

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2015/109

Karar Sayısı : 2016/28

Karar Tarihi : 7.4.2016

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Onüçüncü Dairesi
(E.2015/109, E.2015/110)

İTİRAZLARIN KONUSU: 4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun;

1- 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*" bölümünün, bendin (3) numaralı alt bendindeki "*8. maddenin ihlali*" yönünden,

2- 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*" bölümünün, bendin (4) numaralı alt bendindeki "*7. maddenin ihlali*" yönünden,

Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talepleridir.

OLAY: Bayisi olduğu dağıtıcı haricinde akaryakıt ikmal ettiği ve dağıtıcısına ait marka ve logoyu akaryakıt istasyonunda bulundurmadığı gerekçesiyle davacılara verilen idari para cezalarının iptali istemiyle açılan davalarda, itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

I- KANUN HÜKÜMLERİ

A- İtiraz Konusu Kanun Hükümleri

1- Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesi şöyledir:

"İdari para cezaları

Madde 19- (Değişik: 28/3/2013-6455/44 md.)

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.

Bu Kanuna göre;

a) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara bir milyon Türk Lirası idari para cezası verilir:

1) Lisans almaksızın lisansa tabi faaliyetlerin yapılması.

2) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (1) bendinin ihlali.

3) 18 inci maddenin ihlali.

b) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (1) bendinin bayilik lisansı sahipleri tarafından ihlali halinde bayinin sözleşme yaptığı dağıtıcı lisansı sahipleri hakkında (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri uygulanır.

c) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:

1) Kurumca, 10 uncu madde gereği yapılan uygulamaların dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi veya engellenmeye teşebbüs edilmesi.

2) 9 uncu maddede yer alan kısıtlamalara uyulmaması.

3) 5 inci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 17 nci maddelerin ihlali.

d) 8 inci maddenin ihlali halinde bayiler için (c) bendinde yer alan cezanın beşte biri uygulanır.

e) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara üç yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:

1) Lisans almaksızın hak konusu yapılan tesislerin yapımına veya işletimine başlanması ile bunlar üzerinde tasarruf hakkı doğuracak işlemlerin yapılması.

2) Sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi.

3) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (f) bendinin bir takvim yılı içinde Kurumca yapılan uyarıya rağmen ihlali, aynı fıkranın (1) bendi haricindeki bentlerin ihlali.

4) 12 nci maddede yer alan hükümler dahilinde iletim ve depolama tesislerine erişimin dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi.

f) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (1) bendi kapsamındaki ihlaller hariç olmak üzere bayiler için (e) bendinde yer alan cezanın beşte biri uygulanır.

g) Ulusal marker ekleme işlemlerine nezaret etmek üzere yetki verilen bağımsız gözetim firmalarının yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri uygulanır.

h) 16 ncı madde uyarınca ulusal petrol stoğu tutma yükümlülüğü bulunan lisans sahiplerine, eksik tuttukları her bir ton ürün için iki yüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Eksik tutulan stok miktarının hesabında ton küsuratı dikkate alınmaz.

Ceza uygulanan bir fiilin iki takvim yılı geçmeden aynı kişi tarafından tekrarı halinde, cezalar iki kat olarak uygulanır.

İdari para cezaları, ön araştırma veya soruşturma aşamasının tamamlanmasından sonra Kurul tarafından en geç üç ay içinde karara bağlanır.

Bu Kanunun kaçakçılık kapsamında verilen idari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulması tahsil işlemlerini durdurmaz.

İdari para cezalarının tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde ödenmemesi halinde, cezanın ilgili vergi dairesi aracılığı ile tahsili sağlanır. Tahsilatta 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

Yukarıda belirtilenlerin dışında kalan ancak bu Kanunun getirdiği yükümlülüklere uymayanlara Kurumca bin beş yüz Türk Lirasından yetmiş bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.

Tesisler, lisans alınıncaya veya bu Kanuna göre lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek hale getirilinceye kadar mühürlenir.”

2- Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesi şöyledir:

“İdari para cezaları

MADDE 19- (Değişik: 23/1/2008-5728/522 md.)

Bu Kanuna göre idarî para cezalarının veya idarî yaptırımların uygulanması, bu Kanunun diğer hükümlerinin uygulanmasına engel oluşturmaz. Bu Kanuna göre verilen ceza ve tedbirler diğer kanunlar gereği yapılacak işlemleri engellemez.

Bu Kanuna göre;

a) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altıyüzbin Türk Lirası idarî para cezası verilir:

1) Lisans almaksızın lisansa tabi faaliyetlerin yapılması.

2) Kurumca, 10 uncu madde gereği yapılan uygulamaların dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi veya engellenmeye teşebbüs edilmesi.

3) 9 uncu maddede yer alan kısıtlamalara uyulmaması.

4) 5, 6, 7, 8, 16, 17 ve 18 inci maddelerin ihlali.

b) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara ikiyüzellibin Türk Lirası idarî para cezası verilir:

1) Lisans almaksızın hak konusu yapılan tesislerin yapımına veya işletimine başlanması ile bunlar üzerinde tasarruf hakkı doğuracak işlemlerin yapılması.

2) Sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi.

3) 4 üncü madde hükümlerinin ihlali.

4) 12 nci maddede yer alan hükümler dahilinde iletim ve depolama tesislerine erişimin dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi.

Yukarıda belirtilenlerin dışında kalan ancak Kanunun getirdiği yükümlülüklerle uymayanlara Kurumca bin Türk Lirasından ellibin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.

Bayiler için yukarıda yer alan cezaların beşte biri uygulanır.

Tesisler, lisans alıncaya veya bu Kanuna göre lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek hale getirilinceye kadar mühürlenir.

Ceza uygulanan bir fiilin iki takvim yılı geçmeden aynı kişi tarafından tekrarı halinde, cezalar iki kat olarak uygulanır.

Kurul tarafından verilen idarî para cezalarına karşı açılan iptal davaları ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülür. Danıştay, Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden sayar.”

