M. 23/2-b).

- Ruhsat veya izin alınmaksızın petrol araması faaliyetleri yürütenlere ise 250.000.TL idari para cezası yaptırımını uygulanacaktır (6491 SK, M. 23/2-c).

- Eğer arama yapmadan önce izinsiz petrol aramasına zemin oluşturmak için araştırma yapılır ise de o takdirde bu eylemi yapanlar 100.000.TL idari para cezası ile tecziye edileceklerdir (6491 SK, M. 23/2-ç).

- Petrol araması veya araştırması faaliyetleri sırasında izinli yürütülenlere karşı direnen, hakkın kullanımına mani olanlar veya kanunu uygulayanları engelleyenler olursa da onlara 50.000.-TL idari para cezası verilir (6491 SK, M. 23/2-d).

- Petrol araması veya araştırılması faaliyetleri için lisans alma veya izin alma iş ve işlemleri sırasında resmi makamlara gerçek olmayan beyanlarda bulunanlara ise 50.000.-TL idari para cezası uygulanacaktır (6491 SK, M. 23/2-e).

- Kanun kapsamında işletenlere yükümlülük olarak yüklenen belge ve bilgileri ilgili makamlara bir takvim yılı içinde iki kez vermeyenler, ya da eksik gönderenler 10.000.-TL idari para cezasına çarptırılır. Bu eylemin bir yıl içinde iki kezden fazla icrası halinde ise faile ikiden her fazla göndermeme eylemi için ayrıca 10.000.-TL idari para cezası verilecektir (6491 SK, M. 23/2-f).

6491 sayılı Kanuna göre verilen idari para cezalarının tebliğinden itibaren bir ay içinde ödenmesi gerekir (6491 SK, M. 23/3). Eğer kesilen bu idari para cezalarının, hukuka aykırı olduğu düşünülüyor ise o takdirde, petrol arama veya araştırma faaliyetlerinde bulunan kişi veya ilgili şahıs 30 gün içinde yetkili idare mahkemesinde kesilen idari para cezasının iptali için dava açabilecektir (6491 SK, M. 23/3).

6491 sayılı Kanunda düzenlenen idari yaptırımlar da görüldüğü üzere, maktu miktarlarda oluşmakta ve kuralı ihlal eden kişi veya kurumun ekonomik durumuna, ihlalin ağırlığına veya kusurun niteliğine bakmamaktadır. Elbette bu durum, Anayasa Mahkemesinin de belirttiği üzere⁶¹⁴ hukuk devleti ilkesine ve ceza ve yaptırımların ölçülü olması ilkesine aykırı bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır⁶¹⁵. Bu şekilde maktu cezalar yerine yasada, kusurun ağırlığına, ihlalin yoğunluğuna, ihlali yapan gerçek veya tüzel kişiliğin mali durumuna göre gibi kıstaslar nazara alınarak, nispi bir idari para cezası belirlenmesi hem hukuk devletinin bir gereğidir ve hem de suç ve cezaların kişiselliği ilkesinin doğal sonucu olurdu diye düşünmekteyiz.

Bu anlamda Ulusoy'un idari para cezalarının oransal olarak tayin ve tespiti gerekliliğini tartışmaktadır. O'na göre regülatif cezalar ile kabahatleri ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir. Dolayısı ile bir taraftan kabahatlere maktu cezalar uygulanmasında mahzur görülmez iken, diğer taraftan regülatif cezalara ise oransal ve duruma göre bir ceza tayini gerektiği şeklindeki öneri kanaatimizce doğru bir yaklaşım değildir⁶¹⁶. Biz her zaman 5015 sayılı Kanundaki yaptırımların, ihlallerle ortaya çıkan zarar başta olmak üzere, ihlali yapan işletmenin veya kişinin mali kapasitesi, ihlal konusundaki geçmişi, cirosu, istihdama sağladığı katkı, ihlali işlemdeki kastın veya kusurun yoğunluğu, uygulanacak idari cezaların muhtemel yıkıcı etkileri gibi hususların mutlaka dikkate alınmasını talep etmekteyiz. Bu konuda somut unsurların düzenlemelerde, açık ve detaylı bir şekilde yer almasının piyasanın sağlıklı işlemesi açısından zorunlu görmekteyiz.

Bir bilim adamının dediği gibi bir alanda sürekli gelişme yaşanmak isteniyorsa, o alanda her şeyi ölçülebilir hale getirmek gerekmektedir⁶¹⁷. Dolayısı ile petrol piyasasının verimli ve istikrarlı devamı için bu alanda ortaya çıkan ihlallerin ve verilecek karşılıkların yani yaptırımların, adil ve caydırıcı olması için, yaptırımların iyi ölçülüp biçilmiş olması ve düzenlemelerinde keyfiliğe ve haksızlıklara yer vermeyecek şekilde açık net, duruma göre değişen, öngörülebilir, orantılı ve ölçülü olması gerekmektedir. Bu anlamda kanaatimizce maktu idari para cezaları, hiçbir zaman amaca ve piyasa dengesine uygun cezalar değildirler. Anayasa Mahkemesi en azından regülatif idari para cezalarında bizimle aynı doğrultuda görüş belirttiği de bilinmektedir⁶¹⁸.

