

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**BİRİNCİ BÖLÜM
KARAR****NECAT KAYA BAŞVURUSU**

Başvuru Numarası : 2017/31072
Karar Tarihi : 20/10/2020

Başkan : Hasan Tahsin GÖKCAN
Üyeler : Burhan ÜSTÜN
Hicabi DURSUN
Yusuf Şevki HAKYEMEZ
Selahaddin MENTEŞ
Raportör : Umut FIRTINA
Başvurucu : Necat KAYA
Vekili : Av. İbrahim GÜL

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru; idari para cezası verilmesi nedeniyle mülkiyet hakkının, idari para cezasının iptali isteminin idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması olmasına dayalı olarak reddedilmesi nedeniyle masumiyet karinesinin, yargılamanın uzun sürmesi nedeniyle de makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiği iddialarına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 28/7/2017 tarihinde yapılmıştır.
3. Başvuru, başvuru formu ve eklerinin idari yönden yapılan ön incelemesinden sonra Komisyona sunulmuştur.
4. Komisyonca başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.
5. Bölüm Başkanı tarafından başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin birlikte yapılmasına karar verilmiştir.

6. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık, görüş bildirmemiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

7. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle ilgili olaylar özetle şöyledir:

A. İdari Para Cezası Verilmesi Süreci

8. Başvurucu, akaryakıt ticareti yapmaktadır. Başvurucunun Erzincan-Sivas kara yolu Yalnızbağ beldesinde bulunan tesisine Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından 11/3/2005 tarihinde bayilik lisansı verilmiştir. Başvurucu, anılan tesiste Petrol Ofisi A.Ş.'nin bayiliğini yapmaktadır.

9. Erzincan İl Jandarma Komutanlığı 26/2/2008 tarihinde yapmış olduğu denetimde başvurucuya ait tankerden E.K. isimli kişiye ait akaryakıt istasyonuna motorin ikmal edildiğini tespit etmiştir. Olaya ilişkin olarak aynı tarihte Tespit Tutanağı düzenlenmiştir.

10. Erzincan İl Jandarma Komutanlığınca gerçekleştirilen 11/7/2008 tarihli denetimde ise başvurucuya ait akaryakıt istasyonuna bayisi olduğu dağıtıcı firma dışında akaryakıt ikmal edildiği belirlenerek bu durum tutanağa bağlanmıştır. Olayda, Petrol Ofisi A.Ş. tarafından Ş. Petrol Ürünleri Madeni Yağlar Nak. İnş. Tah. Gıd. Paz. Ltd. Şti.ne gönderilen akaryakıtın başvurucuya ait akaryakıt istasyonuna boşaltıldığı tespit edilmiştir.

11. EPDK 8/6/2009 tarihinde 6/1/2005 tarihli ve 25692 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "*Ön Araştırma ve Soruşturma Prosedürüne Gerek Olmayan Haller*" başlıklı 25. maddesi uyarınca ön araştırma ve soruşturma prosedürüne gerek olmaksızın başvurucunun yazılı savunmasının alınması için Denetim Dairesi Başkanlığının yetkilendirilmesine karar vermiştir.

12. Denetim Dairesi Başkanlığının 19/6/2009 tarihli yazısı ile başvurucunun savunması istenmiştir. Yazının içeriğinde başvurucuya ait tankerden E.K. isimli kişiye ait akaryakıt istasyonuna motorin ikmal edilmesinin 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 4. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları ile 17/6/2004 tarihli ve 25495 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin (Yönetmelik) "*Bayilik Lisansı Sahiplerinin Yükümlülükleri*" başlıklı 38. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine aykırı olduğu vurgulanmıştır. Başvurucuya ait akaryakıt istasyonuna bayisi olduğu dağıtıcı firma dışında akaryakıt ikmal yapılmasının ise 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrası ile Yönetmelik'in 38. maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (d) bentlerine aykırı olduğu hususuna dikkat çekilmiştir.

13. Başvurucu 13/7/2009 tarihinde Kurum kayıtlarına giren savunma dilekçesinde; tankерinin E.K. tarafından A.Y. adlı kişiye satılan akaryakıtın götürülmesi için kiralandığını, teslimatın ardından arta kalan akaryakıtın tekrar E.K.ya ait istasyona getirilerek boşaltılması sırasında tutanakla tespit yapıldığını belirtmiştir. Dilekçede ayrıca başvurucu kısıtlı imkânlarla faaliyet yürüttüğünü, kendi tankeriyle çok miktarda akaryakıt getirme olanağı bulunmadığını belirterek istasyonuna akaryakıt ikmal yapıldığını kabul etmiştir.

14. Dağıtıcısı dışında akaryakıt ikmal ettiği ve yeniden satış amaçlı satış yaptığı gerekçeleriyle 3/9/2009 tarihli işlem uyarınca başvurucuya EPDK tarafından 170.000 TL tutarında idari para cezası verilmiştir. Kararda, başvurucunun gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerin 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (4) numaralı alt bendi ile aynı fıkranın (b) bendinin (2) numaralı alt bendine aykırı olduğuna değinilmiştir. Son olarak başvurucunun yazılı savunmasında ileri sürdüğü hususların kendisini haklı gösterecek gerekçeler içermediğine dikkat çekilmiştir.

B. İdari Para Cezasına İtiraz Süreci

15. Başvurucu, idari para cezası verilmesine ilişkin olarak EPDK tarafından tesis edilen idari işlemin iptali istemiyle 5/11/2009 tarihinde Danıştay Onüçüncü Dairesi (Mahkeme) nezdinde iptal davası açmıştır. Dava dilekçesinde özette dağıtıcısı dışında akaryakıt ikmal edilmediğini ve yeniden satış amaçlı satış yapılmadığı öne sürülerek EPDK tarafından tesis edilen idari para cezası verilmesine ilişkin işlemin iptalini istemiştir.

16. Mahkeme 4/10/2011 tarihli kararıyla davayı reddetmiştir.

17. Ret gerekçesinde öncelikle 5015 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile lisanın sahibine lisansta yer alan faaliyetin yapılması ile bu konularda taahhütlere girilmesi hakkını verdiğinin ve lisansta verilen hakların mevzuatın yerine getirilmesi koşulu ile kullanılacağına kurala bağlandığı vurgulanmıştır. Ayrıca 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca bayilerin lisanslarının devamı süresince bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmal yapılması ile yükümlü olduklarına dikkat çekilmiştir. Gerekçede, anılan Kanun'un 19. maddesi ile düzenlenen idari para cezasını gerektiren durumlar hatırlatılmıştır. Başvurucuya ait tanker ile E.K.ya ait akaryakıt istasyonuna boşaltım yapıldığının ve başvurunun bayisi olduğu dağıtıcı firma dışında Ş. Petrol Ürünleri Madeni Yağlar Nak. İnş. Tah. Gid. Paz. Ltd. Şti.nden temin ettiği akaryakıtın istasyonda bulunan tanklara boşaltıldığının idarece tespit edildiğinin altı çizilmiştir. Sonuç olarak idarenin bu tespitleri uyarınca mevzuata uygun olarak işlem tesis ettiği belirtilerek ret gerekçesi oluşturulmuştur.

18. Hüküm başvuru tarafından temyiz edilmiştir. Temyiz dilekçesinde 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinde yakın zamanda köklü ve önemli değişiklikler yapıldığı ve lehe olan bu değişikliklerin dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir. Dilekçede ayrıca Kanun'da öngörülen usulün uygulanmaması nedeniyle idari işlemin iptal edilmesi gerektiği açıklanmıştır. Ayrıca Yönetmelik hükmü ile ceza ihdas edilmesinin kanunilik ilkesine aykırı olduğu vurgulanmıştır. Aynı dağıtım şirketine bağlı bayiler arasında akaryakıt alımı ve satımının yasaklanmadığını belirten başvuru, derece mahkemesince iddialarının değerlendirilmediğini öne sürmüştür. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (Kurul) 16/4/2015 tarihinde mahkeme kararını onamıştır. Karar düzeltme istemi de aynı Kurulun 13/3/2017 tarihli kararıyla reddedilmiştir.

19. Başvurucu, nihai kararı 30/6/2017 tarihinde tebellüğ etmesinin ardından 28/7/2017 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

20. 5015 sayılı Kanun'un "*Tanımlar ve kısaltmalar*" kenar başlıklı 2. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Bu Kanunun uygulanmasında;

...

10) Bayilik: Karşılıklı yükümlülüklerin ekinde fizibilite olan bir sözleşmeye bağlanarak akaryakıt dağıtım şirketleri tarafından gerçek ve tüzel kişilere akaryakıtın kullanıcılara ikmal yetkisi verilmesi işlemini,

...

25) Kullanıcı: Petrol kullanımı yapan gerçek ve tüzel kişileri,

26) Kullanım: Petrolün sadece kişisel ve işletme ihtiyaçları için tüketimini,

...

İfade eder. "

21. 5015 sayılı Kanun'un "Lisansların tabi olacağı usul ve esaslar" kenar başlıklı 3. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Petrol ile ilgili;

...

b) Akaryakıt dağıtımı, taşınması ve bayilik faaliyetlerinin yapılması,

İçin lisans alınması zorunludur.

...

Bu Kanuna göre; lisansların verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici olarak durdurulması veya iptaline ilişkin işlemler Kurumca yapılır.

...

Lisansa yer alan hususlarda değişiklik yapılmasını gerektirecek faaliyetler, Kurumca onaylanıp lisansa işlenmedikçe yapılamaz.

Lisanslar ile ilgili olarak;

a) ...

i) Lisans kapsamında olsun veya olmasın piyasa ile ilgili faaliyetlerin yönlendirilmesi, gözetimi, denetimi ve benzeri konulara,

Ait usul ve esaslar Kurumca çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir.

... "

22. 5015 sayılı Kanun'un "Lisans sahiplerinin temel hak ve yükümlülükleri " kenar başlıklı 4. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları şöyledir:

"Lisans, sahibine lisansla yer alan faaliyetin yapılması ile bu konularda taahhütlere girişilmesi haklarını verir.

Lisans ile tanınan haklar; bu Kanunun, ilgili diğer mevzuatın ve lisansla yer alan kayıtlı hususların yerine getirilmesi koşuluyla kullanılır."

23. 5015 sayılı Kanun'un "Bayiler" kenar başlıklı 8. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"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 ikmalı yapılmaması,

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

ile yükümlüdür.

..."

24. 5015 sayılı Kanun'un "Bilgilerin toplanması, kayıt düzeni, denetim ve tebligat" kenar başlıklı 14. maddesinin dördüncü fıkrasının ilgili kısmı şöyledir:

"Kurum, piyasa faaliyetlerini kendi personeli eliyle veya gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları personeli eliyle denetime tabi tutar."

25. 5015 sayılı Kanun'un "İdari para cezaları" kenar başlıklı 19. maddesinin işlem tarihinde yürürlükte bulunan hâlinin ilgili kısmı şöyledir:

"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 altıyüzbin Türk Lirası idari para cezası verilir:

1) ...

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

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

1) ...

3) 4 üncü madde hükümlerinin ihlali.

...

Bayiler için yukarıda yer alan cezaların beşte biri uygulanır. "

26. 5015 sayılı Kanun'un "İdari para cezaları" kenar başlıklı 19. maddesinin 28/3/2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 28/3/2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesi ile değişik hâlinin ilgili kısmı şöyledir:

"...

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

1) ...

2) Sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi.

...

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

..."

27. 5015 sayılı Kanun'un "İdari para cezaları" kenar başlıklı 19. maddesinin son hâlinin ilgili kısmı şöyledir:

"...

f) Aşağıdaki hallerde sorumlulara yüz yirmi beş bin Türk Lirasından az olmamak ve altı yüz yirmi beş bin Türk Lirasını geçmemek üzere fiilin işlendiği tarihten bir önceki yılda ilgili lisansa konu petrol piyasası faaliyetine ilişkin net satış hasılatının binde onu oranında idari para cezası uygulanır:

1) ...

...

4) Bayilik lisansı sahiplerince lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi.

..."

28. Yönetmelik'in "Bayilik Lisansı Sahiplerinin Yükümlülükleri" başlıklı 38. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Madde 38- Bayilik lisansı sahipleri;

...

c) Faaliyetlerin, dağıtıcılar ile yapılacak tek elden satış sözleşmesine göre yürütülmesi,

d) Bayisi oldukları dağıtıcı haricinde akaryakıt temini yapılmaması,

...

g) Kullanıcılar haricinde yeniden satış amaçlı satış yapılmaması,

..."

29. Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Ön Araştırma ve Soruşturma Prosedürüne Gerek Olmayan Haller" başlıklı 25. maddesi şöyledir:

"Petrol piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı faaliyet ve işlemlerinden bu Yönetmelikte düzenlenen ön araştırma ve soruşturma prosedürüne gerek olmayacak derecede açık olduğu Kurul tarafından belirlenenler için, Daire Başkanlığı vasıtasıyla ilgili gerçek veya tüzel kişiye onbeş günden az olmamak üzere uygun bir süre verilerek yazılı savunması alınır. Daire Başkanı, ilgili gerçek veya tüzel kişinin yazılı savunmasını, kendi görüşüyle birlikte Başkanlığa sunar. Başkan, konuyu Kurul gündemine öncelikle alır.

Kurul, yazılı savunma ve konuya ilişkin Daire Başkanlığı görüşünü inceleyerek kararını verir. İlgili mevzuat hükümlerine aykırılığın Kurul tarafından sabit görülmesi halinde, ilgili kanunlarda öngörülen ceza ve yaptırımların uygulanmasını kararlaştırır."

B. Uluslararası Hukuk

30. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne (Sözleşme) ek 1 No.lu Protokol'ün "Mülkiyetin korunması" kenar başlıklı I. maddesi şöyledir:

"Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir.

Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka halel getirmez."

31. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ister suç gelirlerinin elde edilmesinin önüne geçilmesi için müsadere olarak uygulansın isterse de doğrudan uygulansın para cezalarının veya kazanç müsaderesinin mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğini kabul etmektedir. AİHM, bu suretle yapılan müdahalenin Sözleşme'ye ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinin ikinci paragrafı kapsamında mülkiyetin kullanılmasının kontrolüne ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerektiği görüşündedir (*Butler/Birleşik Krallık* (k.k.), B. No: 41661/98, 27/6/2002; *Phillips/Birleşik Krallık*, B. No: 41087/98, 5/7/2001, §§ 50, 51; *Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, B. No: 35399/05, 27/6/2015, §§ 57, 58).

32. *Konstantin Stefanov/Bulgaristan* kararına konu olayda başvuru avukatın ücreti yetersiz bulması nedeniyle zorunlu müdafî olmayı reddederek duruşmadan ayrılması üzerine ceza mahkemesince başvuru avukata yaklaşık 260 avro tutarında para cezası verilmiştir. AİHM, şikâyet edilen cezaya konu paranın mülk teşkil ettiğini ve bu para cezasının uygulanmasının da mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğini belirtmiştir (*Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, § 57). AİHM'e göre uygulanan para cezası Sözleşme'nin anlamında bir yaptırım teşkil etmektedir. Bu sebeple müdahale, taraf devletlere yaptırımların ödenmesini sağlamak için mülkiyetin kullanımını kontrol yetkisi tanıyan Sözleşme'ye ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinin ikinci paragrafı çerçevesinde değerlendirilmiştir (*Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, § 58).

33. AİHM; para cezasının açık, öngörülebilir ve ulaşılabilir mahiyette bir kanuna dayandığını, yargılamanın etkin ve gecikmeden sürdürülmesi yönünde kamu yararına dayalı meşru bir amacının da bulunduğunu tespit etmiştir (*Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, §§ 63, 64). AİHM, ölçülülük yönünden yaptığı değerlendirmede ise farklı unsurları ele almıştır. Öncelikle duruşmanın ertelenmesini önlemek amacını vurgulamıştır. AİHM, caydırıcı bir

etkinin sağlanması için parasal bir cezanın uygulanabileceğini belirtmiş ve bu alanda devletlerin geniş bir takdir yetkisi olduğuna dikkat çekmiştir. AİHM bu bağlamda en önemli güvencenin ise başvurucaya uygulanan cezaya karşı itiraz edebilme hakkının tanınması olduğunu ve somut başvuruda ise başvurucaya uygulanan cezaya ilişkin karar verme usulünün keyfi olduğunun ortaya konulmadığını belirtmiştir. AİHM son olarak başvurucaya verilen para cezasının üst sınırdan uygulanmakla beraber aşırı veya orantısız olmadığını değerlendirmiş, başvurucaunun mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin bozulmadığı sonucuna varmıştır (*Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, §§ 65-70).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

34. Mahkemenin 20/10/2020 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Mülkiyet Hakkının İhlal Edildiğine İlişkin İddia

1. Başvurucunun İddiaları

35. Başvurucu, verilen idari para cezası miktarının çok yüksek olması nedeniyle istasyonunu satmasının veya işletemez hâle gelmesinin kaçınılmaz olduğunu öne sürmüştür. Başvurucu, işlem tesis edilirken gereklilik ve orantılılık ilkelerine aykırı davranıldığını dile getirmiştir.

36. Başvurucu ayrıca kanuni dayanağı olmadan idari para cezası uygulanmasından yakınmıştır. Başvurucuya göre kanunda öngörülen usule uyulmadan idari para cezası verilmesi savunma hakkının ihlali anlamına gelmektedir. Başvurucu, idari işlemin iptali istemiyle açılan davada hukuka aykırı karar verilmesinden de şikâyetçidir. Başvurucu son olarak konuları farklı olan işletmelere aynı idari para cezasının uygulanmasının insan haklarına aykırı olduğunu ifade etmiştir.

37. Başvurucu bu gerekçelerle mülkiyet, savunma, adil yargılanma haklarının; suç ve cezaların kanuniliği ile eşitlik ilkelerinin ve masumiyet karinesinin ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

2. Değerlendirme

38. Anayasa Mahkemesi, olayların başvuru tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder (*Tahir Canan*, B. No: 2012/969, 18/9/2013, § 16).

39. Başvurucu, dile getirdiği şikâyetlerle ayrımcılık yasağının da ihlal edildiğini ileri sürmüştü de bu iddialarını somut bir biçimde temellendirememiştir. Bu sebeple işbu bireysel başvuruda belirtilen şikâyet yönünden ayrıca inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

40. Başvurucunun şikâyetlerinin özü, gereklilik ve orantılılık ilkelerine aykırı olarak yüksek tutarlı idari para cezası verilmesine yönelik olduğundan şikâyetin mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmesi uygun görülmüştür. Bunun yanında savunma ve adil yargılanma haklarına yönelik şikâyetler ile suç ve cezaların kanuniliği ilkesinin ihlal edildiği iddiasına yönelik şikâyet de mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmiştir.