B- İlgili Kanun Hükümleri

1- Kanun'un ilgili görülen 7. maddesi şöyledir:

“Dağıtım

MADDE 7- Dağıtıcı lisansı sahipleri, akaryakıt olarak tanımlanan ürünlerin dağıtım hakkına sahip olur.

Dağıtıcı lisansı sahipleri, kendi mülkiyetlerindeki veya sözleşmelerle oluşturacakları bayilerinin istasyonlarına akaryakıt dağıtımının yanı sıra, serbest kullanıcılara akaryakıt toptan satışı ve depolama tesislerinin yakınındaki tesislere boru hatları ile taşıma faaliyetlerinde bulunabilir. Dağıtıcılar başka akaryakıt dağıtıcılarının bayilerine dağıtım yapamazlar.

Dağıtıcılar, yıllık pazarlama projeksiyonları yapmak ve detayları ile her yıl Kuruma Şubat ayı içinde vermekle yükümlüdür. Yıl içinde, üçer aylık dönemlerde projeksiyonlarının gerçekleşme değerlemesini yaparak Kuruma; Ocak, Nisan, Temmuz, Ekim aylarında verir ve projeksiyonlarında oluşan yüzde ondan fazla artış ve eksilişleri açıklarlar.

Dağıtıcılar, 2 nci maddenin birinci fıkrasının (10) ve (13) numaralı bentlerinde belirtilen şekilde sözleşme ile bayilikler oluşturur. Bayilik süresi bitiminden üç ay öncesinde bayiliğin devamı için sözleşme yenilenemez ise sürenin bitimine kadar dağıtıcı, bayinin ikmal ihtiyacını karşılar. Süre bitiminde bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının

ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder ve en geç bir ay içinde eski dağıtım şirketi ile ilgili tüm belirtileri kaldırır.

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

(Ek fıkra: 25/1/2007-5576/2 md.) Dağıtıcı lisansı sahipleri, Kurum tarafından belirlenen esaslara uygun olarak bayilerinde kaçak petrol satışının yapılmasını önleyen teknolojik yöntemleri de içeren bir denetim sistemi kurar ve uygular.

Dağıtıcılar, tescilli markası altında yapılan faaliyetlere ilişkin kalite kontrol izlemesini etkin biçimde yapmak, bayilik iptallerini gerekçeleriyle birlikte Kuruma bildirmekle yükümlüdür. Akaryakıt dağıtımı için kurulacak tesis ve ekipmanlara ilişkin teknik, güvenlik, çevre ve benzeri kriterler Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

2- Kanun’un ilgili görülen 8. maddesi şöyledir:

“Bayiler

Madde 8- Bayi lisanslarına ilişkin düzenlemeler (teknik, güvenlik, kapasite, çevre vb.) Kurum tarafından yapılır. Bayiler, dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürütürler.

Bayiler lisanslarının devamı süresince;

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

b) Tağış ve/veya hile amacıyla akaryakıt katılabilecek ürünlerin akaryakıt katılmaması ve istasyonunda bulundurmaması,

İle yükümlüdür.

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

Kurul, teknik ve ekonomik kriterlere göre bayilik kategorileri oluşturabilir. Bu durumda bayilik lisansları kategorilerine göre düzenlenir. Akaryakıt ve LPG istasyonları arasındaki mesafeler, aynı yönde olmak üzere, şehirler arası yollarda on kilometreden, şehir içi yollarda bir kilometreden az olmamak üzere Kurul tarafından çıkarılacak ve 1.1.2005 tarihinde yürürlüğe girecek yönetmelikle düzenlenir.”

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ'in katılımlarıyla 30.12.2015 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantılarında, dosyalarda eksiklik bulunmadığından işlerin esaslarının incelenmesine, yürürlüğü durdurma taleplerinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- BİRLEŞTİRME KARARI

2. 4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun, 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altıyüzbin Türk Lirası idari para cezası verilir:*" bölümünün, bendin (4) numaralı alt bendindeki "*7. maddenin ihlali*" yönünden iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebiyle yapılan itiraz başvurusuna ilişkin E.2015/110 sayılı davanın, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle E.2015/109 sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMESİNE, esasının kapatılmasına, esas incelemenin E.2015/109 sayılı dosya üzerinden yürütülmesine, 30.12.2015 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

3. Başvuru kararları ve ekleri, Raportör Osman KODAL tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayarılan Anayasa kuralı ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

A- Sınırlama Sorunu

4. Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla yapılacak başvurular itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı kural ile sınırlıdır.

1- E.2015/109 Sayılı Başvuru Yönünden

5. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun, 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*" bölümünün, bendin (3) numaralı alt bendindeki "*8. maddenin ihlali*" yönünden iptalini talep etmiştir.

6. Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasında bayiler için, lisanslarının devamı süresince iki farklı yükümlülük getirilmiştir. Bayiler, fıkranın (a) bendinde "*Bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmali yapılmaması*", (b) bendinde ise "*Tağış ve/veya hile amacıyla akaryakıtı katılabilecek ürünlerin akaryakıtı katılmaması ve istasyonunda bulundurmaması*" ile yükümlü kılınmışlardır. Anılan

maddenin son fıkrasında ise şehir içi ve şehirlerarası yollarda akaryakıt ve LPG istasyonları arasında bulunması gereken mesafeler düzenlenmiştir.

7. İtiraz başvurusunda bulunan Mahkemede bakılmakta olan dava, Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde yer alan ve bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmali yapmama yükümlülüğünün ihlali nedeniyle akaryakıt bayisine verilen idari para cezasının iptali talebine ilişkindir. Başvuran Mahkemede Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendine göre taşıyış ve/veya hile amacıyla akaryakıtı katılabilecek ürünleri akaryakıtı katan ve istasyonunda bulunduran veya son fıkrasına göre akaryakıt ve LPG istasyonları arasındaki mesafelere ilişkin yükümlülüğü yerine getirmeyen bayilere ilişkin bir dava bulunmadığından, itiraz konusu kuralın söz konusu yükümlülükler yönünden incelenbilmesine olanak bulunmamaktadır.