⁶¹⁴ Anayasa Mahkemesi 07.04.2016 tarihli ve 2015/109 E.-2016/28 K. sayılı kararı

⁶¹⁵ Örs, 2017: 209.

⁶¹⁶ Örs, 2017: 205.

⁶¹⁷ <https://guavabox.com/if-you-cant-measure-it-you-cant-improve-it/> (erişim Tarihi: 31.03.2019)

⁶¹⁸ Örs, 2017: 206.

SONUÇ

Yapılan araştırmada petrol piyasasındaki idari yaptırımları ile ilgili tespit edilen başlıca sorunların esasen; genelde, hukuk sistemimizde, özelde ise kabahatler hukukunda da mevcut ve türdeş olduğu hemen göze çarpmaktadır. Bu anlamda özellikle petrol piyasasında geçerli olan idari yaptırımları düzenleyen kanun metinlerinde, kusur ilkesine, suç ve cezaların kanuniliği ve kanunların belirliliği ilkelerine, yaygın bir şekilde aykırılıklar bulunduğu anlaşılmaktadır.

Kabahatlerin ve yaptırımlarının, kanun metinlerinde sistematik olmadığı gibi, mevcut Kanunda yapılan birden çok değişikliğin, uygulamada Danıştay'ın bile, özellikle yürürlükten kalkan Kanun madde, fıkra ve bentlerini yaygın bir şekilde kullanma biçiminde, bariz hatalara düştüğu ve sevk ettiği görülmüştür.

Yine 5015 sayılı Kanunda yer alan idari yaptırımların isimlendirilmesinde ve sınıflandırılmasında gerektiği kadar özenli bir çalışma yapılmadığı, bunun sonucu olarak da doktrin ve uygulamada 5015 sayılı Kanunda yer alan idari yaptırımların isimlendirilmesinde ve sınıflandırılmasında sıkıntılar yaşandığı aşıkârdır.

Keza 5015 sayılı Kanunun 19. maddesinde kabahatlere verilecek cezaların, adeta bulmaca çözmeye becerisi gerektirircesine; karmaşık ve iç içe geçmiş halde düzenlendiği gözlemlenmektedir. Bu nedenlerle; bu alandaki mevzuatın, yeni baştan ele alınarak, idari yaptırım öngörülen eylemlerin, sistematik bir şekilde ve aynı zamanda eylem ve yaptırımların orantılı olmasına dikkat edilerek, yaptırımların daha basit ve kademelendirilerek yeniden düzenlenmesi, acil bir zorunluluk olarak karşımızda durmaktadır.

Bu bağlamda; doktrinin, uygulamacıların ve idarenin bir araya gelerek, 5015 sayılı Kanunun idari yaptırımları düzenleyen, özellikle 19. ve 20. maddeleri ile, petrol piyasasına dönük EPDK'nın, dağınık yetki ve görev yasalarının, yeniden ele alınması ve tartışılması gerekmektedir. Bu yapısal sorunun ortadan kaldırılması için Mevzuatımızdaki ilgili düzenlemelerin, yeniden ele alınarak daha sistematik, daha basit ve anlaşılır ve uygulaması daha ölçümlü ve Kanunda öngörülen idari yaptırımların, kademeli bir hale getirilmesi bir zorunluluk haline gelmiş bulunmaktadır. Bu yönde yapılacak bir çalışma Anayasamızın 2. maddesinde ifadesini bulan; hukuk devleti ilkesinin ve aynı zamanda kanunların belirliliği ilkesinin gereklerinin gereği gibi, yerine getirilmesi bakımından kaçınılmazdır.

Zira en başta, her ne kadar yakın geçmişte kısmen düzeltilse de, 5015 sayılı Kanunun 19. maddesinde yer alan eylemlerin, fiili işleyen gerçek ve tüzel kişiliklerin ekonomik

durumları ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden tasnife gidildiği, itiraz konusu kurallarla orantılı ve ölçülü ve makul idari para cezaları öngörülmediği anlaşılmaktadır. Bu durumun, hukuk devletinin gereği olan “adalet” ve “hakkaniyet” ilkeleriyle ve aynı zamanda kusur ve orantılılık ilkeleri ile bağdaşmadığı açıktır.