41. Anayasa'nın "*Mülkiyet hakkı*" kenar başlıklı 35. maddesi şöyledir:

"Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

a. Kabul Edilebilirlik Yönünden

42. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

b. Esas Yönünden

i. Mülkün Varlığı

43. Anayasa'nın 35. maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20). Somut olayda idari para cezasına hükmedilmesi neticesinde belirtilen tutardaki paranın başvuruçunun mal varlığına dâhil olduğu ve verilen idari para cezasıyla başvuruçunun mal varlığından eksilmeye yol açıldığı kuşkusuz olduğuna göre bu paranın başvuruçusu açısından *mülk* teşkil ettiği açıktır.

ii. Müdahalenin Varlığı ve Türü

44. Başvuru konusu olayda başvuruçunun idari para cezası ile cezalandırılması yoluyla yapılan müdahalenin mal varlığına dâhil olan parasından yoksun kalmasına yol açtığından mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiği kuşkusuzdur.

45. Anayasa'nın 35. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu belirtilmek suretiyle *mülkten barışçıl yararlanma hakkına* yer verilmiş; ikinci fıkrasında da mülkten barışçıl yararlanma hakkına müdahalenin çerçevesi belirlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında genel olarak mülkiyet hakkının hangi koşullarda sınırlanabileceği belirlenmekle aynı zamanda *mülkten yoksun bırakmanın* şartlarının genel çerçevesi de çizilmiştir. Maddenin son fıkrasında ise mülkiyet hakkının kullanımının toplum yararına aykırı olamayacağı kurala bağlanmak suretiyle devletin mülkiyetin kullanımını kontrol etmesine ve düzenlemesine imkân sağlanmıştır. Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde de devlet tarafından mülkiyetin kontrolüne imkân tanıyan özel hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki mülkten yoksun bırakma ve mülkiyetin düzenlenmesi, mülkiyet hakkına müdahalenin özel biçimleridir (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, B. No: 2014/1546, 2/2/2017, §§ 55-58).

46. Müdahalenin -türünün yol açtığı sonuçlar yanında- amacı da gözetilerek belirlenmesi gerekmektedir. Başvuruçuya petrol piyasası kurallarına uymadığı için idari para cezası uygulanmıştır. Dolayısıyla müdahaleyle petrol piyasasının düzenlenmesi ve kontrol edilmesi amaçlanmaktadır. Bu durumda başvuruçunun mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolüne veya düzenlenmesine ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerekir.

iii. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

47. Anayasa'nın 13. maddesi şöyledir:

"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz."

48. Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkı sınırsız bir hak olarak düzenlenmemiş, bu hakkın kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilceği öngörülmüştür. Mülkiyet hakkına müdahalede bulunulurken Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen 13. maddesinin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna dayanması, kamu yararı amacı taşıması ve ayrıca ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerekmektedir (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, § 62).

(1) Kanunilik

49. Mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerde ilk incelenmesi gereken ölçüt kanuna dayalı olma ölçütüdür. Bu ölçütün sağlanmadığı tespit edildiğinde diğer ölçütler bakımından inceleme yapılmaksızın mülkiyet hakkının ihlal edildiği sonucuna varılacaktır. Müdahalenin kanuna dayalı olması, müdahaleye ilişkin yeterince ulaşılabilir, belirli ve öngörülebilir kanun hükümlerinin bulunmasını gerektirmektedir (*Türkiye İş Bankası A.Ş.* [GK], B. No: 2014/6192, 12/11/2014, § 44; *Ford Motor Company*, B. No: 2014/13518, 26/10/2017, § 49; *Necmiye Çiftçi ve diğerleri*, B. No: 2013/1301, 30/12/2014, § 55).

50. Hak ve özgürlüklerin, bunlara yapılacak müdahalelerin ve sınırlandırmaların kanunla düzenlenmesi bu haklara ve özgürlüklere keyfi müdahaleyi engelleyen ve hukuk güvenliğini sağlayan demokratik hukuk devletinin en önemli unsurlarından biridir. Bununla beraber Anayasa Mahkemesinin daha önceki kararlarında da belirtildiği üzere kanunla düzenleme zorunluluğu, hakka yapılacak müdahalenin uygulamasının kanunun çerçevesini aşmayacak şekilde tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelge gibi yürütme organının çıkaracağı ikincil düzenlemelerle yapılmasına mâni değildir (*Tahsin Erdoğan*, B. No: 2012/1246, 6/2/2014, § 60). Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin konularda temel esaslar, ilkeler ve genel çerçeve kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususların yürütme organınca çıkarılacak düzenleyici işlemlerle tanzim edilmesi mümkündür (AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

51. Başvurucu; lisans sahiplerinin yükümlülükleri arasında sayılan yeniden satış amaçlı satış yapılamaması düzenlemesinin Yönetmelik'te yer aldığını, bu kurala 5015 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yer verilmediğini belirterek Yönetmelik hükmü ile ceza ihdas edilmesinden yakınmıştır. Başvurucu ayrıca 5015 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına aykırı hareket etmenin 11/4/2013 tarihinde 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinde yapılan değişiklikle suç olmaktan çıkarılması nedeniyle de kendisine para cezası verilemeyeceğini dile getirmiştir. Başvurucu, idari para cezasına dayanak olarak alınan 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin Anayasa Mahkemesinin E.2015/73, K.2016/161 sayılı ve 12/10/2016 tarihli kararı ile iptal edildiğini belirterek

başvuru konusu idari işlemin kanuni dayanağının kalmadığını ifade etmiştir. Başvurucu sonuç olarak bu gerekçelerle suç ve cezaların kanuniliği ilkesinin ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

52. Somut olayda bayilik lisansı bulunan başvurucuya, dağıtıcısı dışında akaryakıt ikmal ettiği ve yeniden satış amaçlı satış yaptığı gerekçeleriyle idari para cezası verilmiştir.

53. Başvurucunun ilk iddiası Yönetmelik ile ceza ihdas edilmesine ilişkindir. Ancak başvurucu için söz konusu olan yükümlülüğün ve karşılığı idari yaptırımın ulaşılabilir, belirli ve öngörülebilir mahiyetteki söz konusu kanun hükümleriyle açık olarak düzenlendiği görülmektedir. Petrol piyasası gibi dinamik bir alanda teknik konuların bütünüyle kanunda düzenlenmesi beklenemez. Teknik ayrıntıların kanunla düzenlenmesinin beklenmesi daha hızlı hareket etmesi ve karşılaştığı sorunları daha süratli çözüme kavuşturması beklenen idarenin çalışmasını güçleştirebilir. Bu bakımdan özellikle teknik ve idari meselelere temas eden detayların düzenlenmesinin idarelerin takdirine bırakılması kanuna dayanma koşulunu ihlal etmez.

