

**Esas Sayısı : 2017/97**

**Karar Sayısı : 2017/148**

**Karar Tarihi: 1.11.2017**

## **İTİRAZ YOLUNA BAŞVURANLAR:**

1. Ankara 12. İdare Mahkemesi (E.2017/97, E.2017/98, E.2017/139)

2. Ankara 8. İdare Mahkemesi (E.2017/145)

**İTİRAZLARIN KONUSU:** 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;

A. (a) bendinin;

1. (2) numaralı alt bendinin,

2. (3) numaralı alt bendinin 5015 sayılı Kanun'un 18. maddesinin 6455 sayılı Kanun'un 43. maddesiyle değiştirilen dördüncü fıkrası yönünden,

B. (c) bendinin (3) numaralı alt bendinde yer alan;

1. "...7 nci..." ibaresinin,

2. "...8 inci..." ibaresinin 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrası yönünden,

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

**OLAY:** İdari para cezalarının iptali talebiyle açılan davalarda itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkemeler, iptalleri için başvurmuşlardır.

## **I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ**

### **A. İptali İstenen Kanun Hükümleri**

Kanun'un itiraz konusu kuralları da içeren 19. maddesi şöyledir:

*"İdari para cezaları*

**Madde 19-** 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 (l) bendinin ihlali.**

**3) 18 inci maddenin ihlali.**

*b) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (l) 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 (l) bendi haricindeki benzer ihlallerin 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 (l) 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. Tahsilatla 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.”*

## **B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri**

1. Kanun'un ilgili görülen 4. maddesinin dördüncü fıkrasının (1) bendi şöyledir:

*“Lisans sahiplerinin temel hak ve yükümlülükleri*

### **Madde 4-**

...

*Bu Kanuna göre faaliyette bulunanlar;*

...

*1) (Ek: 28/3/2013-6455/37 md.) 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,*

*İle yükümlüdür.”*

2. 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.; Değişik altıncı fıkra: 28/3/2013-6455/39 md.)** Dağıtıcı lisansı sahipleri, Kurum tarafından belirlenen esaslara uygun olarak bayilerinde kaçak akaryakıt satışının yapılmasını önleyen teknolojik yöntemleri de içeren bir denetim sistemi kurmak ve uygulamakla yükümlüdür. Dağıtıcı lisansı sahibi, Kurumun bu sisteme erişimini sağlar. Kurum; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerinin gerektirdiği ölçüde bu sisteme doğrudan erişimini sağlar. Kurum, yukarıda sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duyacağı bilgi ve belgeleri yine görevlerinin gerektirdiği ölçüde verir. Söz konusu sistemi kurmadığı ya da Kurumca belirlenen usul ve esaslara uygun denetimi sağlayamadığı tespit edilen dağıtıcılara 19 uncu maddede öngörülen miktarda idari para cezası uygulanır. Dağıtıcı lisansı sahipleri, bayi denetim sisteminin kurulmadığı veya kurulan sistemin Kurumca yapılan düzenlemelere uygun bulunmadığı tespit edilen bayilere akaryakıt ikmal yapamaz.

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.”

3. 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 ikmal yapılması,

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

İle yükümlüdür.

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

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

4. Kanun'un ilgili görülen 18. maddesi şöyledir:

"Ulusal marker

**Madde 18-** (Değişik birinci fıkrâ: 28/3/2013-6455/43 md.) Yurt içinde pazarlanacak akaryakıtta veya akaryakıtla harmanlanan ürünlere rafineri çıkışında veya serbest dolaşıma girişinde rafinericilerce ve dağıtıcılarca Kurumun belirleyeceği şart ve özellikle ulusal marker eklenir. Biyoyakıt ilk üretim merkezleri ile tasfiye edilecek akaryakıt için ulusal marker ekleme noktaları Kurum tarafından belirlenir. Ulusal marker ekleme işlemleri Kurumca yetki verilen bağımsız gözetim firmalarının nezaretinde Kurumun belirleyeceği usul ve esaslara göre yapılır. Ulusal marker ekleme işlemlerinde meydana gelecek usulsüzlüklerden lisans sahibi ile bağımsız gözetim firmaları müştereken sorumludur.