Nitekim Kanun Koyucu, buna dair eleştirilere hak vererek, çalışmalarımız sona yaklaştığında, 14.02.2019 tarihinde, 7164 sayılı Kanun ile 5015 sayılı Kanununun 19. ve 20. maddelerinde önemli değişiklikler yaparak; özellikle kanunilik, kanunlarda belirlilik, cezalarda orantılılık, faillerin sosyal ve ekonomik durulmalarına göre yaptırım uygulanması ilkeleri konularında, önemli yenilikler getirmiştir. Getirmiştir getirmesine, lakin Kanun üzerinde çok düşünülmeden, kısa süre aralıkları ile çok sayıda yapılan kapsamlı değişikliklerle; sistematik olarak zaten karmaşık ve anlaşılmaz olan Kanunu bu kapsamlı değişiklik daha da takip edilemez ve içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Bu nedenle 5015 sayılı Kanunda, 14.02.2019 tarihinde 7164 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikleri öncekilere göre; görece yerinde ve yararlı bulmakla birlikte, petrol piyasalarını düzenleyen, daha basit, daha takip edilebilir, daha iyi sistematığe bağlanmış, yeni bir kanun ihtiyacı halen tüm yakıcılığı ile devam etmektedir.

Bu anlamda, 5015 sayılı Kanununun 19. maddesinin 1/h fıkrasındaki düzenleme örnek gösterilebilir. Bu fıkroda; “Yukarıda belirtilenlerin dışında kalan ancak bu Kanunun getirdiği yükümlülüklerle uymayanlara Kurumca bin beş yüz Türk Lirasından yetmiş bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.” hükmünün kanunların belirliliği ilkesine halen uygun olmadığı ve kabahatin çerçevesinin yeni kanun metninde de iyi çizilmediği hemen fark edilmektedir.

Yine idari yaptırımlarda aranan kanunların belirliliği ilkesinin kanaatimizce idare tarafından çıkartılan idari düzenlemeler için de aynen aranması gerekmektedir. Bu nedenle 5015 sayılı Kanuna dayanan düzenlemelerin de dayanak Kanunlarda olduğu gibi çerçevesinin iyi çizilmesi gerektiği ve düzenlemenin öngörülebilir bir nitelikte basit, kademeli ve orantılı olması şartlarının metinlerde sıkı bir şekilde aranması gerekmektedir.

Bu anlamda Petrol Piyasası ile ilgili ikincil düzenlemelerin de yapılacak yasal reform çalışmalarından hemen sonra toptan ve yeniden detaylı bir şekilde gözden geçirilmesi ve sadeleştirilmesi yerinde olacaktır.

Non bis in idem ilkesi açısından; 5015 sayılı Kanununun 19. maddesinin birinci fıkrasında kanaatimizce sıkıntılı bir hüküm mevcuttur. Bu fıkra göre; “Bu Kanuna göre idari para cezalarının veya idari yaptırımların uygulanması, bu Kanunun diğer hükümlerinin uygulanmasına engel oluşturmaz. Bu Kanuna göre verilen ceza ve tedbirler diğer kanunlar gereği yapılacak işlemleri engellemez.” hükmünü getirmektedir. Bu hüküm; aynı fiilden

kaynaklanan kabahat ve suçlardan dolayı yargılamanın iki farklı yargı kolunda veya aynı yargı yolunda yürütülmesi sonucu davaların farklı zamanlarda sonuçlanması, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde de korunan temel bir hukuk ilkesi olan ne bis in idem ilkesine aykırı olduğu tespitine aykırıdır kanaatindeyiz.

Bu nedenle 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunun 44. maddesi ile 5015 sayılı Kanunun 19. maddesinin birinci fıkrasında Kanunda yapılan bu değişikliğin, isabetli olmadığını düşünmekteyiz.

5015 sayılı ve ilgili diğer Kanunlarda, EPDK'nın bir Kurum olarak ve Kurul olarak görev ve yetkileri net şekilde ayrılmamıştır. Kurul, Teşkilat Kanununa göre uygun bulunduğu konularda Başkanlığı görevlendirebilir ya da yetkilendirebilir. Kanaatimizce uygulamada karışıklıklara neden olmamak için, Kurumun ve Kurul'un görev ve yetkileri Kanunda daha açıkça düzenlenmelidir. Aksi halde Kanunlardaki belirsizlikler yargı kararlarına da yansıdığı üzere Kurumun faaliyetlerinin istikrarlı bir şekilde yerine getirilmesine engel oluşturmakta ve bazı keyfi kararlara sebebiyet vermekte ve bu nedenle de yersiz tartışmalara sebep olmaktadır.