8. Açıklanan nedenlerle 4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun, 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin *"Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:"* bölümüne ilişkin esas incelemenin 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi yönünden sınırlı olarak yapılmasına, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

2- E.2015/110 Sayılı Başvuru Yönünden

9. Kanun'un 5728 sayılı Kanun'la değiştirilen 19. maddesi, 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'la değiştirilmiş olduğundan bugün itibarıyla yürürlükte olmamakla birlikte bakılmakta olan davada uygulanacak kural olma niteliğini sürdürmektedir.

10. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun, 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin *"Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:"* bölümünün, bendin (4) numaralı alt bendindeki *"7. maddenin ihlali"* yönünden iptalini talep etmiştir.

11. Kanun'un 7. maddesi, dağıtıcılar ve bayiler yönünden değişik yükümlülükler öngörmekte olup bakılmakta olan dava, Kanun'un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan *"... bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder..."* hükmünün ihlali nedeniyle akaryakıt bayisine verilen idari para cezasının iptali talebine ilişkin bulunmaktadır. Bakılmakta olan davanın, Kanun'un 7. maddesinde öngörülen diğer yükümlülükler ile bir ilgisi bulunmadığından, itiraz konusu kuralın söz konusu diğer yükümlülükler yönünden incelenbilmesine olanak bulunmamaktadır.

12. Açıklanan nedenlerle 4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun, 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin *"Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:"* bölümüne ilişkin esas incelemenin 5015 sayılı Kanun'un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan *"... bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder..."* ibaresi yönünden sınırlı olarak yapılmasına, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

B- 5015 Sayılı Kanun'un, 28.3.2013 Tarihli ve 6455 Sayılı Kanun'un 44. Maddesiyle Değiştirilen 19. Maddesinin İkinci Fıkrasının (c) Bendinin “Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:” Bölümünün Kanun'un 8. Maddesinin İkinci Fıkrasının (a) Bendi Yönünden İncelenmesi

1- İtirazın Gerekçesi

13. Başvuru kararında özetle, itiraz konusu kuralda Kanun'un 8. maddesinin ihlali hâlinde sorumluların belirtilen maktu idari para cezası ile cezalandırılacağına düzenlendiği, Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendine göre bayilik lisansı sahibi olan davacıya, akaryakıt istasyonunda bağlı bulunduğu dağıtıcı haricinde akaryakıt ikmal ettiğinden bahisle maktu idari para cezası verildiği, 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinde öngörülen tüm yükümlülüklerin ihlali halinde uygulanan ceza miktarının aynı olduğu, itiraz konusu kuralla işletmelerin ekonomik büyüklüğü, fiilin haksızlık içeriği gözetilmeden her bir ihlal için aynı miktarda para cezası uygulanmasının hukuk devletinin gereği olan adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

14. Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, bayilerin lisanslarının devamı süresince, bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmal yapmaları yasaklanmış, itiraz konusu kuralla da yasaklanan bu eylemi gerçekleştiren sorumluların sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

15. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

16. Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi idari yaptırımlar açısından da hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletirici nedenlerinin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir. Ancak kanun koyucu, kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

17. Hakkaniyet, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda düzenlenmiş olup hâkime takdir yetkisi tanınan durumlarda, hâkimin bu takdir yetkisini somut olayın özelliklerine uygun olarak ve adalet ilkelerini gözeterek kullanmasını ifade etmektedir. Hakkaniyet kavramı, hukukun genel bir ilkesi olduğundan, anayasa yargısında da dikkate alınmalıdır. Kanun koyucu da tıpkı mahkemeler gibi takdir yetkisi kullanırken hakkaniyeti gözetmekle yükümlüdür.

18. Kanun koyucu, petrol piyasası faaliyetlerinin sağlıklı ve düzenli şekilde yürütülebilmesi amacıyla bayilere, bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların

bayilerinden akaryakıt ikmalı yapmamalarına ilişkin getirdiği yükümlülüğün ihlal edilmesi hâlinde itiraz konusu kuralla idari para cezası öngörmüş olup kural, kabahat sayılan eylemin işlenmesini önlemeye yönelik “*caydırıcılık*” fonksiyonunu yerine getirmektedir.

19. Petrol piyasasında faaliyette bulunan aktörlerin eylemlerinden dolayı petrol piyasasının bozulmaması ve piyasadaki faaliyetlerin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı şekilde yürütülebilmesi amacıyla bayilere bu şekilde yükümlülük getirilmesi ve bu yükümlülüğü ihlal eden bayilerin idari para cezasıyla cezalandırılmaları kanun koyucunun takdir hakkı kapsamında kalmaktadır. Bununla birlikte kanun koyucunun, takdir hakkı kapsamında öngördüğü yaptırımın, adil ve hakkaniyete uygun olması gerekmektedir.

20. Özel bir faaliyet alanında kamu düzenini korumak veya belli bir sektörü düzenlemek amacıyla ilgili kanunlarda özel olarak yetkilendirilmiş idari makamlar tarafından verilen idari cezalar “*regülatif cezalar*” olarak ifade edilmektedir. Bağımsız idari otoritelerden olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından özel kolluk veya düzenleme yetkileri kapsamında verilen idari cezalar da bu kategoriye girmektedir.

21. Regülatif idari para cezalarının meblağları yüksek olduğundan muhatapları üzerinde çok ağır sonuçlar doğurabilmekte olup bu idari para cezalarının çoğunlukla nispi veyahut alt ve üst sınır gösterilmek suretiyle düzenlendiği görülmektedir.

22. İtiraz konusu kuralda bayilerin bağlı bulundukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri durumunda öngörülen idari para cezası “*regülatif idari para cezası*” niteliğinde maktu olarak düzenlenmiştir. Bu cezada, işletmelerin ekonomik büyüklüğü ve sınıfına ilişkin herhangi bir kademelendirme yapılmadığı görülmektedir. Buna göre, tek pompa ile faaliyet gösteren ve idari para cezası miktarı kadar yıllık cirosu bulunmayan bir akaryakıt istasyonu ile büyük ölçekteki akaryakıt istasyonunu işletenler açısından yükümlülüğün ihlali halinde verilecek ceza miktarı aynı olmakla birlikte, para cezasının miktarının yüksek olması göz önüne alındığında tek pompa ile faaliyet gösteren ve cirosu yüksek olmayan akaryakıt bayisi için verilen ceza daha ağır sonuçlar doğurabilmektedir.

23. Diğer taraftan, bayilerin bağlı bulundukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri durumunda maktu idari para cezası ile cezalandırılmalarının öngörülmesi nedeniyle, idari para cezası uygulanırken fiilin işleniş şekli, diğer bir ifadeyle akaryakıtın ikmalinin ne şekilde yapıldığı, failin kusur durumu başka bir ifadeyle bayinin fiili kasıtlı veya taksirle işleyip işlemediği ve ikmal edilen akaryakıtın miktarı gibi hususlarda dikkate alınamamaktadır.

24. Bu itibarla bayilerin bağlı bulundukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri hâlinde fiilin haksızlık içeriği, bayilerin kusur durumu dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları, hukuk devletinin gereği olan “*adalet*” ve “*hakkaniyet*” ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.

25. Açıklanan nedenlerle kural, Kanun’un 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi yönünden Anayasa’nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

26. Serdar ÖZGÜLDÜR, Alparslan ALTAN, Hicabi DURSUN, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

C- 5015 Sayılı Kanun'un, 23.1.2008 Tarihli ve 5728 Sayılı Kanun'un 522. Maddesiyle Değiştirilen 19. Maddesinin İkinci Fıkrasının (a) Bendinin "Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:" Bölümünün Kanun'un 7. Maddesinin Dördüncü Fıkrasının Üçüncü Cümlesinde Yer Alan "... bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılabilecek şekilde faaliyetine devam eder..." İbaresinin Yöneliminden İncelenmesi

1- İtirazın Gerekçesi

27. Başvuru kararında özetle, itiraz konusu kuralda Kanun'un 7. maddesinin ihlali halinde sorumluların belirtilen maktu idari para cezası ile cezalandırılacağına düzenlendiği, bayilik lisansı sahibi olan davacıya, Kanun'un 7. maddesinin dördüncü fıkrasına göre akaryakıt istasyonunda bağlı bulunduğu dağıtıcıya ait marka ve logo bulundurmadığından bahisle maktu idari para cezası verildiği, Kanun'un 7. maddesinde sayılan tüm durumlar için uygulanan ceza miktarının aynı olduğu, itiraz konusu kuralla, işletmelerin ekonomik büyüklüğü, fiilin haksızlık içeriği gözetilmeden her bir ihlal için aynı miktarda para cezası uygulanmasının hukuk devletinin gereği olan adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

28. Kanun'un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde bayilere sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılabilecek şekilde faaliyetlerine devam etme yükümlülüğü getirilmiş, itiraz konusu kuralla da bu yükümlülüğü yerine getirmeyenlerin altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

29. Akaryakıt tüketicilerinin istedikleri dağıtıcıya ait akaryakıt ürünlerine kolaylıkla ulaşmalarını sağlamak ve dağıtıcıların kendi müşteri çevrelerine akaryakıt ürünlerini pazarlama noktasında sıkıntı yaşamalarını önlemek amacıyla kanun koyucunun bayilere bu şekilde yükümlülük getirmesi ve bu yükümlülüğü yerine getirmeyen bayileri idari para cezası ile sorumlu tutması takdir hakkı kapsamında kalmaktadır. Bununla birlikte kanun koyucunun, takdir hakkı kapsamında öngördüğü yaptırımın, adil ve hakkaniyete uygun olması gerekmektedir.

30. İtiraz konusu kuralda, öngörülen idari para cezası belli bir sektörü düzenlemek için öngörülmüş "regülatif idari para cezası" niteliğinde olup maktu olarak düzenlenmiştir. Bu idari para cezası maktu düzenlendiği için uygulanırken işlenen fiilin haksızlık içeriği, bayinin kusur durumu bir başka deyişle fiilin kasten veya taksirle işlenip işlenmediği hususları dikkate alınmadığı gibi bayilerin işletmelerinin ekonomik büyüklüğü, cirosu, kârı gibi kriterler de değerlendirilememektedir. Buna göre, tek pompa ile faaliyet gösteren ve uygulanan idari para cezası miktarı kadar yıllık cirosu bulunmayan bir akaryakıt istasyonu ile büyük ölçekteki akaryakıt istasyonunu işletenler açısından bu yükümlülüklerin ihlali halinde verilecek ceza miktarı aynı olmakla birlikte para cezasının miktarının yüksek olması göz önünde bulundurulduğunda tek pompa ile faaliyet gösteren ve cirosu yüksek olmayan akaryakıt bayisi için verilen ceza daha ağır sonuçlar doğurabilmektedir.

31. Bu itibarla bayilerin bağılı bulundukları dağıtıcıya ait ürünleri pazarladıklarının anlaşılması için istasyonlarında dağıtıcıya ait marka ve logoları bulundurmamaları hâlinde, işlenen fiilin haksızlık içeriği, bayilerin kusur durumu dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları, hukuk devletinin gereği olan “adalet” ve “hakkaniyet” ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.

32. Açıklanan nedenlerle kural, Kanun’un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan “... bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder...” ibaresi yönünden Anayasa’nın 2. maddesine aykırıdır. İptal gerekir.

33. Serdar ÖZGÜLDÜR, Alparslan ALTAN, Hicabi DURSUN, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

V- İPTAL HÜKÜMLERİNİN YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

34. Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, “*Kanun, kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*” denilmekte, 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır.