(Değişik ikinci fıkrâ: 28/3/2013-6455/43 md.) Ulusal marker eklemekle yükümlü lisans sahipleri, her yıl kasım ayı içinde takip eden yıla ait pazarlama projeksiyonlarını Kuruma bildirir ve bu projeksiyona göre Kurumca temin edilecek ulusal marker, Kurumca belirlenecek usul ve esaslara göre akaryakıtta eklemek üzere ilgili lisans sahiplerine teslim edilir.

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

(Değişik dördüncü fıkrâ: 28/3/2013-6455/43 md.) Numunelerde yapılacak testlerde ulusal markerin gerektiği şart ve seviyede bulunmadığı laboratuvar analizi ile tespit edildiğinde, 19 uncu madde hükümleri uygulanır."

## II. İLK İNCELEME

### A. E.2017/97 ve E.2017/139 Sayılı Başvurular Yönünden

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal

Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 29.3.2017 ve 12.7.2017 tarihlerinde yapılan ilk inceleme toplantılarında dosyalarda eksiklik bulunmadığından işlerin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **B. E.2017/98 Sayılı Başvuru Yönünden**

2. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 29.3.2017 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle sınırlama sorunu görüşülmüştür.

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

4. 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 (3) numaralı alt bendinde yer alan "...7 nci..." ibaresinin iptalini talep etmiştir.

5. Kanun'un 7. maddesinde dağıtıcılar ve bayiler yönünden değişik yükümlülükler öngörülmekte olup bakılmakta olan dava, Kanun'un 7. maddesinin altıncı fıkrasının birinci cümlesinde belirtilen "*Dağıtıcı lisans sahipleri, Kurum tarafından belirlenen esaslara uygun olarak bayilerinde kaçak akaryakıt satışının yapılmasını önleyen teknolojik yöntemleri de içeren bir denetim sistemi kurmak ve uygulamakla yükümlüdür...*" hükmünün ihlali nedeniyle dağıtıcı lisans sahibine verilen idari para cezasının iptali talebine ilişkindir. 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.

6. 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 (3) numaralı alt bendinde yer alan "...7 nci..." ibaresinin esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin 5015 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 6455 sayılı Kanun'un 39. maddesiyle değiştirilen altıncı fıkrasının birinci cümlesi yönünden yapılmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **C. E.2017/145 Sayılı Başvuru Yönünden**

7. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 26.7.2017 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle sınırlama sorunu görüşülmüştür.

8. 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 (3) numaralı alt bendinde yer alan "...8 inci..." ibaresinin 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrası yönünden iptalini talep etmiştir.

9. Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının birinci ve ikinci cümlelerinde, bayi lisanslarına ilişkin düzenlemelerin (teknik, güvenlik, kapasite, çevre vb.) Kurum tarafından yapılacağı, bayilerin dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürütecekleri belirtilmiş; anılan maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde de bayilerin lisanslarının devamı süresince bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmali yapılmaması ile yükümlü oldukları hükme bağlanmıştır.

10. Bakılmakta olan dava, Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen "...Bayiler dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürütürler." hükmü ile aynı maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen bayilerin lisanslarının devamı süresince "Bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmali yapılmaması" ile yükümlü olduğuna ilişkin hükmün ihlali nedeniyle bayiye verilen idari para cezasının iptali talebine ilişkin bulunmaktadır. Başvuran Mahkemede, bayi lisanslarına ilişkin düzenlemelerden (teknik, güvenlik, kapasite, çevre vb.) kaynaklanan bir uyumsuzluk bulunmadığından itiraz konusu kuralın Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi yönünden incelenmesine olanak bulunmamaktadır.

11. 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 (3) numaralı alt bendinde yer alan "...8 inci..." ibaresinin, 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrası yönünden esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi yönünden yapılmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

### **III. BİRLEŞTİRME KARARLARI**

12. 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 (3) numaralı alt bendinde yer alan "...7 nci..." ibaresinin 5015 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 6455 sayılı Kanun'un 39. maddesiyle değiştirilen altıncı fıkrasının birinci cümlesi yönünden iptali talebiyle yapılan E.2017/98 sayılı itiraz başvurusunun 29.3.2017 tarihinde, (a) bendinin (3) numaralı alt bendinin 5015 sayılı Kanun'un 18. maddesinin 6455 sayılı Kanun'un 43. maddesiyle değiştirilen dördüncü fıkrası yönünden iptali talebiyle yapılan E.2017/139 sayılı itiraz başvurusunun 12.7.2017 tarihinde, (c) bendinin (3) numaralı alt bendinde yer alan "...8 inci..." ibaresinin 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi yönünden iptali talebiyle yapılan E.2017/145 sayılı itiraz başvurusunun 26.7.2017 tarihinde, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle E.2017/97 sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMELERİNE, esaslarının kapatılmasına, esas incelemenin E.2017/97 sayılı dosya üzerinden yürütülmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## IV. ESASIN İNCELENMESİ

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

### A. Kanun'un 19. Maddesinin İkinci Fıkrasının (a) Bendinin (2) Numaralı Alt Bendinin İncelenmesi

#### 1. Sınırlama Sorunu

14. 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.

