

“ ...

Dağıtıcı lisansı sahibi olan şirketin sözleşmeli bayisiSistemleri Otomasyon İnşaat ve Petrol Sanayi Ticaret Limited Şirketi'ne ait akaryakıt istasyonunda 12.07.2013 tarihinde yapılan denetimde, vaziyet planında bulunmayan gizli tank ve düzenek kullandığının tespit edilmiş olması nedeniyle, dağıtıcı yükümlülüğünü yerine getirmediğinden bahisle, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 19. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi uyarınca toplam (1.000.000/4=) 250.000.-TL İdarî para cezası verilmesine ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun (Kurul) 24.03.2016 tarih ve 6172-41 sayılı kararının iptali istemiyle Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na karşı açılan davada, Ankara 3. İdare Mahkemesi'nce verilen davanın reddi yolundaki 12.06.2017 tarih ve E:2016/2606, K:2017/2074 sayılı karara yönelik istinaf başvurusunun reddine ilişkin Ankara Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesi'nce verilen 20.12.2017 tarih ve E:2017/590, K:2017/720 sayılı kararın temyiz edilmesi üzerine oluşturulan dosya incelendi:

Dava Konusu Olay ve Davacının İstemi:

5015 sayılı Kanun'un 14. maddesinin verdiği yetki çerçevesinde, 12.07.2013 tarihinde yapılan denetim sonucunda bayiye ait istasyonda tanzim edilen tutanaklardır. ... plakalı tankerler ile akaryakıt ikmal edildiğinin, yapılan marker ölçümlerinin geçersiz çıkması üzerine ikmal edilen yakıtın faturasının istendiği ancak ibraz ed^fen faturanın 19.667 litre motorin faturası olmasına rağmen, yapılan tartımda 17.000. ; -4itre r ürün olduğu anlaşıldığından, faturanın ikmal edilen ürüne ait olmadığına tespit edildiği; fer altında bulunan 1 ve 2 no.lu tanklardan alınan numunelerin marker ölçümlerinin geçerli sonuç verdiği, 3 no. Su tankın içerisinde ürün olmadığı, ancak, tankın dalgıç kısmı sökülerek yapılan kontrolde 190 cm yüksekliğinde ürün olduğunun görüldüğü, tankın içerisinde ayın bir bölmenin olduğu ve buradan alman numunelerin ölçümlerinde marker seviyesinin geçersiz çıktığı hususlarına yer verildiği; isnat edilen fiile ilişkin soruşturma sonrasında davacı şirketin yazılı savunmasının istenildiği, davaya konu edilen 24.03.2016 tarih ve 6172-41 sayılı Kurul kararıyla da yazılı savunma yeterli görülmeyle dağıtıcı yükümlülüğünü yerine getirmediğinden bahisle 5015 sayılı Kanun'un 4. maddesinin dördüncü fıkrasına eklenen (I) bendine aykırılık nedeniyle aynı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi uyarınca davacı şirkete (1.000.000/4=) 250.000.-TL İdarî para cezası verildiği anlaşılmaktadır.

İptali İstenilen Kanun Hükmü :

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun “İdarî para cezaları” başlıklı 19. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer alan “4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (I) bendinin bayilik lisansı sahipleri tarafından ihlali halinde bayinin sözleşme yaptığı dağıtıcı lisansı sahipleri hakkında (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri uygulanır.” kuralının Anayasa'nın 2. ve 38. maddesine aykırı olduğu görüşüyle Anayasa Mahkemesine başvurulmaktadır.

İptali İstenilen Kanun Hükmünün Anayasa'ya Aykırılığının Değerlendirilmesi:

1982 Anayasası'nın “Cumhuriyetin Nitelikleri” başlıklı 2. maddesinde, Türkiye

Cumhuriyetinin bir hukuk devleti olduğu kurala bağlanmıştır.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; insan haklarına saygılı, 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, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

Hukuk devletinde, ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi idari yaptırımlar açısından da Anayasa'ya ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak şartıyla hangi fiillerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletirici nedenlerinin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir.

Hukuk devletinin en temel ilkelerinden olan “hukuki güvenlik ilkesi”/ “bireylerin kendilerine uygulanacak hukuk kurallarının neler olduğunu önceden bilmesi ve ‘kendi’, davranışlarını ona göre ayarlayabilme imkânına sahip olması” şeklinde özetlenebilir.

Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri belirliliktir. Bu ilkeye göre, kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüte ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup, birey hangi somut fiil ve olguya hangi hukukî yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmelidir. Birey, ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm fiil ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında, “Kimse işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.” kuralına yer verilerek “suçun kanuniliği”, üçüncü fıkrasında ise “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.” kuralına yer verilerek “cezanın kanuniliği” ilkesi benimsenmiştir. Anayasa'da öngörülen suçta ve cezada kanunilik ilkesi, insan hak ve Özgürlüklerini esas alan bir anlayışın öne çıktığı günümüzde, ceza hukukunun da temel ilkelerinden birini oluşturmaktadır. Anayasanın 38. maddesine paralel olarak Türk Ceza Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca, hangi fiillerin yasaklandığının ve bu yasak fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak bir şekilde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak fiilleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan, hukuk devletinin temel aldığı, uluslararası hukukta ve insan hakları belgelerinde de özel bir yere ve öneme sahip bulunan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Kanunilik ilkesi, özgürlüğün sınırlarının önceden bilinerek, insanın davranışlarını bu çerçevede düzenlemesini temin için benimsenmiştir. Anayasanın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından, idari para cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir. Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerine ilişkin kurallar, ceza hukukunun ana ilkeleri ile Anayasa'nın konuya ilişkin kuralları başta olmak üzere, ülkenin sosyal, kültürel yapısı, etik değerleri ve ekonomik hayatın ihtiyaçları göz önüne alınarak tespit edilecek ceza politikasına göre belirlenir. Kanun koyucu, cezalandırma yetkisini kullanırken toplumda hangi fiillerin suç sayılacağı, bunun hangi tür ve ölçüdeki ceza yaptırımı ile karşılanacağı, nelerin ağırlaştırıcı veya hafifletici sebep olarak kabul edilebileceği ve ceza sistemini tamamlayan müesseseler konusunda takdir yetkisine sahiptir.

Kusursuz suç olmaz prensibi (nullum erimen sine culpa) çağdaş ceza hukukunun vazgeçilmez temellerinden biridir. Ancak kanunun gösterdiği istisnai hallerdedir ki, objektif sorumluluk kuralları uygulanır ve kusur olmaksızın bir kimsenin cezalandırılması mümkün görülebilir. Ancak bu istisnai hallerde de, ceza hukukundaki objektif sorumluluk bir Özellik taşır ve buna göre failin iradî hareketinin sonucu olmayan bir netice yine de ona yüklenemez. Bu sebeple, kusur hususunda herhangi bir araştırmaya girişmeksizin, sırf bir fiilin işlenmesi, ya da hareketin iradi olması sebebiyle failin sorumluluğunun benimsenmesi kanunda sınırlı surette gösterilmesi gereken objektif sorumluluk hallerine yorum yolu ile bir yenisini eklemeyi ifade eder ki bu durum yorum kuralları ve kanun sistematigi bakımından uygun görülemez. (Ord.Prof.Dr.Sulhi DÖNMEZER, Pfor.Dr. Sahir ERMAN Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Cilt II Syf. 112 vd.) İstisnai olarak mülga Ceza Kanununda yer bulan objektif sorumluluk hâllerine ise Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan hükümlere uygun olarak yeni Türk Ceza Kanununda yer verilmeyerek, kusursuz sorumluluk ilkesinin ceza hukukunda uygulanamayacağı kural olarak da kabul edilmiştir.

765 sayılı Kanun'un 452. maddesinde yer alan hükmün benzeri bir düzenlemeye, objektif sorumluluk esasının terk edilmesi nedeniyle 5237 sayılı Kanun'da yer verilmemiştir. Suçu, "yasada tanımlanmış bir haksızlık" olarak öngören yeni suç teorisinde, bir hareketi yapan kişi, bu hareketin tüm sonuçlarından her koşulda sorumlu tutulmamakta, bir başka anlatımla "kusursuz sorumluluk" terkedilmiş olmaktadır. (Prof.Dr. İzzet ÖZGENÇ, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, 3. bası, s.166 vd.).

Çağdaş ceza hukukunun Önde gelen özelliklerinden biri kusur sorumluluğu ilkelerinin benimsenmiş bulunmasıdır. Ceza hukukçularının büyük bir çoğunluğuna göre, bir insan davranışı olmadan suç olmaz, ancak onun bu davranışı nedeniyle ortaya çıkan sonuçtan sorumlu tutulabilmesi için de, o davranışının en azından kusurlu bulunması gerekir. Böylece modern ceza hukuku, objektif sorumluluğu terk ederek kusursuz suç olmaz anlayışını temel bir ilke olarak kabul etmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bu yönde almış olduğu bir kararda, '5237 sayılı Türk Ceza Kanununda da bu doğrultuda düzenleme yapılarak 23. maddede kusurun en hafif şekli olan taksire yer verilmiştir. Buna göre, fail ağır neticeden, bu ağır netice öngörülebilir olmakla birlikte önlenmesi mümkün olmayan bir neticeden dolayı bir kimse sorumlu tutulamayacaktır. Failin istemiş bulunduğu neticenin dışında ya da daha ağır neticelerin meydana gelmesi durumunda, failin bu neticelere yönelik kastı veya en azından taksiri aranmaksızın, sadece hareket ile sonuç arasındaki nedensellik bağı yeterli görülerek sorumlu tutulması mümkün olmayacaktır.' (Anayasa Mahkemesi'nin 19.02.2009 tarih ve E:2006/72, K:2009/24 sayılı kararı) ifadelerine yer verilmiştir.

