

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2022/141

Karar Sayısı : 2023/17

Karar Tarihi: 25/1/2023

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 14/2/2019 tarihli ve 7164 sayılı Kanun'un 32. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin beşinci fıkrasının;

A. Birinci cümlesinin "...yargı yoluna başvurulması, ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmaz." bölümünün,

B. İkinci cümlesinin,

Anayasa'nın 12., 13., 35., 36. ve 38. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: 5015 sayılı Kanun kapsamında uygulanan idari para cezasının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emrinin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı 19. maddesinin beşinci fıkrası şöyledir:

"Bu Kanun kapsamında verilen idari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulması, ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmaz. Teminat mektubunun miktarı, türü, hangi şartlarda paraya çevrileceği ve diğer hususlar Kurumca yapılacak düzenlemeler ile belirlenir."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ASLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Ridvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 30/11/2022 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural sorunu görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri

sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görev kapsamına giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kurallardır.

3. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin beşinci fıkrasının birinci cümlesinin "...yargı yoluna başvurulması, ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmaz." bölümü ile ikinci cümlesinin iptalini talep etmiştir. İtiraz konusu bölümle anılan Kanun kapsamında verilen idari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulmasının ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmayaacağı, itiraz konusu cümleyle de teminat mektubunun miktarı, türü, hangi şartlarda paraya çevrileceği ve diğer hususların Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunca (EPDK) yapılacak düzenlemelerle belirleneceği öngörülmüştür.

4. Bakılmakta olan davanın konusu ise öncesinde dava konusu yapılmış olmasına rağmen banka teminat mektubu verilmemesi nedeniyle tahsil işlemleri devam eden idari para cezası kapsamında düzenlenen ödeme emrinin iptali talebine ilişkindir. Bu itibarla bakılmakta olan davaya konu olayda verilmiş bir banka teminat mektubunun olmaması nedeniyle teminat mektubunun miktarı, türü, hangi şartlarda paraya çevrileceği ve diğer hususların EPDK'ca yapılacak düzenlemelerle belirleneceğini öngören itiraz konusu cümlelerin bakılmakta olan davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır.

5. Açıklanan nedenle 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 14/2/2019 tarihli ve 7164 sayılı Kanun'un 32. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin beşinci fıkrasının;

A. Birinci cümlesinin "...yargı yoluna başvurulması, ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmaz." bölümünün esasının incelenmesine,

B. İkinci cümlesinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu cümleye ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

6. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Fatih TORUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

7. Enerji sektörü içinde önemli paya sahip olan petrol faaliyetlerinin yasal çerçevesi 5015 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un amacı yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan petrolün doğrudan veya işlenerek güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasaya faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamaktır. Petrol piyasasını düzenleme görevi kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip EPDK'ya verilmiştir (AYM, E.2021/66, K.2022/52, 21/4/2022, § 3).

8. EPDK, petrol piyasa faaliyetlerini yönlendirme ve düzenleme görevi kapsamında piyasayı denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütme yetkisi ile birlikte anılan Kanun'a veya ilgili mevzuata aykırı faaliyetler nedeniyle idari yaptırım uygulama yetkisine de sahiptir. Petrol piyasasını düzenleyen hükümlerin ihlal edilmesi durumunda EPDK'nun uygulama yetkisine sahip olduğu idari yaptırımlardan biri de idari para cezasıdır. EPDK tarafından petrol piyasasına ilişkin uygulanacak idari para cezaları 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinde düzenlenmiştir.

9. Anılan maddenin birinci fıkrasında idari para cezalarının hangi durumlarda kimlere ve hangi oranlarda uygulanacağı düzenlenmiş, maddenin ikinci fıkrasında ise ceza uygulanan bir fiilin iki yıl geçmeden aynı kişi tarafından tekrar işlenmesi hâlinde idari para cezalarının iki kat olarak uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

10. Maddenin üçüncü fıkrasında bu madde hükümlerine göre yürütülen idari işlemlerin lisans sahibinin EPDK'ya bildirdiği elektronik tebligat adresine tebliğ edileceği, EPDK'ya bildirilen elektronik tebligat adresine tebligatın zorunlu bir sebeple yapılamaması hâlinde EPDK'ya bildirilen adrese yapılan bildirim tebligat yerine geçeceği, dördüncü fıkrasında da bu Kanun kapsamında verilen idari para cezalarının tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödeneceği, süresinde ödenmeyen idari para cezalarının 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri gereğince tahsil edilmek üzere ilgili vergi dairesine gönderileceği hükme bağlanmıştır.