Danıştay kararlarındaki muhalefet şerhlerinde de sıkça yer aldığı üzere; uygulamada birçok Mahkeme kararına yansıyan olaylarda, Danıştay'ın ilgili Dairesinin ve Kurul ve Kurumun verdiği kararlarda uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için, şirketlerin başvuruları üzerine oluşturulan işlem dosyalarının yeterince incelenmeden kararlar verildiği, yargılamalar yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle Danıştay'ın ve EPDK'nın kurumsal kapasiteleri gerek nitelik ve gerekse niceliksel olarak ivedi bir şekilde arttırılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, B, Sezginer, M, Kaya, C. (2018) *Türk İdare Hukuku*. 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Altındağ, S. (2016) *5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Arıcıoğlu, A. (2010) *Kafkasya Bölgesinin Türkiye (Petrol ve Doğalgaz) Enerji Güvenliğinde Yeri ve Önemi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Aslan, Y. (2007) *Enerji Hukuku*, C. 1, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aslan Y. M. (2009) “İdari Yaptırımlar”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 85, Ankara.
- Atay, İ. (2006) *İdare Hukuku*. Turhan Kitapevi, Ankara.
- Ayaydın, D. (2008) *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Denetim ve Yaptırım Uygulama Yetkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Aydın, K. (2010) *Türkiye Elektrik Piyasasında Fiyat Değişimlerinin Analizi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya.
- Aydın, L. (2014) *Enerji Ekonomisi ve Politikaları*. Seçkin Yayınları, Ankara.
- Balcı, Z. (2011) *Türkiye'nin Enerji Politikalarında Hazar Petrollerinin Konumu*, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Bardakçı, M. A. (2006) *Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi*.Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Bayram, M. H. (2002) *L'amenagement Necessaire des Monopoles des Entreprises Economiques Publiques (EEP) Turques au Regard des Dispositions Communautaires en Matiere de Liberalisation des Activites de Reseau*. Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Antalya.
- Bayram, M. H. (2018) *Avrupa Birliği'nin Dayandığı Değerlerin Korunması*. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Yıl 6, Sayı 11, Ankara.
- Berk, C. (2010). *Financing Energy Projects: Modeling Valuation and Risk Assessment in Turkish Energy Market*. DoctoralDissertation. Marmara University Institute of SocialSciences, Istanbul.

- Beydilli, Z. (2006) *Bağımsız İdari Otoriteler*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.
- Çağlayan, R. (2006) *İdari Yaptırımlar Hukuku*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çağlayan, R. (2017) *İdare Hukuku Dersleri*. Adalet Yayınevi, Ankara.
- Çakmak, Z. (2011) *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Çalıköğü, Ü. (2017) *Türkiye Enerji Piyasasında Yeşil Elektrik ve Yeşil Sertifika Talebinin İncelenmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Demirci, E. (2010) *Enerji Vadeli İşlemleri ve Türkiye’de Elektrik Piyasasına İlişkin Bir Uygulama*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi.
- Demircioğlu, M.Y. (2012) *Petrol Ürünleri Piyasasında Devlet Kontrolü ve İdari Müdahaleler*. Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya.
- Donay, S. (1972). *Para Cezaları*. Kervan Kitabevi, İstanbul.
- Erdinç, B. (2012). “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması” *Ankara Barosu Dergisi*, 2012/2, s.257.
- Erdoğan, F. H. (2006). *Bir Bağımsız Düzenleyici Kurum Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Ersöz, K. (2017) İdari Yargılama Hukukunda Mahkeme Kararlarının Açıklanması. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.25, S.2, 2017, s.43-63, Konya.
- Genç, A. K. (2013). *Düzenleyici Kurumların Ekonomideki Rolü ve Türkiye Elektrik Piyasalarında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Gezer, R. D. H. (2016) *5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa Göre Petrol ve Petrol Ürünleri Kaçakçılığı Suçları*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gholizadeh, Y. (2018) *Avrupa Birliği’nde Enerji Bağımlılığı ve Uluslararası Enerji Piyasası*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Gözen, M. (2013). “6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanununun Getirdiği Yeni Düzenlemeler”. *Enerji Piyasası Bülteni*, S. 29–30, Ekim-Aralık.
- Günday, M. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. İmaj Yayıncılık, 11. Baskı, Ankara.

