

Esas Sayısı : 2018/64

Karar Sayısı : 2018/35

“ ...

I- İTİRAZ KONUSU KANUN HÜKÜMLERİ

5015 sayılı “Petrol Piyasası Kanunu”nun 6455 sayılı Kanun’un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesi 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 bir milyon Türk Lirası idari para cezası verilir:

Lisans almaksızın lisansa tabi faaliyetlerin yapılması.

4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (1) bendinin ihlali.

İLGİLİ KANUN HÜKÜMLERİ

Bayiler

Madde 18- Yurt içinde pazarlanacak akaryakıtı veya akaryakıtla harmanlanan ürünlere rafineri çıkışında veya serbest dolaşıma girişinde rafinericilerce ve dağıtıcılarca Kurumun belirleyeceği şart ve özellikte 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.

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 akaryakıtı eklenmek üzere ilgili lisans sahiplerine teslim edilir.

Kurum, ulusal marker ve idari 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.

Numunelerde yapılacak testlerde ulusal markerin gerektiği şart ve seviyede bulunmadığı laboratuvar analizi ile tespit edildiğinde, 19 uncu madde hükümleri uygulanır.

ANAYASAL DÜZENLEMELER

Anayasanın;

“Cumhuriyetin nitelikleri” başlıklı 2. maddesinde; “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” hükmüne yer verilmiştir.

ANAYASAYA AYKIRILIĞIN DEĞERLENDİRİLMESİ:

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun 18. maddesinde, yurt içinde pazarlanacak akaryakıtta veya akaryakıtlı harmanlanan ürünlere rafineri çıkışında veya serbest dolaşıma girişinde rafinericilerce ve dağıtıcılarca Kurumun belirleyeceği şart ve özellikte ulusal marker ekleneceği, biyoyakıt ilk üretim merkezleri ile tasfiye edilecek akaryakıt için ulusal marker ekleme noktalarının Kurum tarafından belirleneceği, Ulusal marker ekleme işlemlerinin Kurumca yetki verilen bağımsız gözetim firmalarının nezaretinde Kurumun belirleyeceği usul ve esaslara göre yapılacağı, ulusal marker ekleme işlemlerinde meydana gelecek usulsüzlüklerden lisans sahibi ile bağımsız gözetim firmaların müştereken sorumlu olduğu, ulusal marker eklemekle yükümlü lisans sahiplerinin, her yıl kasım ayı içinde takip eden yıla ait pazarlama projeksiyonlarını Kuruma bildireceği ve bu projeksiyona göre Kurumca temin edilecek ulusal markerin, Kurumca belirlenecek usul ve esaslara göre akaryakıtta eklenmek üzere ilgili lisans sahiplerine teslim edileceği, Kurumun, ulusal marker ve idari ve teknolojik yöntemler ile bir denetim sistemini kuracağı, valiliklerin, görevli elemanların başvurusu halinde denetim amaçlı alınacak numunelerin kullanıcı ve bayilerden alınmasını ve emniyetini sağlamakla yükümlü olduğu, numunelerde yapılacak testlerde ulusal markerin gerektiği şart ve seviyede bulunmadığının laboratuvar analizi ile tespit edildiğinde, 19 uncu madde hükümleri uygulanacağı, itiraz konusu kuralla da yasaklanan bu eylemi gerçekleştiren sorumluların bir milyon Türk Lirası idari para cezası ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

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 kendim bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

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

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

Kanun koyucu, petrol piyasası faaliyetlerinin sağlıklı ve düzenli şekilde yürütülebilmesi amacıyla bayilik lisans sahiplerine, piyasa faaliyetlerinde, Kurulun belirleyeceği teknik düzenlemelere uygun akaryakıt sağlamak konusunda getirdiği yükümlülüğün ihlal edilmesi

hâlinde itiraz konusu kuralla idari para cezası öngörmüş olup kural, kabahat sayılan eylemin işlenmesini önlemeye yönelik “caydırıcılık” fonksiyonunu yerine getirmektedir.

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

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

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

İtiraz konusu kuralda bayilik lisans sahiplerinin Kurum tarafından belirlenen piyasa faaliyetlerinde, Kanunda belirtilen yükümlülöklere aykırı davranmaları durumunda öngörölen idari para cezası “regülatif idari para cezası” niteliğinde maktu olarak düzenlenmiştir. Bu cezada, lisans sahibi bayilerin ekonomik büyüklüğüne ilişkin herhangi bir kademelendirme yapılmadığı görölmektedir. Buna göre, yükümlölüğün ihlali halinde verilecek ceza miktarı aynı olmakla birlikte, para cezasının miktarının yüksek olması göz önüne alındığında cirosu yüksek olmayan bayilik lisansı sahibi firma için verilen ceza daha ağır sonuçlar doğurabilmektedir.

Diğer taraftan, idari para cezası uygulanırken fiilin işleniş şekli, failin kusur durumu başka bir ifadeyle lisans sahibinin fiili kasıtlı veya taksirle işleyip işlemediğı ve eylemin yarattığı sonuçlar gibi hususlar da dikkate alınmamaktadır.

Bu itibarla bayilik lisans sahiplerinin anılan eylemlerde bulunmaları hâlinde fiilin haksızlık içeriğı, bayilerin, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçölü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları, hukuk devletinin gereğı olan “adalet” ve “hakkaniyet” ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.

Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin, 6455 sayılı Kanun’un 44. maddesiyle değıştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin (3) numaralı alt bendinin 8. maddenin ihlali yönünden bakılan itiraz sonucunda verilen 7.4.2016 günlü, E.2015/109, K.2016/28 sayılı kararı da aynı doğrultudadır.

SONUÇ VE İSTEM:

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Anayasanın 152. maddesinin birinci fıkrası ile 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 40. maddesi uyarınca, bir davaya bakmakta olan mahkeme, bu davada uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri

Esas Sayısı : 2018/64

Karar Sayısı : 2018/35

sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, tarafların bu konudaki iddia ve savunmalarını ve kendisini bu kanıya götüren görüşünü açıklayan karar ile Anayasa Mahkemesine başvurması öngörüldüğünden ve bakılan davada uygulanacak kuralın; (5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 19. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinin (3) numaralı alt bendinin, 5015 sayılı Kanun'un 18. maddesi yönünden) Anayasanın 2. maddesine aykırı olduğu kanaatine varıldığından, anılan düzenlemelerin iptali istemiyle itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, dava dosyasının onaylı bir örneği ile iş bu kararın aslının Anayasa Mahkemesine gönderilmesine, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar 5 ay süreyle davanın geri bırakılmasına, bu süre içerisinde Anayasa Mahkemesince bir karar verilmemesi halinde, mevcut mevzuat hükümleri ile dosyadaki bilgi ve belgelere göre davanın görülmesine, kararın bir örneğinin taraflara tebliğine, 13/07/2017 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.”