15. Başvuran Mahkeme, Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin iptalini talep etmiştir.

16. Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde, 4. maddenin dördüncü fıkrasının (I) bendinin ihlali durumunda sorumlulara bir milyon Türk lirası idari para cezası verileceği öngörülmüştür.

17. Kanun'un "*Lisans sahiplerinin temel hak ve yükümlülükleri*" başlıklı 4. maddesinin dördüncü fıkrasının (I) bendinde bu Kanun'a göre faaliyette bulunanların 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 bulundurmamakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. Kanun'un 4. maddesinin dördüncü fıkrasının (I) bendinde belirtilen bu yükümlülük petrol piyasasında faaliyette bulunan lisans sahiplerinin tamamı yönünden geçerlidir. Bakılmakta olan dava ise akaryakıt istasyonunda gizli düzenek bulundurması nedeniyle akaryakıt bayisine verilen idari para cezasının iptali talebine ilişkindir. Dolayısıyla itiraz konusu kurala ilişkin esas incelemenin "*bayiler*" yönünden sınırlı olarak yapılması gerekmektedir.

18. 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 (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin esasına ilişkin incelemenin "*bayiler*" yönünden sınırlı olarak yapılmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

#### 2. İtirazın Gerekeşi

19. Başvuru kararında özetle, itiraz konusu kuralda lisans sahiplerinin 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 bulundurmama yükümlülüğüne aykırı davranışları durumunda maktu idari para cezası ile cezalandırılacaklarının öngörüldüğü, bu cezada işletmelerin ekonomik büyüklüğü ve sınıfına ilişkin herhangi bir kademelendirmenin



yapılmadığı, 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 hâlinde verilecek ceza miktarının aynı olduğu ancak para cezasının miktarının yüksek olması göz önüne alındığında tek pompa ile faaliyet gösteren ve cirosu yüksek olmayan akaryakıt istasyonu için verilen cezanın daha ağır sonuçlar doğurabildiği, diğer taraftan idari para cezası uygulanırken fiilin işleniş şekli ile failin kusur durumunun ve eylemin yarattığı sonuçların da dikkate alınmadığı, lisans sahiplerinin itiraz konusu kuralla ölçülülük ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmalarının hukuk devletinin gereği olan adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### 3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

20. Kanun'un itiraz konusu 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde, 4. maddenin dördüncü fıkrasının (1) bendinin ihlali hâlinde sorumlulara bir milyon Türk lirası idari para cezası verileceği öngörülmekte olup kural "bayiler" yönünden incelenmiştir.

21. Kanun'un 4. maddesinin dördüncü fıkrasının (1) bendi uyarınca bayiler, akaryakıt istasyonunda 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 ile yükümlüdür.

22. 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.

23. Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi hangi eylemlerin idari yaptırımlarla cezalandırılmasının öngörüüleceği, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletirici nedenlerinin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir. Bununla birlikte kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında öngördüğü yaptırımın adil ve hakkaniyete uygun olması gerekmektedir.

24. 5015 sayılı Kanun'un ve bu Kanun'u değiştiren 5576 ile 6455 sayılı Kanunların genel ve madde gerekçeleriyle yasama sürecindeki tartışmalardan, kanun koyucunun petrolün güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içinde kullanıcıları sunulmasını, bu alandaki faaliyetlerin şeffaf ve istikrarlı bir şekilde sürdürülmesini ve bu kapsamda petrol kaçakçılığıyla mücadele edilmesi ile tüketicilerin korunması amaçlarıyla etkili bir denetim sisteminin kurulmasını ve caydırıcı cezalar getirilmesini hedeflediği anlaşılmaktadır.