54. Nitekim somut olayda da 5015 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile petrol piyasasında faaliyette bulunanlar için genel nitelikli hak, kısıtlama ve yükümlülükler getirilmek suretiyle genel çerçevenin çizildiği anlaşılmaktadır. EPDK tarafından çıkarılan yönetmeliklerle de bu genel çerçeveye dayalı olarak teknik detayların açık bir biçimde gösterildiği görülmektedir. Buna göre 5015 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrasında, lisansa tanınan hakların bu Kanun'un ilgili diğer mevzuatın ve lisansa yer alan kayıtlı hususların yerine getirilmesi koşuluyla kullanılabilmesi kurala bağlanmıştır. Yönetmelik'in 38. maddesinde ise bayilik lisansı sahiplerinin yükümlülüklerine yer verilmiştir. Bu kapsamda anılan Yönetmelik maddesinin (g) bendiyle kullanıcılar haricinde yeniden satış amaçlı satış yapılmaması düzenlenmiştir. 5015 sayılı Kanun'un "*İdari para cezaları*" kenar başlıklı 19. maddesinin işlem tarihinde yürürlükte bulunan hâlinin (b) bendinin dördüncü fıkrasında Kanun'un 4. maddesinde yer alan hükümlerin ihlali hâlinde 250.000 TL idari para cezası verileceği, bayiler için ise cezanın beşte birinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

55. Başvurucunun açtığı davada ilk derece mahkemesi de bu düzenlemelere dayalı olarak başvurucunun yeniden satış amaçlı satış yapılmaması yükümlülüğüne uymadığını açıklamıştır. Konuya ilişkin petrol piyasası kurallarının yorumuna dayalı olan söz konusu kararın ise keyfi veya öngörülemez nitelikte olmadığı anlaşılmaktadır.

56. Diğer taraftan başvurucu 5015 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına aykırı hareket etmenin 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinde 11/4/2013 tarihinde yapılan değişiklikle suç olmaktan çıkarılması nedeniyle de uygulanan cezanın kanuni dayanağının kalmadığını ileri sürmüştür. Ancak maddenin 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değişik hâlinde de sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesinin idari para cezasına tabi olacağı hüküm altına alınmıştır. Bu durumda kanuni dayanağın bulunduğu açıktır.

57. Son olarak başvurucu, idari para cezasına dayanak olarak alınan 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin Anayasa Mahkemesinin E.2015/73, K.2016/161 sayılı ve 12/10/2016 tarihli kararı ile iptal edildiğini belirterek başvuru konusu idari işlemin kanuni dayanağının kalmadığını öne sürmüştür. Bahsi geçen Anayasa Mahkemesi kararının incelenmesi neticesinde kararın 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi ile ilgili olmadığı anlaşılmıştır. Bahsi geçen kararın 2/3/2005 tarihi

ve 5307 sayılı Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrası ile ilgili olduğu görülmüştür. Bu yönüyle de başvuru kanunilik ilkesine aykırı olarak cezalandırıldığından ya da yaptırıma bağlanmamış bir fiil dolayısıyla keyfi bir şekilde cezalandırıldığından söz edilemez.

58. Sonuç olarak başvuruya konu idari para cezası 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (4) numaralı alt bendi ile aynı fıkranın (b) bendinin (2) numaralı alt bendi uyarınca ve anılan maddenin dördüncü fıkrası gözönünde bulundurularak verilmiş olup söz konusu Kanun hükümlerinin açık, ulaşılabilir ve öngörülebilir mahiyette olduğu dikkate alındığında başvuru mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kanuna dayalı olduğu kuşkusuzdur.

(2) Meşru Amaç

59. Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Kamu yararı kavramı, mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlandırılmasına imkân vermekle bir sınırlandırma amacı olmasının yanı sıra mülkiyet hakkının kamu yararı amacı dışında sınırlanamayacağını öngörerek ve bu anlamda bir sınırlama sınırı oluşturarak mülkiyet hakkını etkin bir şekilde korumaktadır (*Nusrat Külah*, B. No: 2013/6151, 21/4/2016, § 53).

60. 5015 sayılı Kanun'un genel ve madde gerekçeleri ile yasama sürecindeki tartışmalardan kanun koyucunun petrolün doğrudan veya işlenerek güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içinde kullanıcılara sunumunu, faaliyetlerin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesini, bunu sağlamak üzere gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini hedeflediği anlaşılmaktadır. Kanun koyucunun bayilerin, dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürüteceklerine ve sözleşmenin devamı süresince, bayisi olduğu akaryakıt dağıtıcısı dışında başka akaryakıt dağıtıcıları ve onların bayilerinden akaryakıt teslim almayacaklarına yönelik düzenlemeler getirdiği, bu kapsamda dağıtıcısı dışında akaryakıt ikmali ve yeniden satış amaçlı satış yapılmasını yasakladığı, bu yasağın ihlali hâlinde uygulanacak yaptırımı maktu idari para cezası olarak belirlediği görülmektedir. Kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında söz konusu fiilleri kabahat olarak belirlemesinin ve bunun karşılığında idari cezalar öngörmesinin kamu yararını sağlamaya yönelik olduğu açıktır.

61. Dolayısıyla toplum ve çevre sağlığı ile can, mal ve çevre güvenliği açısından büyük önem taşıyan petrol piyasasına ilişkin faaliyetlerin izin, ruhsat, denetim ve kontrol işlemleri çerçevesinde bazı yükümlülükler öngörülerek bu yükümlülüklere uyulmamasının yaptırıma tabi tutulmasında kamu yararı amacının bulunduğu kuşkusuzdur. Ayrıca bu yaptırımların kanuna aykırı benzeri fiillerin tekrar işlenmesinin önüne geçilmesi bağlamında caydırıcı bir yönü de bulunmaktadır. Son olarak dağıtıcısı dışında akaryakıt ikmali ve yeniden satış amaçlı satış yapılmasına izin verilmemesinin piyasa işleyişinin düzenlenmesi gibi bir amacının olduğuna da dikkati çekmek gerekir. Bu sebeplerle başvuruya konu müdahalenin kamu yararına dayalı meşru bir amacının olduğu kuşkusuzdur.