11. Beşinci fıkranın birinci cümlesinde ise bu Kanun kapsamında verilen idari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulmasının ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmayacağı öngörülmüştür. Anılan cümlelerin *"...yargı yoluna başvurulması, ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmaz."* bölümü itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır.

B. İtirazın Gerekçesi

12. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralla henüz kesinleşmemiş bir idari para cezasına karşı yargı yoluna başvurulsa dâhi söz konusu idari para cezasının tahsiline imkân tanındığı, bu durumun hak arama özgürlüğünü ve mülkiyet hakkını ihlal ettiği, kamu yararı amacı taşımadığı, masumiyet karinesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 12., 13., 35., 36. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

13. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 40. maddesi yönünden de incelenmiştir.

14. Anayasa'nın 35. maddesinde "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*" denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır.

15. Mülkiyet hakkı; kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak şartıyla sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, semerelerinden yararlanma ve üzerinde tasarruf etme imkânı veren bir haktır. Bu bağlamda malikin mülkünü kullanma, semerelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin kısıtlanması veya mülkünden yoksun bırakılması mülkiyet hakkına getirilmiş bir sınırlama niteliğindedir (AYM, E.2017/21, K.2020/77, 24/12/2020, § 137; E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, § 13).

16. İtiraz konusu kural, 5015 sayılı Kanun kapsamında verilen idari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulmasının ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmayacağını öngörmekte olup bu durumun borçlunun mal varlığında azalmaya neden olabileceği gözetildiğinde kuralın mülkiyet hakkına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

17. Öte yandan Anayasa'nın "*Temel hak ve hürriyetlerin korunması*" başlıklı 40. maddesinin birinci fıkrası "*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir*" hükmünü içermektedir. Anılan hükme göre kişilerin yargı makamları ile idari makamlar önünde haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması anayasal bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, temel hak ve özgürlüğü ihlâl edilen ya da ihlâl edildiğini iddia eden kişilerin ilgili yargı veya idari merciler nezdinde şikâyetlerini dile getirmesi hususunda devlete gerekli ve yeterli mekanizmaları oluşturarak uygun koşulları sağlama yükümlülüğü getirmektedir (AYM, E.2019/102, K.2019/99, 25/12/2019, § 16; E.2021/46, K.2022/47, 21/4/2022, § 15).

18. Bu çerçevede Anayasa'nın anılan maddesinde güvence altına alınan etkili başvuru hakkı; anayasal bir hakkının ihlâl edildiğini ileri süren herkese hakkın niteliğine uygun olarak iddialarını inceletebileceği makul, erişilebilir, etkili, ihlalin gerçekleşmesini veya sürmesini engellemeye ya da sonuçlarını ortadan kaldırmaya elverişli idari ve yargısal yollara başvuruda bulunabilme imkânının sağlanmasını teminat altına almaktadır (AYM, E.2019/102, K.2019/99, 25/12/2019, § 17; E.2021/46, K.2022/47, 21/4/2022, § 16).

19. Bu kapsamda mülkiyet hakkı ile bağlantılı olan kuralla Anayasa'nın 40. maddesi kapsamında devletin bu hakkın korunmasıyla ilgili gerekli koşulları sağlama fonksiyonunu ne ölçüde yerine getirdiğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

20. Anayasa'nın 40. maddesi iptal davasına konu edilen idari para cezasının yürütmesinin otomatik olarak durmasını teminat altına almamaktadır. Öte yandan anılan madde, mülkiyet hakkının korunması amacıyla yargı mercilerinde dava açan malik lehine yürütmenin durdurulması kararı verilmesini ilke olarak zorunlu kılmamaktadır. Ancak bazı durumlarda mülkiyet hakkının gerçek anlamda korunabilmesi, mahkemenin nihai hükümden önce de birtakım tedbirlere karar vermesine bağlı olabilir. Özellikle malik lehine verilecek muhtemel bir nihai hükmün sonuçsuz kalma ihtimalinin bulunduğu hâllerde mahkemenin nihai hükmün uygulanma kabiliyetini yitirmesini önleyici tedbirleri daha yargılamaya devam ederken alması gerekli hâle gelebilir. (bazı farklarla birlikte bkz. *Hanife Yıldız Torum ve Nimet Filiz Seven* [GK], B. No: 2018/1567, 10/2/2022, § 69).