35. 4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun;

A- 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun’un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendindeki “*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*” bölümünün, 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi yönünden,

B- 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun’un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendindeki “*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*” bölümünün, Kanun’un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan “...bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder...” ibaresi yönünden,

iptal edilmeleri nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden, Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu kurallara ilişkin iptal hükümlerinin, kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEPLERİ

36. Başvuru kararlarında özetle, itiraz konusu kurallarda öngörülen idari para cezalarının meblağları yüksek, muhatapları üzerinde etki ve sonuçları ağır olduğundan itiraz

konusu kuralların uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun;

A- 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendindeki "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*" bölümünün, 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi yönünden,

B- 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendindeki "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*" bölümünün, Kanun'un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan "...*bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder...*" ibaresi yönünden,

iptallerine yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu bölümlere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE, 7.4.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII- HÜKÜM

4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun;

A- 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin;

1- "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*" bölümüne ilişkin esas incelemenin, 5015 sayılı Kanun'un 8. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi yönünden sınırlı olarak yapılmasına, OYBİRLİĞİYLE,

2- "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*" bölümünün, 5015 sayılı Kanun'un 8. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Alparslan ALTAN, Hicabi DURSUN, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B- 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin;

1- "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*" bölümüne ilişkin esas incelemenin, 5015 sayılı Kanun'un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan "...*bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder...*" ibaresi yönünden sınırlı olarak yapılmasına, OYBİRLİĞİYLE,

2- "Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:" bölümünün, 5015 sayılı Kanun'un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan "...baya, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder..." ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Alparslan ALTAN, Hicabi DURSUN, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

7.4.2016 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Serruh KALELİ

Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye
Recep KÖMÜRCÜ

Üye
Alparslan ALTAN

Üye
Nuri NECİPOĞLU

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Erdal TERCAN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye
Kadir ÖZKAYA

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

KARŞIOY GEREKÇESİ

İtiraz istemine konu kurallar, öğretide “regülatif cezalar” olarak nitelenen ve “maktu” olarak belirlenen idari para cezaları mahiyetinde olup, yasa koyucu tarafından petrol piyasasını düzenleme amacıyla yürürlüğe konulmuş ve belirlenen idari kabahatler karşılığı olarak öngörülmüştür. İdari Kabahatlerin “suç ve cezalara ilişkin esasları” düzenleyen Anayasa’nın 38. maddesi kapsamında olduğu açıktır. Anayasa Mahkemesinin bu konudaki yerleşik içtihatlarında, yasa koyucunun güttüğü suç ve ceza siyaseti uyarınca suçları ve bunlara karşılık cezaları (dolayısıyla idari kabahatleri ve idari yaptırımları) belirlemede takdir hakkına sahip olduğu ifade edilmekte; “ölçüsüzlük”, “hakkaniyete aykırılık” vb. haller dışında, aynı gerekçeyle yasa koyucunun “hafif” kabul edilebilecek bir suça (veya idari kabahate) daha ağır bir ceza (veya idari yaptırım) ya da aksinin öngörebileceği kabul edilmektedir. Birbirinden farklı suç teşkil eden seçimlik fiiller (veya idari kabahatler) bu kapsamda “aynı” kabul edilip aynı cezaya (veya idari yaptırıma) tâbi tutulabilecektir.

Davanın somutunda, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun iptali istenen kurallarının, yasa koyucunun petrol piyasasını düzenleme amacıyla yürürlüğe konulduğu ve öngörülen “özel amaç” gözetildiğinde belirtilen idari para cezalarının ölçsüz ya da hakkaniyete aykırı biçimde değerlendirilemeyeceği, idari para cezasının alt ve üst sınırları belirlenmesi yerine “maktu” biçimde öngörülmesinin tamamen yasa koyucunun takdirinde olduğu, petrol bayilerinin büyüklük- küçüklüğüne, idari kabahatlerin çeşidine göre idari para cezalarının belirlenmesinin tamamen bir yasama tercihi olup, kuralları Anayasa’ya aykırı hale getirmeyeceği, dolayısıyla kuralların “hukuk devleti” ilkesine ve Anayasa’nın diğer hükümlerine aykırı düşmediği kanaatine vardığımdan; iptal isteminin reddi gerekirken kurallın iptaline dair çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

KARŞIOY YAZISI

1. 4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun’un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin “*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*” bölümünün, 5015 sayılı Kanun’un 8. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi yönünden; 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun’un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin “*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*” bölümünün, 5015 sayılı Kanun’un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan “*...bayı, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder...*” ibaresi yönünden Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir.

2. Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti; insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini gerçekleştiren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa’nın ve

yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir.

3. Anayasa'nın 5. maddesinde de kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaştırmayacak şekilde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak, devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır.

4. Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerine ilişkin kurallar, ceza hukukunun ana ilkeleri ile Anayasa'nın konuya ilişkin kuralları başta olmak üzere, ülkenin genel durumu, sosyal, kültürel yapısı, etik değerleri ve ekonomik hayatın gereksinimleri göz önüne alınarak saptanacak ceza politikasına göre belirlenir. Bu nedenle, yasa koyucunun, ceza politikasını, öncelikle Anayasa'nın 2. maddesinde nitelikleri, 5. maddesinde de temel amaç ve görevleri belirtilen hukuk devletine ve adalet ilkesine uygun olarak belirlemesi gerekir.

5. Ceza ve yaptırımlar hukuku alanında yasa koyucunun sahip bulunduğu takdir yetkisinin sınırsız olmadığı, bu takdir yetkisinin Anayasada belirtilen ceza ve yaptırımlara ilişkin temel ilkeler çerçevesinde Anayasa Mahkemesince denetlenebileceği kabul edilmekle birlikte, bu denetimin söz konusu temel ilkelere aykırılığın açık olduğu hallerle sınırlı tutulması, yoruma ve takdire ilişkin alanlarda *"anayasaya uygun yorum ilkesi"* doğrultusunda hareket edilmesi gerekir. Salt eylem ve ona uygulanması öngörülen yaptırıma bakılarak yapılacak değerlendirme çoğu zaman yerindelik denetimi niteliğine bürünecek ve yasa koyucunun takdir yetkisine müdahale oluşturmaktadır. Nitekim Mahkememiz de bugüne kadar ceza ve ceza yargılaması hukuku ile idari yaptırımlarla ilgili olarak yapılan başvurularda aynı tutumu benimsemiş ve Anayasada belirtilen ceza ve yaptırımlara ilişkin temel ilkeler çerçevesinde bu temel ilkelere aykırılığın açık olduğu hallerle sınırlı olarak iptal kararları vermiştir.

6. Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi idari yaptırımlar açısından da Anayasa'ya ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, bu yetkisini kullanırken kabahat ve yaptırım arasındaki adil dengenin korunmasını da dikkate almak zorundadır. Ancak sadece kabahatin konusunu esas alarak ve benzer eylemler için öngörülen yaptırım miktarlarını kıyaslayarak haksızlık ve yaptırım arasında adil denge bulunup bulunmadığı konusunda bir karar vermek, sorunu tek yönlü ya da eksik olarak ele almak anlamına gelir. Haksızlığa konu eylem ile yaptırım arasında adalete uygun bir oranın bulunup bulunmadığının saptanmasında benzer bir fiil için konulmuş yaptırım ile yapılacak bir kıyaslanmanın değil, o fiilin yarattığı etkinin ve sonuçlarının dikkate alınması gerekir. Kanun koyucu, benzer eylemler için değişik cezalar yanında, daha hafif bir eylem için daha ağır bir cezayı da uygun görebilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bu gerekçelerle *"uyuşturucu veya uyarıcı maddelerin kullanılıp kullanılmadığı ya da alkolün kandaki miktarını tespit amacıyla, kollukça teknik cihazlar kullanılmasını kabul etmeyen sürücülere 2000 Türk Lirası idari para cezası verileceğini ve sürücü belgesinin iki yıl süreyle geri alınacağını"* öngören 13.10.1983 tarihli, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 24.5.2013 tarihli, 6487 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 48. maddesinin dokuzuncu fıkrasındaki düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır.(Anayasa Mahkemesinin 2.10.2014, E:2014/65 ve K:2014/150 sayılı kararı)

7. İptaline karar verilen düzenlemelerden ilki 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun idari para cezalarını düzenleyen 19. maddesinde, diğeri ise Temel Ceza Kanunlarına uyum amacıyla bu Kanunda da değişiklik öngören 5728 sayılı Kanun'un 522. maddesinde yer alan birbirinin tekrarı niteliğindeki kurallardan ibarettir. Her iki maddede de Petrol Piyasası Kanunu'nda öngörülen gereklere riayet edilmemesi veya yasaklamalara uyulmaması halinde farklı bentlerde belirlenen eylemler karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar belirlenmiştir. Kanunla ikinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen eylemler için bir milyon Türk Lirası, (b) bendinde belirtilen eylemler için (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri, itiraza konu (c) bendinde belirtilen eylemler için sekiz yüz elli bin Türk Lirası, (d) bendinde belirtilen eylemler için (c) bendinde belirtilen cezanın beşte biri, (e) bendinde belirtilen eylemler için üç yüz elli bin Türk Lirası, (f) bendinde belirtilen eylemler için (e) bendinde belirtilen cezanın beşte biri, (g) bendinde belirtilen eylemler için (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri, (h) bendinde belirtilen eylemler için ise eksik tutulan her bir ton ürün için iki yüz Türk Lirası idari para cezası öngörülmüştür. Kanun'un yedinci fıkrasında da yukarıda belirtilenlerin dışında kalan ancak bu Kanun'un getirdiği yükümlülüklere uymayanlara Kurumca bin beş yüz Türk Lirasından yetmiş bin Türk Lirasına kadar idari para ceza verileceği belirtilmiştir.

8. İptali istenen (c) bendinde idari para cezası öngörülen eylemler şunlardır;

a. Kurumca Kanunun 10. maddesi gereğince piyasada fiyat oluşumu ve rekabetin düzenlenmesi için yapılan uygulamaların dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi veya engellenmeye teşebbüs edilmesi,

b. Kanun'un 9. maddesindeki lisans ve dağıtımına ilişkin yasak ve kısıtlamalara uyulmaması,

c. Kanun'un 5., 6., 7., 8. ve 17. maddelerindeki rafinerici, taşıma, işleme, depolama, iletim, madeni yağ üretimi, serbest kullanıcı, ihrakiye teslim şirketi ve ihrakiye bayii, dağıtıcı, bayii ve serbest kullanıcılar ve bunlar arasındaki lisans ve dağıtımına ilişkin emredici hükümlerin ihlali.

9. Görüldüğü gibi iptali istenilen bentte yaptırım altına eylemler petrol piyasasının düzenlenmesi bakımından en fazla önem taşıyan hususlara ilişkin bulunmaktadır. Kanunla bu eylemlere karşılık olmak üzere sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilmesi öngörülmüştür. Madde gerekçesinde suç oluşturan fiillerin ceza gruplarına göre sınıflandırıldığı ifade edilmiştir. Maddede idari para cezasını gerektiren eylemler ağırlıklarına göre sınıflandırılmış ve belirlenen gruplardaki eylemler için ortak bir idari para cezası öngörülmüş olması değerlendirildiğinde düzenlemenin kendi içinde tutarlı ve ölçülü olduğu da açıktır.

10. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde kabahatler kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlıklar olarak tanımlanmış; 17. maddesinde, idari para cezalarının maktu veya nispi olabileceği gibi, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebileceği açıkça belirtilmiştir. Takdir yetkisi kapsamında yasa koyucuyu idari para cezalarını mutlaka alt ve üst sınır göstermek suretiyle düzenlemeye veya ortak idari para cezası öngörülecek eylemleri mutlaka belirli bir şekilde belirlemeye zorlamak mümkün olmadığı gibi, belirlenen maktu cezanın uygulamada karşılaşılabilecek muhtemel haksızlıklar esas alınarak ölçüsüz bulunması da yerinde değildir. İhtimale dayalı olarak somut olay ve uygulamalarda ortaya çıkabilecek sorunlar öne çıkarılarak yapılacak bir anayasal denetimle şu anda uygulanan ve pozitif mevzuatımızda bulunan pek çok ceza

hükümünün iptali de söz konusu olabilecektir. Bundan dolayı bu alanın yasa koyucunun ve kuralı uygulayan ve bunu denetlemekle yetkili ve görevli yargı makamlarının takdir ve değerlendirme alanına dâhil olduğu, Anayasa Mahkemesinin bu alanda yapacağı denetimin yerindelik denetimi halini alacağı kabul edilmelidir.