- Gürkan, M. (2009). *Petrol Piyasaları ve Petrol Fiyatlarının Finansal Piyasalar Üzerine Etkisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Hafizoğulları, Z., Özen, M. (2014)*Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*.7. Basım, US–A Yayıncılık, Ankara.
- Hakeri, H. (2015) Ceza Hukuku. 18. Baskı, Adalet Kitabevi, Ankara.
- Heinrich, B. (2014) *Ceza Hukuku Genel Kısım I*. (Çev. H. Hakeri, Y. Ünver., Ö. Özbek, Ö. Y. Çakmut., B. Erman, K. Doğan, R. B. Atladı, P. Bacaksız, İ. Tepe), Adalet Yayınevi, Ankara.
- Karadağ, R. (1988) *Petrol Fırtınası*. Divan Yayınları, İstanbul.
- Karauz, A. K. (2016) “Petrol Piyasası Hukukunda Düzenlenen İdari Yaptırımlar”, *KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, 2016, s.147-177.
- Kaya, İ. S. (2014) *Uluslararası Deniz Hukuku Çerçevesinde Doğu Akdeniz’deki Petrol ve Doğalgaz Kaynakları ile Türkiye’nin Hukuki Konumu*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale.
- Kaya, İ. S. (2015) Offshore Petrol Platformlarının Uluslararası Hukuktaki Yeri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 118, s. 345-360, Ankara.
- Kayıkçı, M.S. (2015)*Petrol Piyasası Hukuku*. On İki Levha Yayıncılık,Ankara.
- Keskin, Ö. *Osmanli Devletinde Maden Hukukunun Tekamulu*. (1861-1906) OTAM (29) / Bahar 2011. s. 126-148.
- Koçer, B. (2016) *ABD’nin Ortadoğu Politikasında Petrolün Yeri ve Etkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi,Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- ODYAKMAZ Z, Kaymak Ü. Ercan İ., (2014) *İdari Yargı*, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul
- Oğurlu, Y. (2000) *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Örs, C. O. (2017) *İdare Hukuku Açısından Petrol Piyasası*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özay, İ. (2006) *İdari Yaptırımlar*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Özen, M. (2017) *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler Dersleri*. 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Özev, M. H. (2010) *Petrol Sermayesi ve Uluslararası İlişkiler: 1973 Sonrası Körfez Ülkeleri Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Ortadoğu Araştırmalar Enstitüsü, İstanbul.
- Özgenç, İ. (2006) *Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi*, Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu Matbaası, Ankara.

- Özkan, G. (2016) *Düzenleyici Reformların Türkiye Enerji Piyasası Üzerindeki Ekonomik Etkileri: Sayısal Analiz*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Özkan, H. B. (2015) *P&I (Protect&Indemnity) Kulüp Sigortaları Kapsamında Petrol Taşımacılığında Doğan Kirlenme Zararları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- Özsu, G. (2012) *Yabancıların Petrol Kanunu Kapsamındaki Yatırımları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara.
- Pala, C. (1996) *20. Yüzyılın Şeytan Üçgeni ABD-Petrol-Dolar*, Kavram Yayınevi, İstanbul.
- Pekcan, D. (2015) *Doğal Tekelin Regülasyonu ve Düzenleyici Kurum: Türkiye Elektrik Piyasası Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, Bursa.
- Sariahmetoğlu, N. (2007) *Petrolün Sihirli Dünyası: Bakü*, IQ Kültür Yayıncılık, İstanbul.
- Sarısoy, S. (2008) *Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Sarıtürk, M. (2009) *Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Selçuk Çakmak, I. Ş. (2015) *Enerji Piyasası Düzenlemeleri ve Dönüşümü Üzerine Üç Makale*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Solak, A. O. (2013) “Türkiye'nin Toplam Petrol Talebi ve Ulaştırma Sektörü Petrol Talebinin ARIMA Modeli İle Tahmin Edilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* Y.2013, C.18, S.3, s.131-142.
- Taş, T. (2011). *Türkiye Liberal Elektrik Piyasasının İşleyişi ve Hidroelektrik Enerjinin Mevcut Durumu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Tosun, A. N. (2017) “Türk Vergi Ceza Hukukunda Ne Bis In Idem İlkesi: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Verdiği Kararlardan Lucky Dev Davası”. *Hacettepe HFD*, 7(2), 95–104.
- Ulusoy, A. (2007). “Petrol Dağıtım Şirketlerine EPDK Tarafından Verilen Para Cezalarının Danıştay’ca Denetimi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2007, S.2, s. 230.
- Yergin, D. (1999) *Petrol Para ve Güç Çatışmasının Epik Öyküsü*, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Yorkan, A. (2009) “Avrupa Birliği’nin Enerji Politikası Ve Türkiye’ye Etkileri” Bilge Strateji, 2009, S.1 s.26.

Zenginobuz, Ü. ve Oğur, S.(1999) “Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon”.Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul.

İnternet Kaynakları

Aktan, C. C., Kamusal Regülasyon Kavramı ve Türleri
<http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm>(erişim tarihi: 03.10.2018)+

Bostan, İ. (1990) *Osmanlı Topraklarında Petrolün Bulunuşu Ve İskenderun’da İlk Petrol İşletme Çalışmaları*.https://www.academia.edu/243026/%C4%B0dris_Bostan_Osmanl%C4%B1_Topraklar%C4%B1nda_Petrolun_Bulun%C5%9Fu_ve_%C4%B0skenderunda_ilk_Petrol_%C4%B0%C5%9Fletme_%C3%87al%C4%B1%C5%9Fmalar%C4%B1 (Erişim Tarihi: 15.05.2019)