Uyuşmazlığa ilişkin mevzuat hükümlerinin incelenmesine gelince; 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Gümrük Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6455 sayılı Kanun ile 5015 sayılı Kanun'un Lisans sahiplerinin temel hak ve yükümlülükleri başlıklı 4. maddesine (I) bendi eklenerek, 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 bulundurmamak" ile yükümlü tutuldukları görülmektedir. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun "İdarî para cezalan" başlıklı 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde, Kanun'un 4. maddesinin 4. fıkrasının (I) bendinin ihlâli halinde sorumlulara bir milyon Türk Lirası idari para cezası verileceği belirtilmiş, (b) bendinde ise "4.

maddenin dördüncü fıkrasının (I) bendinin bayilik lisansı sahipleri tarafından İhlâli hâlinde bayinin sözleşme yaptığı dağıtıcı lisansı sahipleri hakkında (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte birinin uygulanacağı kurala bağlanmıştır.

5015 sayılı Kanun'un 19/2-b maddesi incelendiğinde, dağıtıcıların kendi eylemleri dışında bayilerinin eylemlerinden de sorumlu tutulduğu, kural içerisinde dağıtıcıların fiilleri ile ilgili olarak bir düzenlemenin yer almadığı görülmektedir. 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.

İtiraz konusu düzenlemede dağıtıcılarla ilgili hangi somut fiil ve olgunun yaptırıma tâbi tutulduğu belirtilmemektedir. Dağıtıcının, kendine bağlı olarak faaliyet yürüten bayinin fiilini öngörebilmesi ve bu fiile engel olması ile ilgili olarak ne tür bir yükümlülük altına sokulduğuna ilişkin bir husus yer almamaktadır. Dağıtıcıların kendi fiilleri dışında üçüncü kişilerin (bayilerinin) fiillerinden de sorumlu tutulduğu görülmektedir.

Anayasa ve ceza hukukunun temel kuralları uyarınca, kişilere ceza verilebilmesi için aranan şartlardan biri hukuka aykırı fiilin kanunda belirtilmiş olmasını, diğeri de bu fiilin o kişi tarafından gerçekleştirilmiş olduğunun ispatlanmasını gerektirir. İtiraz konusu kuralda dağıtıcının hangi fiilleri suç sayıldığı için başkasının fiilinden sorumlu tutulduğu açık bir şekilde gösterilmediği gibi, bayi ile sözleşme imzalamış olmasından dolayı dağıtıcının işlenen suç ile arasındaki illiyet bağının da ne suretle oluştuğu belirtilmemiştir.

Ceza sorumluluğunun şahsiliği ceza hukukunun temel kurallarındandır. Cezaların şahsiliğinden amaç, bir kimsenin işlemediği bir fiilden dolayı cezalandırılmamasıdır. Diğer bir anlatımla, bir kimsenin başkasının fiilinden sorumlu tutulmamasıdır. Bu ilkeye göre asli ve fer'i fiilden başka kişilerin bir suç sebebiyle cezalandırılmaları mümkün değildir. Anayasa'nın 38. maddesinin yedinci fıkrası ile ilgili gerekçede de, "...fıkra, ceza sorumluluğunun şahsi olduğu yani fiilden gayri kişilerin bir suç sebebiyle cezalandırılmayacağı hükmünü getirmektedir. Bu ilke dahi ceza hukukuna yerleşmiş ve 'kusura dayanan ceza sorumluluğu' ilkesine dahil, terki mümkün olmayan bir temel kuralıdır." açıklaması yer almaktadır. Anayasa'nın 38. maddesinde İdarî ve adlî cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından İdarî para cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir.

Ceza hukukunda, fiil, kişinin haricî, nesnel bir davranışdır, yani kişinin, başkalarının algılanabilen bir davranışdır. Bu anlamda olmak üzere, kişiden çıkarak haricileşmiş bir fiil olmadıkça, suç da olmaz. Buradan, suçun maddî unsuru olan "fiilsiz suç olmaz" mutlak kuralı ortaya çıkmaktadır. Kural, ceza hukuku düzeninin niteliğini belirlemede mihenk taşıdır. Anayasa, 38. maddesinde, kanunun suç saymadığı bir fiilden söz ederken, açıkça fiilsiz suç olmaz kuralına vurgu yapmış olmaktadır. Aynı şekilde, Türk Ceza Kanunu'nun 2. maddesinde, kanunun suç saymadığı bir fiilden söz edilmektedir. Fiilsiz suç olmaz kuralı, ceza hukukunun, temel ilkelerindendir. Bir hareket yoksa, ortada, ne bir fiil, ne de bir suç vardır. Hareket olumlu veya olumsuz bir biçimde ortaya çıkabilir. Olumlu bir biçimde ortaya çıkan hareket yapmak, olumsuz bir biçimde ortaya çıkan hareket yapmamaktan ibaret bulunmaktadır. Yapmak biçiminde ortaya çıktığında harekete "icra hareketi", yapmamak biçiminde ortaya çıktığında harekete "ihmal hareketi" denmektedir. İhmal hareketi de insanın nesnel, yani harici bir

davranışdır. Ortada icra veya ihmal hareketi olmadıkça, bir suçun da bulunmadığının kabulü zorunludur.