11. Gerekçesinde de belirtildiği üzere 5015 sayılı Kanun petrol piyasası faaliyetlerinin güven ve istikrar içerisinde geliştirilerek sürdürülmesi amacıyla getirilmiştir. İtiraz konusu kurallar ise petrol piyasasının düzenlenmesini öngören yasak ve kısıtlamalara yönelik idari yaptırımların tamamını kapsamakta, bu niteliğiyle Kanunun etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamanın bir aracını oluşturmaktadır. Bu nitelikleriyle yasa koyucunun, anayasal sınırları aşmadan takdir yetkisini kullanarak düzenlediği kurallar, hukuk devleti ilkesine aykırı değildir; Devlet'in Anayasa'nın 5. maddesinde belirlenen temel amaç ve görevleriyle de çelişmemektedir.

12. Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığı ve iptal isteminin reddi gerektiği düşüncesinde olduğumuzdan çoğunluğun iptale yönelik kararına katılmadık.

Üye
Alparslan ALTAN

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Kadir ÖZKAYA

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Esas Sayısı : 2015/109
Karar Sayısı : 2016/28

KARŞIOY GEREKÇESİ

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun 6455 sayılı Kanunla değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin “Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:” bölümünün, 8. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi yönünden; aynı maddenin 5728 sayılı Kanunla değişik önceki hâlinin ikinci fıkrasının (a) bendinin “Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altıyüzbin Türk Lirası idari para cezası verilir:” bölümünün ise, 7. maddenin dördüncü fıkrasının son cümlesindeki “...bayı, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder...” ibaresi yönünden Anayasanın 2. maddesine aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir.

5015 sayılı Kanunun ve daha sonra yapılan değişikliklerin genel ve madde gerekçeleriyle yasama sürecindeki tartışmalardan, kanun koyucunun petrolün güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içinde kullanıcılara sunulmasını, faaliyetlerin şeffaf ve istikrarlı bir şekilde sürdürülmesini ve bu kapsamda petrol kaçakçılığıyla mücadele ve tüketicilerin korunması amacıyla etkili bir denetim sisteminin kurulması ile caydırıcı cezalar getirilmesini hedeflediği anlaşılmaktadır.

Önceki kararlarımızda da belirtildiği üzere, hukuk devletinde, ülkenin sosyal, kültürel yapısı, etik değerleri ve ekonomik hayatın gerekleri dikkate alınarak ceza siyasetinin belirlenmesi yetkisi kanun koyucuya aittir. Yasama organı, bu yetkisini kullanırken ceza hukuku alanında olduğu gibi, idari yaptırımlara ilişkin düzenlemelerde de hangi fiillerin cezalandırılacağı ve bu cezaların türleri ile ölçüleri konusunda takdir yetkisine sahiptir.

Yasama organının bu çerçevede, piyasa faaliyetlerinin düzenlenmesi, tüketicinin hizmet ve ürün kalitesinin ayarlanması, kaçak akaryakıtın önlenmesi amacıyla Kanunun 7. maddesinde dağıtıcıların; 8. maddesinde de bayilerin faaliyetlerini ve yükümlülüklerini düzenlediği ve 19. maddede, 7. ve 8. maddelerin ihlali hâlinde uygulanacak müeyyideleri de maktu idarî para cezaları olarak belirlediği görülmektedir. Kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında söz konusu fiilleri idarî suç olarak belirlemesinin ve bunun karşılığında idarî cezalar öngörmesinin, kamu yararını sağlamaya yönelik olduğu açıktır.

İtiraz başvurusunda, Kanunun 7. ve 8. maddelerinin ihlali için, işletmelerin büyüklüğü ve fiilin haksızlık içeriği gözetilmeden aynı ceza miktarının uygulanmasının hukuk devletinin gereği olan adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş; iptal kararının gerekçesinde de fiilin haksızlık içeriği ve bayilerin kusur durumu dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre bir kademelendirme yapılmadan ve adil bir denge gözetilmeden, ölçülü ve makul olmayan idarî para cezaları ile cezalandırılmalarının öngörülmesinin, mezkûr ilkelerle bağdaşmadığı belirtilmiştir.

İptal kararının gerekçesinde, bu para cezalarının ölçsüz derecede yüksek olduğu belirtilmemekle birlikte, “para cezasının miktarının yüksek olması göz önünde bulundurulduğunda”, itiraz konusu kurallarla getirilen cezaların ölçülü ve makul olmadığı ifade edilmektedir (§ 22-24 ve 29-30). Böylece, cirosu yüksek olmayan akaryakıt bayii için verilen cezanın daha ağır sonuçlar doğurabileceği sonucuna varıldığı anlaşılmaktadır.

Özellikle, kabahat cezalarına göre daha yüksek miktarlarda olan ve “regülatif cezalar” olarak tanımlanan idarî para cezalarının, idareye alt ve üst sınırlar arasında bir takdir yetkisi tanınmadan maktu olarak belirlenmesinin “adalet” ve “hakkaniyet” ilkelerine aykırı bulunacağı anlamına gelebilecek olan bu yorumla katılmak mümkün değildir.