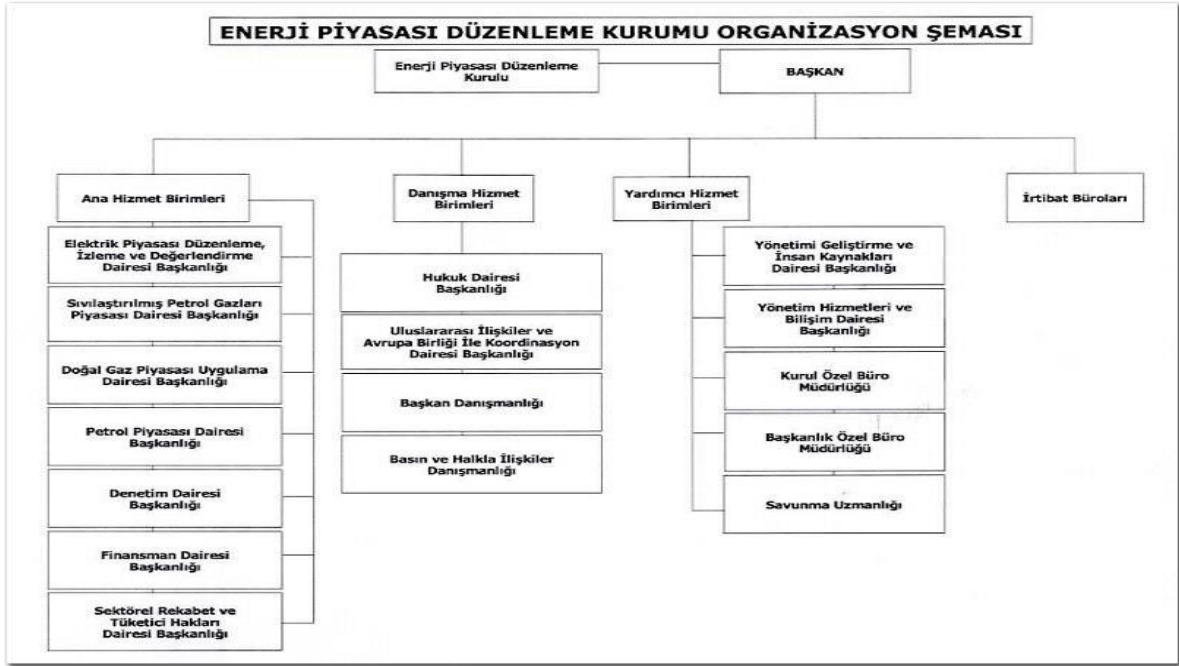
Karaçoban Güneş, T. (2016) “Vergi Yaptırım Hukukunda Non Bis İn İdem İlkesi”. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: 15, Sayı:2 – 2, Temmuz – Ağustos, İstanbul. <https://jurix.com.tr/article/5615> (erişim tarihi: 07.10.2018)

Özen, M. (2010) *Non Bis İn İdem (Aynı Fiilden Dolayı İki Kez Yargılama Olmaz) İlkesi*.Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XIV, Y. 2010, 389-417.
http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/14_1_14.pdf (erişim tarihi: 07.10.2018)

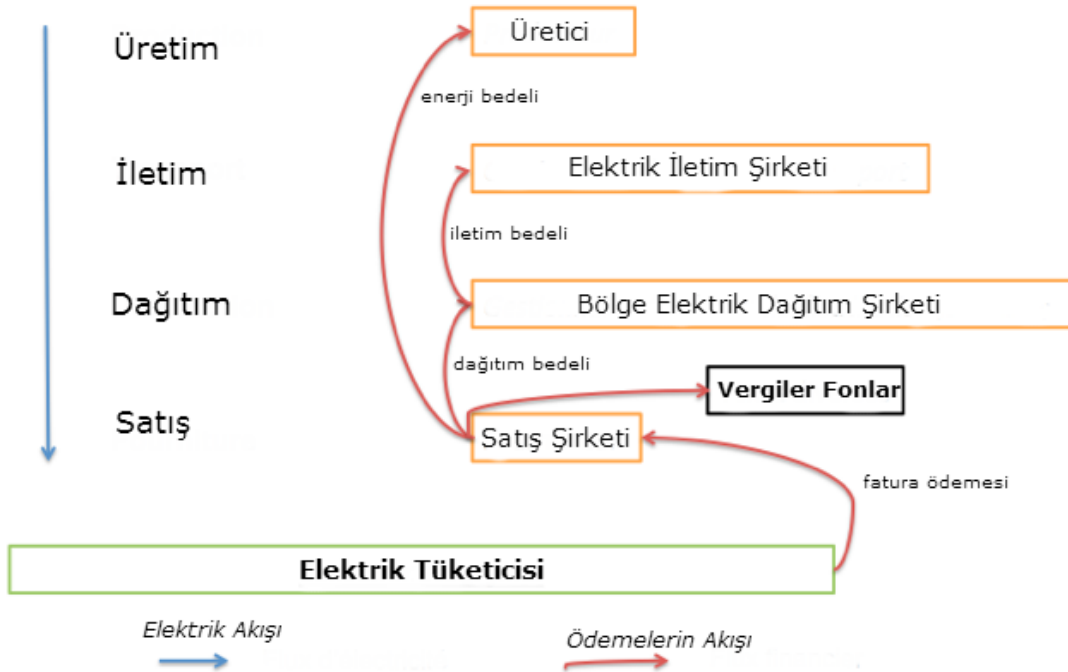
PETDER, *Akaryakıt Dağıtım Sektörünün Türkiye Ekonomisindeki Yeri ve Önemi* :
<https://www.pwc.com.tr/tr/sectorler/enerji/akaryakit-dagitim-sektorunun-gundemi/akaryakit-dagitim-sektorunde-turkiye-ekonomisindeki-yeri-ve-onemi.pdf>(erişim tarihi: 03.10.2018)

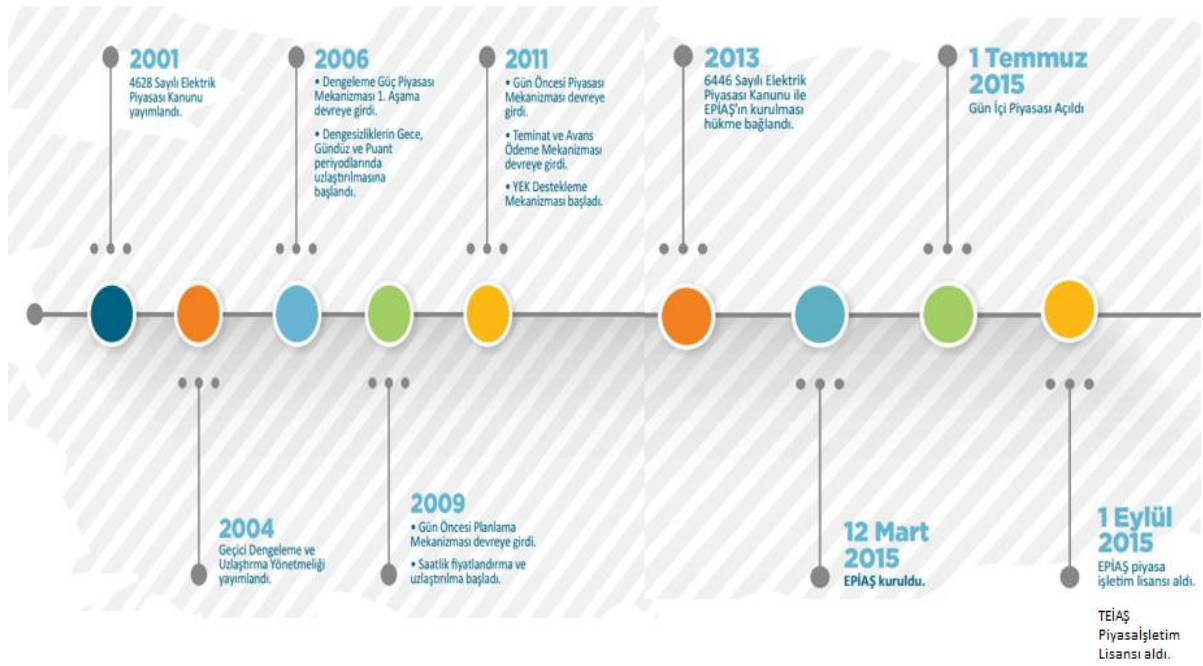
Yüksel, C. (2006). *Dışsallıklarda Kamusal Çözümler: Türkiye Uygulaması*. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana. <http://library.cu.edu.tr/tezler/6048.pdf> (erişim tarihi: 03.10.2018)

EK 1- ŞEKİLLER

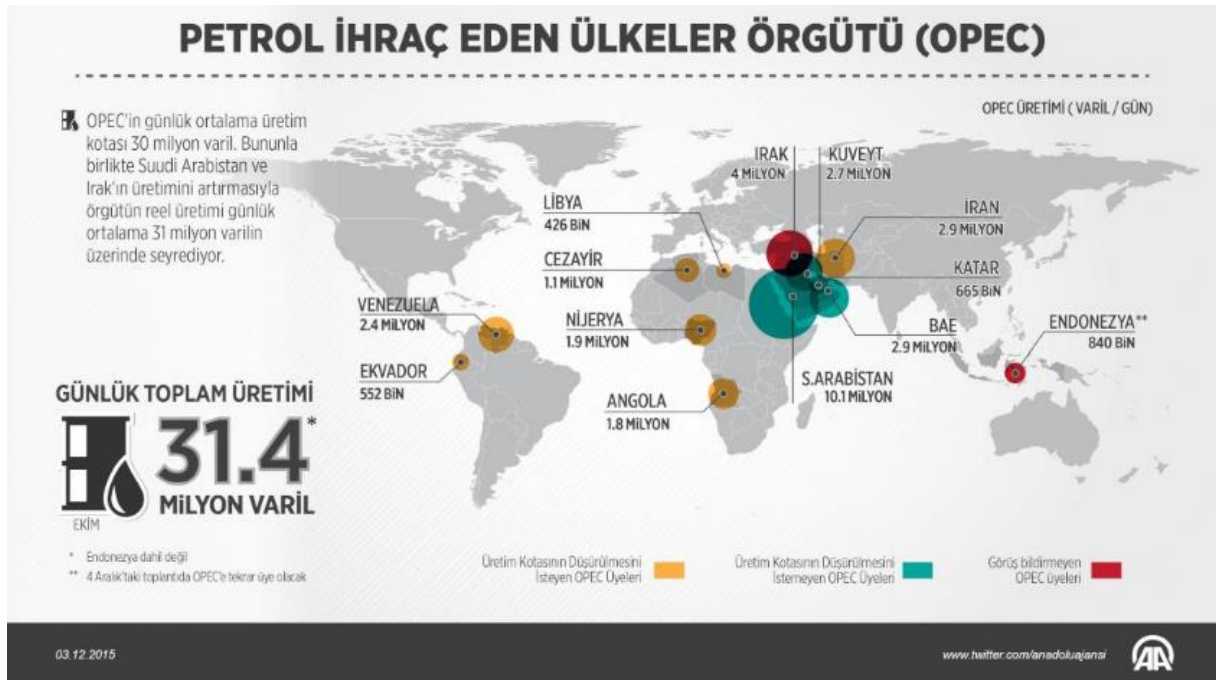
Şekil 1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Organizasyonu⁶¹⁹