(3) Ölçülülük

(a) Genel İlkeler

62. Son olarak kamu makamlarınca başvuru mülkiyet hakkına yapılan müdahaleyle gerçekleştirilmek istenen amaç ile bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan araçlar arasında makul bir ölçülülük ilişkisinin olup olmadığı değerlendirilmelidir.

63. Ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen müdahalenin ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir (AYM, E.2011/111, K.2012/56, 11/4/2012; E.2014/176, K.2015/53, 27/5/2015; E.2016/13, K.2016/127, 22/6/2016, § 18; *Mehmet Akdoğan ve diğerleri*, B. No: 2013/817, 19/12/2013, § 38).

64. Mülkiyet hakkına yapılan bir müdahalenin Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine göre ölçülü olabilmesi için her şeyden önce bu tedbirin öngörülen kamu yararı amacını gerçekleştirmeye elverişli olması zorunludur. Diğer taraftan müdahalede bulunulurken takip edilen kamu yararı amacını gerçekleştirmeye en uygun aracın seçilmesi gerekmektedir. Bu alanda hangi araçların tercih edileceği ise öncelikli olarak daha isabetli karar verebilecek konumda olan ilgili kamu makamlarının yetkisindedir. Bu nedenle hangi aracın tercih edileceğinin belirlenmesi hususunda idarelerin belli ölçüde takdir yetkisi bulunmaktadır. Ne var ki seçilen aracın gerekliliğine ilişkin olarak idarelerin sahip olduğu takdir yetkisi sınırsız değildir. Tercih edilen aracın müdahaleyi ulaşılmak istenen amaca nazaran bariz bir biçimde ağırlaştırması durumunda Anayasa Mahkemesince müdahalenin gerekli olmadığı sonucuna ulaşılması mümkündür. Ancak Anayasa Mahkemesinin bu kapsamda yapacağı denetim, seçilen aracın isabet derecesine yönelik olmayıp hak ve özgürlükler üzerinde oluşturduğu müdahalenin ağırlığına dönüktür (bazı değişikliklerle birlikte bkz. *Hamdi Akın İpek*, B. No: 2015/17763, 24/5/2018, § 108; *Hanife Ensaroğlu*, B. No: 2014/14195, 20/9/2017, § 67).

65. Diğer taraftan hukuk devletinde; ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerine ilişkin kurallar Anayasa'ya aykırı olmamak üzere ülkenin sosyal, kültürel yapısı, ahlaki değerleri ve ekonomik hayatın gereksinimlerini gözönüne alan suç politikasına göre belirlenir. Kanun koyucu, izlediği suç politikası gereği bazı fiilleri ceza hukuku alanından çıkarabileceği gibi korudukları hukuki yararları ve neden olduğu sonuçları esas alarak birtakım suçları farklı yaptırımlara da tabi kılabilir. Kanun koyucunun bu konudaki tercih ve takdirinin yerindeliliğinin incelenmesi, anayasal denetimin kapsamı dışında kalmaktadır (AYM, E.2017/170, K.2018/77, 5/7/2018).

66. Bununla birlikte orantılılık ilkesi gereği kişilerin mülkiyet hakkının sınırlandırılması hâlinde elde edilmek istenen kamu yararı ile bireyin hakları arasında adil bir dengenin kurulması gerekmektedir. Bu adil denge, başvurucunun şahsi olarak aşırı bir yükü katlandığının tespit edilmesi durumunda bozulmuş olacaktır. Müdahalenin orantılılığını değerlendirirken Anayasa Mahkemesi; bir taraftan ulaşılmak istenen meşru amacın önemini, diğer taraftan da müdahalenin niteliğini, başvurucunun ve kamu otoritelerinin davranışlarını gözönünde bulundurarak başvurucuya yüklenen külfeti dikkate alacaktır (bazı değişikliklerle birlikte bkz. *Arif Güven*, B. No: 2014/13966, 15/2/2017, §§ 58, 60).

67. Anayasa'nın 35. maddesi usule ilişkin açık bir güvenceden söz etmemektedir. Bununla birlikte mülkiyet hakkının gerçek anlamda korunabilmesi bakımından bu madde, Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da ifade edildiği üzere mülk sahibine müdahalenin kanun dışı veya keyfi ya da makul olmayan şekilde uygulandığına ilişkin savunma ve itirazlarını sorumlu makamlar önünde etkin bir biçimde ortaya koyabilme olanağının tanınması güvencesini kapsamaktadır. Bu değerlendirme ise uygulanan sürecin bütününe bakılarak yapılmalıdır (*Züliye Öztürk*, B. No: 2014/1734, 14/9/2017, § 64; *Bekir Yazıcı* [GK], B. No: 2013/3044, 17/12/2015, § 71).

68. Elkoyma veya müsadere gibi tedbirler yoluyla ya da para cezası uygulanmak suretiyle mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerin bireyin menfaatleri ile kamunun yararı arasında olması gereken adil dengeyi bozması için malikin davranışı ile kanunun ihlali arasında uygun bir illiyet bağının olması ve başvurusunun müdahaleye yönelik iddia ve savunmalarının ilgili idari ve yargısal makamlarca makul biçimde karşılanması, ayrıca her hâlde iyi niyetli malikin zararının ise tazmini gerekmektedir. Bu gerekliliklere uyulduğu takdirde mülkiyet hakkına yapılan müdahale ölçülü olacaktır (*Züliye Öztürk*, § 64).

(b) İlkelerin Olaya Uygulanması

69. Başvurucuya idari para cezası verilmesinin akaryakıtın ekonomik olarak rekabet ortamı ve güvenlik içinde kullanıcılara sunumunu sağlamaya yönelik olduğu dikkate alındığında müdahalenin söz konusu kamu yararı amacını gerçekleştirmeye elverişli olduğunda şüphe bulunmamaktadır. İkinci olarak başvurusunun mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin gerekli olup olmadığı irdelenmelidir. Olayda başvurusunun fiili suç olarak düzenlenmemiş ve başvurusuya adli bir yaptırım öngörülmemiştir. Buna göre mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolüne ilişkin üçüncü kural çerçevesinde kamu makamlarının sahip olduğu geniş takdir yetkisi de gözönünde bulundurulduğunda başvurusunun fiilinin kabahat olarak düzenlenerek yalnızca idari para cezası uygulandığı dikkate alındığında müdahalenin gerekli olmadığı söylenemez.