İtiraz konusu kuralda dağıtıcı açısından sorumluluğun neden kaynaklandığı ve hangi esasın benimsendiği anlaşılamamaktadır. Anılan kural uyarınca, bayinin, “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 ekipman bulundurduğunun tespit edilmesi hâlinde dağıtıcıya, bayiye verilen cezanın 1/4’ünün uygulanacağını öngöröldüğü, dağıtıcının kusurunun bulunup bulunmadığı, söz konusu fiil ile bir bağlantısının ve sorumluluğunun olup olmadığı değerlendirilmeden idare tarafından yaptırım uygulanacağı anlaşılmaktadır. Bu durum ise işlemediği bir fiilden dolayı dağıtıcıya yaptırım uygulanmasına neden olabilecek niteliktedir. Dolayısıyla, dağıtıcı hakkında bayi ile sadece sözleşme imzalamış olması nedeniyle yaptırım uygulanması, cezaların şahsiliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Öte yandan, Anayasa ve ceza hukukunun temel kuralları uyarınca, kişilere ceza verilebilmesi için aranan şartlardan biri hukuka aykırı fiilin kanunda belirtilmiş olmasını, diğeri de bu fiilin o kişi tarafından gerçekleştirilmiş olduğunun ispatlanmasını gerektirir. İtiraz konusu kuralda dağıtıcının hangi fiillerinin suç sayıldığı için başkasının fiilinden sorumlu tutulduğu açık bir şekilde gösterilmediği gibi, dağıtıcı ile suç arasındaki illiyet bağının da ne suretle oluştuğu belirtilmemiştir. Kural bu yönleriyle açık ve belirgin değildir.

Somut olayda da göröleceği üzere, dağıtıcının, sözleşmeli bayisi tarafından 5015 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (I) bendinin ihlâli hâlinde söz konusu fiilin işlenmesinde herhangi bir kusuru (kastı veya özen ve dikkat yükümlölüğüne aykırı davranışı) olup olmadığı araştırılmadan iptali istenen söz konusu hüküm uyarınca cezaya muhatap olmaktadır. Zira, kanun metninden de açıkça anlaşılacağı üzere, dağıtıcıya ceza verilmesi için herhangi bir kusurunun olması şartı aranmamaktadır. Kişinin sadece sözleşmeli bayinin dağıtıcısı olması ceza verilmesi için yeterli sayılmıştır.

Bu itibarla, davacı şirketin, sözleşmeli bayisine ait akaryakıt istasyonunda 12.07.2013 tarihinde yapılan denetimde, vaziyet planında bulunmayan gizli tank ve düzenek kullanıldığının tespit edilmiş olması nedeniyle, dağıtıcı yükümlölüğünü yerine getirmediğinden bahisle, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun 19. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi uyarınca davacı şirkete (1.000.000/4=) 250.000.-TL İdarî para cezası verilmesine ilişkin 24.03.2016 tarih ve 6172-41 sayılı Kurul kararının dayanağını oluşturan kanun maddesinin Anayasa’nın 2. ve 38. maddelerine aykırılık olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak bir kanun hükmünü Anayasa’ya aykırı görürse ilgili kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesi’ne başvurabileceğini düzenleyen 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 40. maddesinin birinci fıkrası gereğince, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun “İdarî para cezaları” başlıklı 19. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer alan, “4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (I) bendinin bayilik lisansı sahipleri tarafından ihlali halinde bayinin sözleşme yaptığı dağıtıcı lisansı sahipleri hakkında (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri uygulanır.” kuralının Anayasa’nın 2.ve 38. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle bu kuralın İptali için Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmasına; iptali istenen kuralın Anayasa’nın hangi maddelerine aykırı olduğunu açıklayan gerekçeli başvuru kararının aslının, başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı örneğinin, dava dilekçesi ile dosyanın ilgili bölümlerinin onaylı örneklerinin dizi listesine

Esas Sayısı : 2018/109

Karar Sayısı : 2018/88

bağlanarak ANAYASA MAHKEMESİ BAŞKANLIĞI'NA GÖNDERİLMESİNE, 07.05.2018 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.”