25. Kanun koyucunun petrol kaçakçılığını önlemek amacıyla bayilere, akaryakıt istasyonunda 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 bulundurmama yükümlülüğü getirdiği, bu yükümlülüğün ihlal edilmesi hâlinde uygulanacak

yaptırımını maktu idari para cezası olarak belirlediği görülmektedir. Kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında söz konusu fiillerin karşılığında idari cezalar öngörmesinin kamu yararını sağlamaya yönelik olduğu açıktır.

26. Kanun'un 19. maddesinde, idari para cezasını gerektiren fiiller ağırlık derecelerine göre gruplandırılarak ihlalin önemine göre farklı idari para cezaları öngörülmüştür. Kanun koyucunun petrol kaçakçılığının boyutları, bu suçlardaki artış ve suçun tespitindeki güçlükleri de göz önünde bulundurarak itiraz konusu kuralla bayilerin kaçak akaryakıt veya sahte ulusal marker elde etmeye, satmaya ya da herhangi bir piyasa faaliyetine konu etmeye yarayacak şekilde lisansa esas teşkil eden belgelerde belirlenlere aykırı sabit ya da seyyar tank, düzenek veya ekipmanı bulundurmama yükümlülüğünün ihlaline Kanun'un diğer bazı hükümlerine göre daha çok önem atfettiği ve cezaları, caydırıcılık fonksiyonunu yerine getirebileceğini takdir ettiği maktu cezalar olarak düzenlediği anlaşılmaktadır.

27. Kanunla yapılan düzenlemelerin etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi bakımından, öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak ve yasaklanan fiillerin işlenmesini önlemek için hangi tür ve ölçekte idari yaptırım uygulanacağı kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır. Maktu olarak belirlenen idari para cezaları, cezayı gerektiren fiili işleyenlerin üzerinde ekonomik durumlarına göre farklı etkiler doğurabilirse de bu durumun adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırılık oluşturduğu söylenemez. Kaldı ki kanun koyucu, itiraz konusu kuralın da yer aldığı 19. maddede farklı fiillere farklı idari yaptırımlar öngördüğü gibi idari yaptırımların hangi hâllerde artırılması ve indirilmesi gerektiğini de düzenlemiştir. Kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında fiilin meydana getireceği neticeleri de dikkate alarak düzenlediği itiraz konusu kuralda hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yön bulunmamaktadır.

28. Açıklanan nedenlerle kural "bayiler" yönünden Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

29. Zühtü ARSLAN, Serruh KALELİ ve Celal Mümtaz AKINCI bu görüşe katılmamışlardır.

## **B. Kanun'un 19. Maddesinin İkinci Fıkrasının (a) Bendinin (3) Numaralı Alt Bendinin Kanun'un 18. Maddesinin Dördüncü Fıkrası Yönünden İncelenmesi**

### **1. Sınırlama Sorunu**

30. Başvuran Mahkeme, Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (3) numaralı alt bendinin, Kanun'un 18. maddesinin dördüncü fıkrası yönünden iptalini talep etmiştir.

31. Kanun'un 18. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, yurt içinde pazarlanacak akaryakıtı veya akaryakıtla harmanlanan ürünlere rafineri çıkışında veya serbest dolaşıma girişinde rafinericilerce ve dağıtıcılarca Kurumun belirleyeceği şart ve özellikte ulusal marker ekleneceği belirtilmiş; aynı maddenin dördüncü fıkrasında da numunelerde yapılacak testlerde ulusal markerin gerektiği şart ve seviyede bulunmadığı laboratuvar analizi ile tespit edildiğinde Kanun'un 19. madde hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 18. maddesinde öngörülen ulusal markerin Kurumun

belirlediği şart ve seviyede akaryakıt veya akaryakıtla harmanlanan ürünlerde bulundurma yükümlülüğü, petrol piyasasında faaliyette bulunan lisans sahiplerinin tamamı yönünden geçerlidir. Bakılmakta olan dava ise bayilik lisansına sahip davacının Kurumun belirlediği şart ve seviyede ulusal markeri akaryakıtta bulundurmaması nedeniyle verilen idari para cezasının iptali talebine ilişkindir. Dolayısıyla itiraz konusu kurala ilişkin esas incelemenin “bayiler” yönünden sınırlı olarak yapılması gerekmektedir.

32. 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 (a) bendinin (3) numaralı alt bendinin, 5015 sayılı Kanun'un 18. maddesinin 6455 sayılı Kanun'un 43. maddesiyle değiştirilen dördüncü fıkrası yönünden iptaline yönelik esas incelemenin “bayiler” yönünden sınırlı olarak yapılmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## 2. İtirazın Gerekçesi

33. Başvuru kararında özetle, Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin “bayiler” yönünden incelenmesi bölümünde belirtilen gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## 3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

34. Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (3) numaralı alt bendinde, 18. maddenin ihlali hâlinde sorumlulara bir milyon Türk lirası idari para cezası verileceği öngörülmekte olup kuralın 18. maddenin dördüncü fıkrasına yönelik esas incelemesi “bayiler” yönünden yapılmıştır.

35. Kanun'un 18. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, yurt içinde pazarlanacak akaryakıtta veya akaryakıtla harmanlanan ürünlere rafineri çıkışında veya serbest dolaşıma girişinde rafinericilerce ve dağıtıcılarca Kurumun belirleyeceği şart ve özellikte ulusal marker ekleneceği belirtilmiş; aynı maddenin dördüncü fıkrasında da numunelerde yapılacak testlerde ulusal markerin gerektiği şart ve seviyede bulunmadığı laboratuvar analizi ile tespit edildiğinde Kanun'un 19. madde hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

36. Kanun koyucunun petrol piyasasındaki akaryakıt kaçakçılığının önlenmesi amacıyla Kanun'un 18. maddesinde “ulusal marker” uygulamasını düzenlediği, bu kapsamda petrol piyasasında faaliyette bulunan bayilerin Kurumun belirlediği şart ve seviyede ulusal marker eklenmiş akaryakıt ve akaryakıtla harmanlanan ürünlere müdahale de bulunmak suretiyle ulusal marker seviyesini düşürmelerini yasakladığı, bu yasağın ihlali hâlinde uygulanacak müeyyideyi maktu idari para cezası olarak belirlediği görülmektedir. Kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında söz konusu fiillerin karşılığında idari cezalar öngörmesinin kamu yararını sağlamaya yönelik olduğu açıktır.

37. Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin “bayiler” yönünden incelenmesi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

38. Açıklanan nedenlerle kural Kanun'un 18. maddesinin dördüncü fıkrası ile “bayiler” yönünden Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

39. Zühtü ARSLAN, Serruh KALELİ ve Celal Mümtaz AKINCI bu görüşe katılmamışlardır.

### **C. Kanun'un 19. Maddesinin İkinci Fıkrasının (c) Bendinin (3) Numaralı Alt Bendinde Yer Alan "...7 nci..." İbaresinin Kanun'un 7. Maddesinin Altıncı Fıkrasının Birinci Cümlesi Yönünden İncelenmesi**

#### **1. İtirazın Gerekçesi**

40. Başvuru kararında özetle, Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin "*bayiler*" yönünden incelenmesi bölümünde belirtilen gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

#### **2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

41. Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin (3) numaralı alt bendinde; 5., 6., 7., 8. ve 17. maddelerin ihlali hâlinde sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk lirası idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır. İtiraz konusu kural, 19. maddenin ikinci fıkrasının (c) bendinin (3) numaralı alt bendinde yer alan "...7 nci..." ibaresi olup anılan ibare, Kanun'un 7. maddesinin altıncı fıkrasının birinci cümlesi yönünden incelenmiştir.

42. Kanun'un 7. maddesinin altıncı fıkrasının birinci cümlesinde dağıtıcı lisans sahipleri, Kurum tarafından belirlenen esaslara uygun olarak bayilerinde kaçak akaryakıt satışının yapılmasını önleyen teknolojik yöntemleri de içeren bir denetim sistemi kurmak ve uygulamakla yükümlü kılınmıştır.

43. Kanun koyucunun petrol kaçakçılığıyla mücadele edilmesi amacıyla etkili bir denetim sisteminin kurulmasını hedeflediği, bu hedef doğrultusunda dağıtıcı lisans sahiplerine bayilerinde kaçak akaryakıt satışının yapılmasını önleyen teknolojik yöntemleri de içeren bir denetim sistemi kurma ve uygulama yükümlülüğü getirdiği, bu yükümlülüğün ihlal edilmesi hâlinde uygulanacak yaptırımı maktu idari para cezası olarak belirlediği görülmektedir. Kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında söz konusu fiillerin karşılığında idari cezalar öngörmesinin kamu yararını sağlamaya yönelik olduğu açıktır.

44. Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin "*bayiler*" yönünden incelenmesi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

45. Açıklanan nedenlerle kural Kanun'un 7. maddesinin altıncı fıkrasının birinci cümlesi yönünden Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

46. Zühtü ARSLAN, Serruh KALELİ ve Celal Mümtaz AKINCI bu görüşe katılmamışlardır.

### **D. Kanun'un 19. Maddesinin İkinci Fıkrasının (c) Bendinin (3) Numaralı Alt Bendinde Yer Alan "...8 inci..." İbaresinin Kanun'un 8. Maddesinin Birinci Fıkrasının İkinci Cümlesi Yönünden İncelenmesi**

## 1. İtirazın Gereçesi

47. Başvuru kararında özetle, Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının bayiler tarafından ihlal edilmesi durumunda itiraz konusu kuralla öngörülen idari para cezasının maktu olarak düzenlendiğı, Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendinde Kanun'un 8. maddesinin ihlali hâlinde bayiler için (c) bendinde yer alan cezanın beşte birinin uygulanacağı belirtilerek bayilik lisansı sahipleri ile diğere lisans sahipleri arasında bir ayırım yapılmış ise de bayiler arasında herhangi bir ayırım gözetilmediğı, bayilerin itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmalarının hukuk devletinin gereğı olan adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## 2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

48. Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin (3) numaralı alt bendinde; 5., 6., 7., 8. ve 17. maddelerin ihlali hâlinde sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk lirası idari para cezası verileceğı hüküm altına alınmıştır. İtiraz konusu kural, 19. maddenin ikinci fıkrasının (c) bendinin (3) numaralı alt bendinde yer alan "...8 inci..." ibaresi olup anılan ibare, Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi yönünden incelenmiştir.

49. Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde, bayiler dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürütmekle yükümlü kılınmıştır.

50. Kanun koyucunun petrol piyasası faaliyetlerinin şeffaf, istikrarlı, düzenli şekilde yürütülebilmesi ve petrolün güvenli bir şekilde kullanıcılarına sunulması amaçlarıyla bayileri dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürütmekle yükümlü kıldığı, bu yükümlülüğün ihlal edilmesi hâlinde uygulanacak yaptırım maktu idari para cezası olarak belirlediğı görülmektedir. Kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında söz konusu fiillerin karşılığında idari cezalar öngörmesinin kamu yararını sağlamaya yönelik olduğu açıktır.

51. Kanun'un 19. maddesinde, idari para cezasını gerektiren fiiller ağırlık derecelerine göre gruplandırılarak ihlalin önemine göre farklı idari para cezaları öngörülmüştür. Kanun koyucunun bayilerin dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürütmelerine ilişkin yükümlülüğün ihlaline Kanun'un diğere bazı hükümlerine göre daha çok önem atfettiğı ve cezaları, caydırıcılık fonksiyonunu yerine getirebileceğini takdir ettiği maktu ceza olarak düzenlediğı anlaşılmaktadır.

52. Kanunla yapılan düzenlemelerin etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi bakımından, öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak ve yasaklanan fiillerin işlenmesini önlemek için hangi tür ve ölçekte idari yaptırım uygulanacağı kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır. Maktu olarak belirlenen idari para cezaları, cezayı gerektiren fiili işleyenlerin üzerinde ekonomik durumlarına göre farklı etkiler doğurabilirse de bu durumun adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırılık oluşturduğu söylenemez. Kanun koyucu 19. maddede uygulanacak idari para cezaları yönünden bayiler arasında herhangi bir ayırım öngörmemiş ise de bayilerin dağıtıcılara göre daha küçük ölçekli işletmeler olduğunu göz önünde bulundurarak 19. maddenin ikinci fıkrasının (d) bendinde, 8. maddenin ihlali

hâlinde bayiler için (c) bendinde yer alan cezanın beşte birinin uygulanacağını hükme bağlamıştır. Bu bağlamda kanun koyucunun uygulanacak idari para cezası yönünden dağıtıcılarla bayiler arasında işletmelerin ekonomik büyüklüğüne ve sınıfına göre kademelendirme yaptığı görülmektedir. Kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında fiilin meydana getireceği neticeleri de dikkate alarak düzenlediği itiraz konusu kuralda hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yön bulunmamaktadır.