70. Orantılılık yönünden ise öncelikle başvurucuya idari para cezası kararına karşı iddia ve savunmalarını etkin bir biçimde ortaya koyabilme olanağının tanınıp tanınmadığı değerlendirilmelidir. Başvurucu, öncelikle idari para cezası verilmesine ilişkin idari işleme karşı Kurum nezdinde savunmasını sunabilmiştir (bkz. § 13). Yargılama aşamasında ise kendisini avukat ile temsil ettiren başvuru, önce idare mahkemesinde dava açmış; davanın reddine ilişkin karara karşı da temyiz yoluna başvurmuştur.

71. Diğer taraftan başvuru, idari para cezası yüksek olduğu için cezanın orantısızlığından yakınmakta ise de herhangi bir orantılılık karşılaştırması yapmaya elverişli bir bilgi veya belge sunmamıştır. Dolayısıyla verilen idari para cezasının somut olay bağlamında başvurusunun ekonomik durumunda nasıl bir etkiye yol açtığı belirlenmesi mümkün olamamaktadır.

72. Sonuç olarak akaryakıtın güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içinde kullanıcılara sunumu yükümlülüğünün toplum ve çevre sağlığı ile can, mal ve çevre güvenliği açısından büyük önem arz ettiği kuşkusuzdur. Bunun yanında devletin idari para cezalarının düzenlenmesi ve uygulanması alanında geniş bir takdir yetkisinin olduğu da dikkate alınmalıdır. Kaldı ki olayda başvurucuya idari para cezasının dışında herhangi bir adli veya idari yaptırım uygulanmamış, müsadere veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi ya da bayilik lisansının geçici süreyle veya tamamen askıya alınması gibi bir tedbir yoluna da gidilmemiştir. Ayrıca idari para cezası verilmesine yol açan fiilin başvurusunun kusurundan kaynaklandığı, somut olayda kamu makamlarının özensiz bir tutum veya davranışının ise söz konusu olmadığı gözetilmelidir.

73. Bu durumda başvurusunun mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin -içerdiği kamu yararı amacı ile karşılaştırıldığında ve özellikle kendi kusuruyla kanuna aykırılığa yol açtığı gözetildiğinde- başvurusuya şahsi olarak aşırı bir külfet yüklediği değerlendirilmiştir. Dolayısıyla başvurusunun mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin bozulmadığı ve müdahalenin ölçülü olduğu sonucuna varılmıştır.

74. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

B. Masumiyet Karinesinin İhlal Edildiğine İlişkin İddia

1. Başvurucunun İddiaları

75. Başvurucu; idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanıyor olmasının ispat külfetinin ters çevrilmesi anlamına geldiğini, suçsuzluğunu ispat etmek için dava açmak zorunda kaldığını belirterek masumiyet karinesinin ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

2. Değerlendirme

a. Genel İlkeler

76. Masumiyet karinesi, Anayasa'nın 38. maddesinin dördüncü fıkrasında "*Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.*" şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 36. maddesinde ise herkesin iddia ve savunma ile *adil yargılanma* hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Anılan maddeye *adil yargılanma* ibaresinin eklenmesine ilişkin gerekçede, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde de güvence altına alınan adil yargılama hakkının madde metnine dâhil edildiği vurgulanmıştır. Nitekim Sözleşme'nin 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, kendisine bir suç isnat edilen herkesin suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar suçsuz sayılacağı düzenlenmiştir. Bu itibarla masumiyet karinesi -Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkının bir unsuru olmakla beraber- Anayasa'nın suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kimsenin suçlu sayılamayacağına dair 38. maddesinin dördüncü fıkrasında ayrıca düzenlenmiştir (*Adem Hüseyinoğlu*, B. No: 2014/3954, 15/2/2017, § 33).

77. Masumiyet karinesi, hakkında suç isnadı bulunan bir kişinin adil bir yargılama sonunda suçlu olduğuna dair kesin hüküm tesis edilene kadar masum sayılması gerektiğini ifade etmekte ve hukuk devleti ilkesinin de bir gereğini oluşturmaktadır (AYM, E.2013/133, K.2013/169, 26/12/2013). Anılan karine, kişinin suç işlediğine dair kesinleşmiş bir yargı kararı olmadan suçlu olarak kabul edilmemesini güvence altına almaktadır. Bunun sonucu olarak kişinin masumiyeti *asıl* olduğundan suçluluğu ispat külfeti iddia makamına ait olup kimseye suçsuzluğunu ispat mükellefiyeti yüklenemez. Ayrıca hiç kimse, suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar yargılama makamları ve kamu otoriteleri tarafından suçlu olarak nitelendirilemez ve suçlu muamelesine tabi tutulamaz (*Kürşat Eyoğ*, B. No: 2012/665, 13/6/2013, § 26).

78. Sanık masumiyet karinesi gereği suçsuz sayıldığı için yargılama yapılmakta ve maddi gerçeğe ulaşılmaya çalışılmaktadır. Maddi gerçeğe ulaşmak için suç isnadı altında olan kişiden masum olduğunu ispat etmesi istenemez. Çünkü suç isnadı altında da olsa kişi, hükmen sabit oluncaya kadar suçsuz kabul edilmektedir (*Adem Hüseyinoğlu*, § 35).

79. Masumiyet karinesi kapsamında yer alan ve iddia edenin iddiasını ispatla yükümlü olması kuralı, Anayasa'nın 38. maddesinin gerekçesinde de açıkça ifade edilmiştir. Bununla birlikte genel anlamda suçun kanıtlanması yükümlülüğü iddia edende kaldığı sürece savunmasını oluşturmak için ispat yükünü sanığa devreden kurallar ile hukuki veya fiili varsayımların olduğu durumlarda ispat yükünün yer değiştirmesi masumiyet karinesine

aykırılık taşımaz (AYM, E.2013/38, K.2014/58, 27/3/2014). Ancak suç isnadını içeren karinenin aksinin başvuru tarafından yargılama sırasında ispat edilebilmesinin mümkün olması, hâkimin de bu yönde ileri sürülen iddiaları inceleyip kararını buna göre verebilmesi, bir başka ifadeyle karinelerin kişiyi otomatik olarak *suçlu* hâline getirmemesi gerekir. Karineler, masumiyet karinesini ihlal eder boyuta ulaşmamalı ve suç isnadı altındaki kişi savunma imkânlarından yararlandırılmalıdır (*Adem Hüseyinoğlu*, § 36).