21. Kuralla 5015 sayılı Kanun kapsamında verilen idari para cezalarına karşı dava açılmasının ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmayaacağı öngörülüp idari para cezalarının tahsiline devam edilmesine imkân tanımak suretiyle bu cezaların etkinliğinin ve caydırıcılığının sağlanması, bu suretle petrol piyasasının sağlıklı ve düzenli işleyişinin temini amaçlanmaktadır. Bu amaç gözetildiğinde kanun koyucunun idari para cezasının dava konusu edilmesi hâlinde otomatik durma mekanizması öngörmemiş olmasının tek başına Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

22. Bununla birlikte Kanun kapsamında verilen idari para cezalarının uygulanmasından doğacak uyumsuzluklara karşı yargı yolu açıktır. EPDK tarafından uygulanan idari para cezası işleminin iptali talebiyle dava açılması hâlinde tahsil işlemleri durmamakla birlikte açılan davada yürütmenin durdurulmasını talep etme imkânı bulunmaktadır.

23. İptal davasında, idari işlemin hukuk kurallarına aykırılığının belirlenmesi hâlinde iptaline karar verilmekte; bunun sonucunda idarenin hukuka bağlılığı ve hukuk düzeninin korunması sağlanmaktadır. Genel ilke, iptal kararlarının geriye yürütmesi ve iptal edilen işlemin başından itibaren ortadan kaldırılması, bu işleme ve ona dayanan sonuçların mevcut olmamış gibi kabul edilmesi olmakla birlikte bu ilke, idari işlemin iptal kararı verilinceye kadar varlığını sürdürmesine ve etki doğurmasına engel değildir. Bu nedenle kişileri iptal davası sonuçlanıncaya kadar hukuka aykırı idari işlemin olumsuz etkilerinden korumak, ileride giderilmesi veya düzeltilmesi imkânsız veya zor olan durumları önlemek, idarenin hem olası bir tazmin yükünden kurtarılması hem de hukuk sınırları içinde kalması sağlanarak hukuk devletinin kesintiye uğramadan devamını temin etmek amacıyla yürütmenin durdurulması kurumu öngörülmüştür (AYM, E.2022/14, K.2022/70, 01/06/2022, § 6; E.2016/205, K.2019/63, 24/7/2019, § 141; E.2017/21, K.2020/77, 24/12/2020, § 258).

24. Yürütmenin durdurulması kurumu, yargının denetim etkinliğini artırıcı bir araç olarak dava hakkının bir parçasını oluşturduğu gibi kamu yararı ve kamu düzenini de sağlamaktadır. Yürütmenin durdurulması kararıyla dava konusu işlemin yapıldığı andan önceki durumun geri gelmesi sağlanmakta ve kişiler dava sonuçlanıncaya kadar bu işlemin olumsuz etkilerinden korunmaktadır. Bu bağlamda Kanun uyarınca verilen ve ilgisine tebliğ edilen idari para cezasına karşı açılan davada yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi hâlinde idari para cezasının tahsiline ilişkin işlemlere devam edilemeyeceği ve tahsil işlemlerinin dava sonuna kadar erteleneceği açıktır.

25. Bu bağlamda idari para cezasına karşı açılan davalarda yürütmenin durdurulması talebinde bulunulabilmesi ve durumun gerekleri ile somut olayın şartlarına göre yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi imkânının bulunduğu gözetildiğinde bu davalarda başvurulabilecek yürütmenin durdurulması kurumunun etkili bir başvuru yolu niteliğinde olduğu değerlendirilmektedir.

26. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkı ile bağlantılı olarak Anayasa'nın 40. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkına aykırılık oluşturmadığı sonucuna varılmıştır.

27. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 35. ve 40. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 12., 13., 36. ve 38. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 14/2/2019 tarihli ve 7164 sayılı Kanun'un 32. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin beşinci fıkrasının birinci cümlesinin "...yargı yoluna başvurulması, ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç tahsil işlemlerini durdurmaz." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 25/1/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE