**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

**Esas Sayısı : 2014/17**

**Karar Sayısı : 2014/97**

**Karar Günü : 22.5.2014**

**R.G. Tarih-Sayı : 12.09.2014-29117**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :**Afyonkarahisar İdare Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU :** 4.12.2003 günlü, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 20. maddesine, 28.3.2013 günlü, 6455 sayılı Kanun'un 45. maddesiyle eklenen sekizinci fıkranın birinci cümlesinde yer alan ".*kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar*." ve ".*bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmez.*" ibarelerinin Anayasa'nın 2., 36. ve 38. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

**I- OLAY**

Davacıya ait işyerinin Kanun'un 20. maddesi uyarınca mühürlenmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

**III- YASA METİNLERİ**

**A- İtiraz Konusu Yasa Kuralları**

Kanun'un itiraz konusu ibarelerin de yer aldığı 20. maddesi şöyledir:

*"****İdarî yaptırımlar***

***Madde 20****-Lisans sahibi kişiler hakkında, bu Kanuna, bu Kanuna göre yürürlüğe konulmuş yönetmeliklere, Kurumun yazılı talimatlarına veya lisanslarına kayıtlı hususların herhangi birine riayet edilmediği takdirde, Kurum tarafından ön araştırma veya soruşturma başlatılır. Ayrıca, ilgiliye onbeş gün içerisinde aykırılıkların giderilmesi, aksi halde bahse konu piyasa faaliyetlerinin geçici bir süre için durdurulabileceği veya doğrudan doğruya iptal yaptırımının uygulanacağı ihbar edilir. Bu ihbara rağmen onbeş günlük sürenin bitiminde aykırılıklar giderilmezse, Kurum piyasa faaliyetini otuz günden az yüzseksen günden çok olmamak üzere geçici olarak durdurur. Geçici durdurma süresince, tehlikeli eylemin veya kötüniyetin veya ürünlerde zarar oluşmasının önlenmesi ile faaliyetin durdurulmasına neden olan durumun ortadan kaldırılmasına ilişkin faaliyetler dışında hiçbir piyasa faaliyeti yapılamaz. Lisans iptalleri Kurumca yapılacak soruşturma neticesine göre karara bağlanır.*

*Kaçak veya menşei belli olmayan ürün ikmal edenlerin lisansı iptal edilir. Teknik düzenlemelere uygun olmayan ürün ikmal edenler zararı tazmin etmekle yükümlüdür.*

*Akaryakıt istasyonu kapsamında sürdürülen bayilik faaliyetlerinin, bu Kanuna veya bu Kanuna istinaden çıkarılan düzenlemelere aykırılığının Kurumca tespiti halinde, anılan istasyonda yapılan akaryakıt ikmali Kurumca geçici veya süresiz olarak mühürleme suretiyle durdurulur. İptale veya mühürlemeye ilişkin usul ve esaslar Kurumca çıkarılacak yönetmeliklerde düzenlenir.*

*Lisans iptaline veya mühürlemeye rağmen, faaliyetlerini sürdüren gerçek kişiler ile tüzel kişilerin yetkilileri hakkında, Türk Ceza Kanununun 203 üncü maddesi hükümleri uygulanır.*

*Bu Kanuna göre yapılan talep veya işlemlerde, kanuna karşı hile veya gerçek dışı beyanda bulunulduğunun tespiti halinde lisans iptal olunur.*

*Teknik düzenlemelere uygun olmayan petrol ikmali nedeniyle kullanıcıya verilen zarar ve hasarların tazmini hususu, kullanıcıların muhatap olduğu lisans sahibi gerçek ve tüzel kişilerin lisanslarında ve sözleşmelerinde yer alır. Uygulamaya ilişkin usul ve esaslar çıkarılacak yönetmelikte belirlenir.*

*Dağıtım şirketinin lisansının iptal edilmesi veya faaliyetinin geçici olarak durdurulması halinde dağıtım şirketine bağlı bayiler, diğer dağıtım şirketlerinin bayii olarak faaliyetlerini sürdürürler.*

*(Ek fıkra: 28/3/2013-6455/45 md.) 5607 sayılı Kanunda belirtilen kaçakçılık fiillerinin işlendiği tespit edilen rafineri hariç her türlü tesiste lisansa tabi tüm faaliyetler****kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar****Kurum tarafından geçici olarak durdurulur ve****bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmez.****Kesinleşmiş mahkeme kararına göre lisans sahiplerinin lisansı iptal edilir. Lisans sahibine verilen idari para cezası ödenmeden lisansa konu tesis için lisans verilmez.*

*(Ek fıkra: 28/3/2013-6455/45 md.)Kaçakçılık fiilinin sadece ulusal marker seviyesi ile ilgili olması durumunda, geçici durdurma kararı akredite laboratuvar analiz sonucuna göre verilir. Akredite laboratuvar analiz sonucunun bildirilmesine kadar kaçak akaryakıt satışını engelleyecek idari tedbirler Kurum tarafından alınır.*

*(Ek fıkra: 28/3/2013-6455/45 md.)Seyyar kontrol cihazı ile yapılan ulusal marker kontrol sonucunun geçersiz çıkması halinde, alınan numune en geç beş iş günü içinde laboratuvara teslim edilir. Laboratuvar, yapılması istenilen analizleri numune özellikleri değişime uğramadan on beş gün içinde yapar ve sonucunu en geç üç iş günü içinde Kuruma bildirir."*

**B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları**

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 36. ve 38. maddelerine dayanılmış, Anayasa'nın 125. maddesi ise ilgili görülmüştür.

**IV- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un katılımlarıyla 29.1.2014 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, öncelikle uygulanacak kural sorunu görüşülmüştür.

Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesine göre, mahkeme, bakmakta olduğu davada uygulayacağı kanun ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görür veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak kanun kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, Kanun'un 20. maddesinin sekizinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan ".*bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmez.*" ibaresinin de iptaline karar verilmesini talep etmiştir.

Bakılmakta olan dava, davacıya ait işyerinin Kanun'un 20. maddesi uyarınca mühürlenerek kapatılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işleme ilişkindir. İptali istenilen ".*kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar*." ibaresi mühürleme işleminin ne kadar süre ile devam edeceğini düzenlerken; ".*bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmez.*" ibaresi ise mühürleme süresince mühürlenen tesis için başka bir kişiye lisans verilmeyeceğini düzenlemektedir. Bakılmakta olan davada mühürlenen tesis için lisans verilip verilmemesine ilişkin herhangi bir uyuşmazlık bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Kanun'un 20. maddesinin sekizinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan ".*bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmez.*" ibaresi davada uygulanacak kural değildir.

Açıklanan nedenlerle, 4.12.2013 günlü, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 20. maddesine, 28.3.2013 günlü, 6455 sayılı Kanun'un 45. maddesiyle eklenen sekizinci fıkranın birinci cümlesinde yer alan;

A- ".*bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmez.*" İbaresinin, itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu ibareye ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B- ".*kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar*." ibaresinin ESASININ İNCELENMESİNE,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

**V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Erhan TUTAL tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, itiraz konusu kural nedeniyle idari yargı mercii tarafından, lisansa tabi faaliyetlerin durdurulmasına ilişkin mühürleme kararının hukuka uygun olup olmadığı hususları ile uyuşmazlığın esasına yönelik hususlar irdelenemediğinden etkili bir hak arama imkânının bulunmadığı, sadece idari tespitler dikkate alınmak suretiyle ilgililerin peşinen suçlu sayıldığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 36. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

6216 sayılı Kanun'un 43. maddesine göre, ilgisi nedeniyle itiraz konusu kural Anayasa'nın 125. maddesi yönünden de incelenmiştir.