80. Bununla birlikte somut olayın özel koşullarında kabahat eylemleri nedeniyle uygulanan idari yaptırımlarda -adli suç ve cezalara nazaran- sorumluluk karinelerine ilişkin standartların daha esnek yorumlanması mümkündür. Ancak bu durumda dahi ispat bakımından kullanılan karinelerin masumiyet karinesini ihlal eder boyuta ulaşmaması gerekir (*Ahmet Altuntaş ve diğerleri* [GK], B. No: 2015/19616, 17/5/2018, §34).

b. İlkelerin Olaya Uygulanması

81. Başvuruya konu olayda idare; başvurucağın dağıtıcısı dışında akaryakıt ikmal ettiğini, yeniden satış amaçlı akaryakıt satışı yaptığını tespit etmiş ve buna istinaden idari yaptırım uygulamıştır. Başvurucağın ise bu tankerlerin içindeki akaryakıtın kendi bayisine ait olduğunu öne sürmektedir. Ancak mahkemeler başvurucağın bu savunmasına itibar etmemiştir. Başvurucağın göre mahkemelerin bu savunmaya itibar etmemesi ispat külfetinin ters çevrilmesi mahiyetinde olup masumiyet karinesini ihlal etmektedir.

82. Olayda idare, başvurucağın dağıtıcısı dışında akaryakıt ikmal ettiğini ve yeniden satış amaçlı akaryakıt satışı yaptığını tespit etmiştir. Başvurucağın da bunu inkâr etmemektedir. Ancak başvurucağın bu araçların içindeki akaryakıtın aslında kendi bayisine ait olduğunu iddia etmektedir. Olayın bu koşullarında derece mahkemelerinin söz konusu araçlardaki akaryakıtın başvurucağın bayisi bulunduğu dağıtım şirketine ait akaryakıt olmadığını kabul etmelerinin aksi ispat edilemez bir karineye dayandığını söylemek mümkün değildir. Aksine mahkemeler, idarenin başvurucağın başka bir dağıtıcı firmaya ait akaryakıtı sattığı vakiasını ispat ettiği kanaatine varmıştır. Mahkemeler bu kanaate ulaşırken karinelere değil olgulardan hareket etmiştir.

83. Dolayısıyla başvuruya konu mahkeme kararında somut olayın koşulları dikkate alınarak mevzuat bağlamında değerlendirmeler yapılmak suretiyle, tesis edilen işlemin hukuka uygun olduğu yönünde hüküm kurulduğu görüldüğünden, bireysel başvuruya konu edilen mahkeme kararında masumiyet karinesine yönelik bir müdahalenin bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.

84. Açıklanan gerekçelerle masumiyet karinesine yönelik bir ihlalin bulunmadığının açık olduğu anlaşılan başvurucağın bu kısmının *açıkça dayanaktan yoksun olması* nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir.

C. Makul Sürede Yargılama Hakkının İhlal Edildiğine İlişkin İddia

1. Başvurucağın İddiaları

85. Başvurucağın, yargılamanın uzun sürmesi nedeniyle adil yargılama hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

2. Değerlendirme

86. Bireysel başvuru sonrasında 25/7/2018 tarihli ve 7145 sayılı Kanun'un 20. maddesiyle 9/1/2013 tarihli ve 6384 sayılı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine Yapılmış Bazı Başvuruların Tazminat Ödenmek Suretiyle Çözümüne Dair Kanun'a geçici madde eklenmiştir.

87. 6384 sayılı Kanun'a eklenen geçici maddeye göre yargılamaların uzun sürmesi, yargı kararlarının geç veya eksik icra edilmesi ya da icra edilmemesi şikâyetiyle Anayasa Mahkemesine yapılan ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Anayasa Mahkemesi önünde derdest olan bireysel başvuruların başvuru yollarının tüketilmemesi nedeniyle verilen kabul edilemezlik kararının tebliğinden itibaren üç ay içinde yapılacak müracaat üzerine Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Tazminat Komisyonu Başkanlığı (Tazminat Komisyonu) tarafından incelenmesi öngörülmüştür.

88. *Ferat Yüksel* (B. No: 2014/13828, 12/9/2018) kararında Anayasa Mahkemesi yargılamaların makul sürede sonuçlandırılmadığı ya da yargı kararlarının geç veya eksik icra edildiği ya da hiç icra edilmediği iddiasıyla 31/7/2018 tarihinden önce gerçekleştirilen bireysel başvurulara ilişkin olarak Tazminat Komisyonuna başvuru imkânının getirilmesine ilişkin yolu başarı şansı sunan, yeterli giderim sağlama kapasitesi bulunan, ulaşılabilir bir yol olduğunu tespit etmiştir (*Ferat Yüksel*, §§ 27-34). Bu gerekçeler doğrultusunda Anayasa Mahkemesi, ilk bakışta ulaşılabilir olan ve ihlal iddialarıyla ilgili başarı şansı sunma ve yeterli giderim sağlama kapasitesi olduğu görülen Tazminat Komisyonuna başvuru yolu tüketilmeden yapılan başvurunun incelenmesinin bireysel başvurunun *ikincil niteliği* ile bağdaşmayacağı sonucuna vararak başvuru yollarının tüketilmemiş olması nedeniyle kabul edilemezlik kararı vermiştir (*Ferat Yüksel*, §§ 35, 36).

89. Mevcut başvuruda, söz konusu karardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

90. Açıklanan gerekçelerle başvurunun bu kısmının diğer kabul edilebilirlik koşulları yönünden incelenmeksizin *başvuru yollarının tüketilmemesi* nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. 1. Masumiyet karinesinin ihlal edildiğine ilişkin iddianın *açıkça dayanaktan yoksun olması* nedeniyle KABUL EDİLEMEZ OLDUĞUNA,

2. Makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın *başvuru yollarının tüketilmemesi* nedeniyle KABUL EDİLEMEZ OLDUĞUNA,

3. Mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının İHLAL EDİLMEDİĞİNE,

C. Yargılama giderlerinin başvuru üzerinde BIRAKILMASINA,

D. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 20/10/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Selahaddin MENTEŞ