53. Açıklanan nedenlerle kural Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi yönünden Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

54. Zühtü ARSLAN, Serruh KALELİ ve Celal Mümtaz AKINCI bu görüşe katılmamışlardır.

## V. HÜKÜM

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;

A. 1. (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin esasına ilişkin incelemenin "bayiler" yönünden sınırlı olarak yapılmasına, OYBİRLİĞİYLE; bu yönden incelenen kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Serruh KALELİ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. (a) bendinin (3) numaralı alt bendinin, 5015 sayılı Kanun'un 18. maddesinin 6455 sayılı Kanun'un 43. maddesiyle değiştirilen dördüncü fıkrası yönünden iptaline yönelik esas incelemenin "bayiler" yönünden sınırlı olarak yapılmasına, OYBİRLİĞİYLE; bu yönden incelenen kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Serruh KALELİ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. (c) bendinin (3) numaralı alt bendinde yer alan;

1. "...7 nci..." ibaresinin, 5015 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 6455 sayılı Kanun'un 39. maddesiyle değiştirilen altıncı fıkrasının birinci cümlesi yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE,

2. "...8 inci..." ibaresinin, 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi yönünden, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE,

Zühtü ARSLAN, Serruh KALELİ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

1.11.2017 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  
Nuri NECİPOĞLU

Üye  
Hicabi DURSUN

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Esas Sayısı : 2017/97  
Karar Sayısı : 2017/148

## KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun, 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen, 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) ve (3) numaralı alt bendleri ile (c) bendinin (3) numaralı alt bendinde yer alan "...7 inci..." ve "...8 inci..." ibarelerinin Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olmadığına karar verilmiştir.

2. İtiraz konusu kurallar akaryakıt satışında belli yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda sorumlulara "bir milyon Türk Lirası" ((a) bendi) veya "sekiz yüz elli bin Türk Lirası" ((c) bendi) idari para cezası verilmesini öngörmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, akaryakıt faaliyetlerinin regüle edilmesine yönelik tedbirler alma, bu bağlamda bazı yükümlülüklerin ihlali durumunda yaptırımlar uygulama devletin görevidir. Hiç kuşkusuz bu tedbirlerin mahiyeti, uygulanacak cezaların türü ve miktarı konusunda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir.

3. Bu takdir yetkisinin anayasal sınırlar içinde adalet ve hakkaniyete uygun şekilde kullanılması gerekir. Başka bir ifadeyle, fiilin ağırlığı, failin kusuru ve ekonomik durumu, ağırlaştırıcı ve hafifletirici nedenler gibi etkenler dikkate alınarak uygulanan yaptırımın ölçütlü olması zorunludur. Cezaya konu fiille ceza arasında gözetilmesi gereken bu ölçülülük hukuk devletinin vazgeçilmez unsurudur.

4. Nispi cezalarla, alt ve üst sınırı belirlenen maktu cezalarda işlenen fiilin haksızlık derecesi ile failin kusuru ve ekonomik durumu esas alınabilecektir. Maktu para

cezası ise failin durumunu dikkate alarak cezanın kişiselleştirilmesi imkanını ortadan kaldırmaktadır. Halbuki hakkaniyete uygun, adil ve ölçülü bir para cezasının failin kusuru, ekonomik durumu gibi etkenleri dikkate alması gerekir. Nitekim 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin ikinci fıkrasına göre alt ve üst sınırları gösterilen "idari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur".

5. Anayasa Mahkemesi birçok kararında failin ekonomik durumunu dikkate almayan para cezalarının adil ve hakkaniyete uygun olmayan sonuçlar doğurabileceğine dikkat çekmiştir. 3.7.2014 tarihli ve E.2014/62, K.2014/125 sayılı kararda, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nun ek 10. maddesinde yer alan "44 üncü madde gereğince alınması zorunlu sertifikaları almaksızın faaliyet gösteren kişi mahallî mülki amir tarafından onbin Türk Lirasından otuzbin Türk Lirasına kadar idari para cezasıyla cezalandırılır." şeklindeki kural iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, idari para cezasının alt sınırı küçük çaplı bir işletmenin ölçülü olmayacak şekilde cezalandırılmasına imkan tanımaktadır. Bu nedenle "işletmelerin, ekonomik büyüklüğü ve sınıfına 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".

6. Mahkememiz 7.4.2016 tarihli ve E.2015/109, K.2016/28 sayılı kararında 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 19. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve belli durumlarda sorumlulara "sekiz yüz elli bin Türk Lirası" ve "altı yüz bin Türk Lirası" tutarlarında idari para cezası verileceğini öngören hükümlerini incelemiştir. Anayasa Mahkemesi itiraz konusu kurallarla öngörülen yaptırımların "regülatif idari para cezası" olduğunu, meblağları yüksek olduğundan bu cezaların muhatapları üzerinde çok ağır sonuçlar doğurabildiğini, bu nedenle genellikle nispi ya da alt ve üst sınırları belirlenmek suretiyle düzenlendiğini belirtmiştir (§ 21). Mahkeme, iptal gerekçesini şu şekilde açıklamıştır: "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" (§ 30).

7. Somut başvuruda Anayasa Mahkemesinin bu kararında ulaştığı sonuçtan ayrılmayı gerektiren farklı bir durum bulunmamaktadır. Hiç kuşkusuz, "caydırıcılık" idari para cezalarının en önemli amaçlarından biridir. Ancak, yüksek maktu para cezalarının ekonomik büyüklükleri aynı olmayan gerçek ve tüzel kişiler üzerinde aynı oranda caydırıcı olamayacağı açıktır. Ayrıca caydırıcılık makul ve ölçülü olmayan, dolayısıyla adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmayan cezaları haklı gösteremez.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kuralların Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğunu düşündüğümüzden, redde yönelik çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI



## KARŞIOY

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun idari para cezaları başlıklı 19. maddesinde 28.2.2013 tarih ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesi ile yapılan değişiklikler sonrasında mahkemeler görmekte oldukları davalarda uygulanan çeşitli kuralları Anayasa'ya aykırı oldukları düşüncesi ile itirazın iptali için Mahkememize başvurdukları görülmektedir.

Yapılan değerlendirme sonucunda Mahkememiz kabahatlere uygulanacak yaptırımın türü, ölçüsü gibi nedenleri belirlemede takdir yetkisi bulunduğunu kuralda öngörülen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul dengenin gözetildiğini, tüketicileri koruma ... caydırıcı cezalar getirebileceğini gerekçe yaparak kurallarda Hukuk Devleti ilkesine aykırılık görmemiştir.

Mahkememiz aynı konuda 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesi ikinci fıkrasının (c) bendinin "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekizyüzbin Türk Lirası para cezası verilir.*" bölümünün bendin (3) numaralı alt bendindeki 8. maddenin ihlali yönünden, aynı fıkranın (a) bendinin "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altıyüzbin Türk Lirası para cezası verilir.*" bölümünün bendin 4 numaralı alt bendindeki "*7. maddenin ihlali*" yönünden, Anayasaya aykırılığı nedeniyle iptali istemiyle yaptığı inceleme sonucunda, fiilin haksızlık içeriği, işletmelerin kusur durumu dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kurallarla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası öngörülmesinin, hukuk devletinin gereği olan "*adalet*" ve "*hakkaniyet*" ilkeleriyle bağdaşmadığını belirterek, dava konusu maktu idari para cezalarına ilişkin kuralların oyçokluğu ile Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğuna hükmetmiştir. (2015/109 E., 7.4.2016)

Anılan ve ayrıca regülatif para cezalarının öngörülmesine ilişkin kuralların yer aldığı dava dosyalarında olduğu gibi, dava konusu kuralın suç ve ceza (kabahat ve yaptırım) arası gözetilmesi gereken, beklenen hakkaniyet ve dengeyi korumadığı, eylem ve ona uygulanan yaptırımın nicelik ve niteliğine bakmak gereğini duyurmadığı, öndediği, denetimsiz alan yarattığı şeklindeki 7.4.2016 tarihli, 2015/109 E. sayılı dosyada yer alan iptal gerekçemiz altındaki oyum gibi ve bu konuda Mahkememizin 12.10.2016 gün ve 2015/73 E., 31.5.2017 gün ve 2017/103 E. sayılı ile 1.11.2017 gün, 2017/132 E. sayılı dosyalarında bir kısım önceki dosyada iptal oyu kullanmış üyeler çoğunluğunun bu kez redde yönelmesiyle, bu dosyalarda azınlıkta kalmakla kullandığımız karşı oy gerekçeleri ile çoğunluk görüşüne katılmamıştır. Kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.