Kuşkusuz, kanunla maktu olarak belirlenen bütün idarî para cezaları, cezayı gerektiren fiili işleyenlerin üzerinde, ekonomik durumlarına göre farklı etkiler doğurabilir. Maktu cezaların bazı işletmeler için, daha büyük işletmelere göre daha ağır sonuçlar doğurabilmesi, söz konusu cezaların ölçsüz olduğunu ve adalet ilkesiyle bağdaşmadığını söylemek için yeterli değildir. Cezaî yaptırımlar söz konusu olduğunda, Anayasanın 2. maddesine veya 13. ve 38. maddelerine göre yapılacak ölçülülük denetiminin özel bir güçlük içerdiğinin ve kolaylıkla yerindelik denetimine dönüşme riski taşıdığının da dikkate alınması ve suç ile yaptırım arasındaki oranın adalete uygun ve ölçülü olup olmadığının belirlenmesinde, yaptırım ve ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin bulunup bulunmadığına bakılması gerekir. Kanun koyucunun, iptali istenen kurallarla akaryakıt kaçakçılığının boyutlarını, bu suçlardaki artışı ve suçun tespitindeki güçlükleri dikkate alarak, ekonomik hayatın gereklerine göre mezkûr müeyyideleri getirdiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, yasama organı idarî cezaların türleri ve ölçüleri konusunda takdir yetkisine sahiptir. Kanunla yapılan düzenlemelerin etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi bakımından, öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak ve yasaklanan fiillerin işlenmesini önlemek için belirlenen yaptırımların caydırıcılık fonksiyonunu yerine getirebilmesi gerekmektedir.

5015 sayılı Kanunun 19. maddesinin ilk hâlinde idarî para cezasını gerektiren fiillerin üç ayrı kategoride tasnif edilerek 7. ve 8. maddelerin ihlâlinin en yüksek para cezalarını gerektiren grupta sayıldığı; 23/1/2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanunla cezalar yeniden belirlenirken anılan maddelerin ihlâlinin yine en yüksek para cezalarını öngören

grupta yer aldığı; 28/3/2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle ise para cezalarının miktarları artırılırken anılan maddelere aykırı davranılmasının, aynı fıkranın (c) bendinde, (a) bendinde sayılan fiillere göre daha düşük idarî para cezalarına bağlandığı; böylece, yasama organının Kanunun çıkarıldığı 2003 yılından itibaren 19. maddede fiilleri ağırlık derecelerine göre gruplandırarak ihlâlin önemine göre farklı idarî para cezalarını öngördüğü, itiraz konusu kurallarla 7. ve 8. maddelerin ihlâline Kanunun diğer bazı hükümlerine göre daha çok önem attığı ve cezaları, caydırıcılık fonksiyonunu yerine getirebileceğini takdir ettiği maktu cezalar olarak düzenlediği anlaşılmaktadır.

Kararın gerekçesinde, yukarıda nakledildiği gibi, 19. maddenin önceki hâlinde yer alan altıyüzbin lira ile yürürlükteki hâliyle sekizyüzellibin liranın “yüksek” olduğu belirtilmekte ise de, bunun yerindelikle ilgili olduğu düşünülmektedir. Kaldı ki, 19. maddenin 5728 sayılı Kanunla değişik (önceki) hâlinin dördüncü fıkrasında bayiler için mezkûr cezaların; 6455 sayılı Kanunla değişik (yürürlükteki) hâlinin ikinci fıkrasının (d) bendinde ise, 8. maddenin ihlâlî hâlinde (c) bendinde yer alan cezanın beşte birinin uygulanacağını öngörülmesi sebebiyle, itiraz konusu kurallarda yer alan cezalar, anılan kurallar yönünden sırasıyla yüzyirmibin lira ve yüzyetmişbin liradır. Dolayısıyla yasama organının, söz konusu yükümlülüklerin ihlâl edilmesini engellemek amacıyla verileceği belirtilen cezaların, bayiler için beşte birinin uygulanmasını öngörerek, işletmelerin sınıfına, dolayısıyla ekonomik durumuna göre bir kademelendirme yaptığı görülmektedir.

Diğer taraftan, kararın gerekçesinde, itiraz konusu kurallarda fiilin haksızlık içeriği ile failin kusur durumunun, başka bir ifadeyle fiilin kasıtlı veya taksirle işlenip işlenmediğinin dikkate alınmamasının ve ekonomik büyüklükleri ile sınıflarına göre adil bir denge gözetilmemesinin Anayasaya aykırı olduğu belirtilmektedir.

Öncelikle, idarî cezaları gerektiren fiillerin kasıtlı veya taksirli olarak işlenip işlenmediğinin bir öneminin olmadığı ve söz konusu fiillerin işlenmesiyle idarî suçun manevî unsurunun bulunduğu kabul edildiği için, fiilin işlenmiş olmasının idarî cezaların verilmesi bakımından yeterli olduğunu belirtmek gerekmektedir (Ali D. Ulusoy, İdari Yaptırımlar, İstanbul 2013, s. 99, 100). Kuşkusuz kanun koyucunun, failin kusur durumunun dikkate alınmasına imkân veren bir düzenleme yapmayı tercih etmesi de mümkündür. Ancak bu tercih yerindelikle ilgili olup sadece böyle bir düzenleme yapılmamasının ve alt ve üst limitler belirlemeden maktu cezalar öngörülmesinin Anayasaya aykırı olduğunu söylemek isabetli görünmemektedir. Aksine, idarî para cezalarının alt ve üst sınırlarının kanunla belirlenerek fiilin ağırlığına, failin kusuruna ve ekonomik durumuna göre idarece takdir edilecek cezaların uygulanmasını öngören düzenlemeler yerine, söz konusu değerlendirmenin esasen yargısal faaliyete ilişkin olması sebebiyle, idareye alt ve üst sınırlar arasında bir takdir yetkisi tanınmadan, ilke olarak maktu olarak belirlenmesinin idarî fonksiyonun gereklerine daha uygun olduğu düşünülmektedir.

Dolayısıyla, kanun koyucunun takdir yetkisine dayanarak, fiilin meydana getireceği neticeleri de dikkate alarak düzenlediği kurallarda hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yön bulunmamaktadır.

Bu sebeplerle, itiraz konusu kuralların Anayasaya aykırı olmadığını ve itirazın reddine karar verilmesi gerektiğini düşündüğümden, iptal yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye
M. Emin KUZ