Elektrik Sistemi

Şekil 1. Elektrik Sistemi⁶²⁰⁶¹⁹ <http://epdk.gov.tr/Detay/organizationchart> (erişim tarihi: 24.09.2018)⁶²⁰ <http://gazelektrik.com/enerji-piyasalari/elektrik>, (erişim tarihi: 09.12.2017)

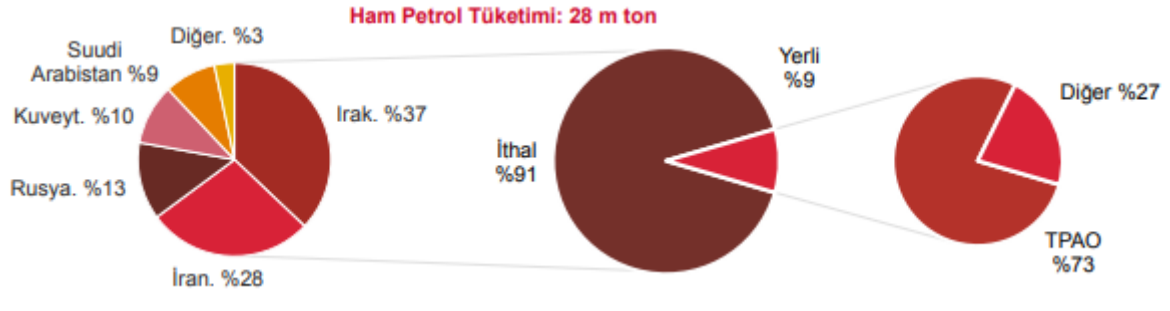


Şekil 2. Elektrik Piyasasının Gelişiminde Önemli Tarihler⁶²¹



Şekil 4. Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (OPEC)

⁶²¹ <https://www.teias.gov.tr/tr/yayinlar-raporlar/piyasa-raporlari>, (erişim tarihi: 09.12.2017).



Şekil 5. Türkiye 2016 Yılı Ham Petrol Tüketimi⁶²²

⁶²²<https://www.pwc.com.tr/tr/sectorler/enerji/akaryakit-dagitim-sektorunun-gundemi/akaryakit-dagitim-sektorunde-turkiye-ekonomisindeki-yeri-ve-onemi.pdf> (erişim tarihi:25.09.2018)

EK 2- TABLOLAR

1993 Öncesi	TEK (Üretim, İletim, Dağıtım)			
1993-2003	TEAŞ (Üretim, İletim)		TEDAŞ (Dağıtım)	
Bugün	EÜAŞ (Üretim)	TEİAŞ (İletim)	TETAŞ (Toptan Satış)	TEDAŞ (Dağıtım) 21 Şirket

Tablo 1. Türkiye Elektrik Piyasası Yapılanma Süreci⁶²³Yıllara Göre Akaryakıt Dağıtım Şirketleri Sayısı
Çizelge-1

Yıllar	Şirket Sayısı
2000	14
2001	17
2002	19
2003	26
2004	28
2005	51

Kaynak: PİGM

Tablo 1. Yıllara Göre Akaryakıt Dağıtım Şirketleri Sayısı⁶²⁴⁶²³ Demirci, 2010: 42.⁶²⁴ <https://www.petro-is.org.tr/sites/default/files/poas.pdf>, (erişim tarihi: 25.09.2018)

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI	Bilal AYAZ
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Mehmet Sıddık TEKİN Anadolu Lisesi
Lisans Diploması	Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Yabancı Dil	İngilizce
E-Posta	Bilal-ayaz@hotmail.com