İtiraz konusu kural ile 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nda belirtilen kaçakçılık fiillerinin işlendiği tespit edilen rafineri hariç her türlü tesiste, lisansa tabi tüm faaliyetlerin kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından geçici olarak durdurulacağı düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın "*Hak arama hürriyeti*" başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrasında, "*Herkes meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*." denilerek yargı organlarına davacı ve davalı olarak başvurabilme hakkı güvence altına alınmıştır. Anayasa'nın 125. maddesinde ise "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*." denilmektedir. Her iki maddeyle güvence altına alınan dava yoluyla hak arama özgürlüğü, kendisi bir temel hak niteliği taşımasının ötesinde diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden biridir. Kişinin uğradığı bir haksızlığa veya zarara karşı kendisini savunabilmesinin ya da maruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklılığını ileri sürüp kanıtlayabilmesinin, zararını giderebilmesinin en etkili ve güvenceli yolu, yargı mercileri önünde dava hakkını kullanabilmesidir.

İtiraz konusu kural, idareye tesis edeceği geçici durdurma işleminin ne kadar süre ile geçerli olacağını göstermektedir. Buna göre, idarenin işletmeye ilişkin vereceği geçici durdurma işlemi, Cumhuriyet Başsavcılığınca kovuşturmaya yer olmadığına dair karar verilinceye veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar devam edebilecektir. Başka bir ifadeyle kural, idarenin görev ve yetkisini belirlemekte olup idare mahkemelerinin görev ve yetkisine ilişkin herhangi bir belirleme ya da sınırlama içermemektedir. Söz konusu işleme karşı Anayasa'nın 125. maddesi gereğince idari yargı yolunun açık olduğu dikkate alındığında, kuralın idari yargının denetim yetkisini sınırladığından söz edilemez.

İtiraz konusu kuralın "*Akaryakıt kaçakçılığı ile daha etkin mücadele için, kovuşturmaya yer olmadığına dair kararın veya mahkeme kararının kesinleşmesine kadar işletmenin faaliyetlerine devam etmemesi amacıyla Kurum tarafından tesisin faaliyetlerinin geçici olarak durdurulması ve lisans sahibine verilen idari para cezası ödenmeden lisansa konu tesis için yeni lisans verilmemesi hükmü düzenlenmiştir*." biçimindeki madde gerekçesinde de belirtildiği üzere kural, akaryakıt kaçakçılığıyla daha etkin mücadele için getirilmiş ve bu kapsamda idareye tanınan yetkileri belirlemiştir. Kuralda, idari yargı yolunu kapatan veya zorlaştıran bir hükme yer verilmediğinden hak arama hürriyetinin kısıtlandığından söz edilemez.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 38. maddesinin dördüncü fıkrasında, "*Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz.*" denilmektedir. Ceza hukukunun temel ilkelerinden olan "*suçsuzluk 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. Suçsuzluk karinesi uyarınca, bir kişinin suçlu olarak nitelendirilebilmesi ve hakkında ceza hukukunun alanına giren yaptırımların uygulanabilmesi, kesin hükümle mahkûm olmasına bağlıdır. Ancak suçsuzluk karinesi, kişileri peşinen suçlu ilan etmeden bazı tedbirlerin uygulanmasına engel teşkil etmemektedir. Suçsuzluk karinesinin tanımı ve gerekleri anayasal sınırların ötesine geçecek şekilde genişletilerek soruşturma ve kovuşturma gibi süreçlere bağlı hukuki sonuçları işlevsiz kılacak şekilde yorumlanamaz.

Kaçakçılık fiilleri tespit edilen tesisler ve bu tesislerin sahipleri hakkında başlatılan soruşturma veya kovuşturmaya konu suçlar nedeniyle tedbirler öngörülmesi, kanun koyucunun bu kişileri peşinen "*suçlu*" kabul ettiği anlamına gelmez. Kaçakçılık fiillerinin tespiti hâlinde idarece tedbir mahiyetinde tesis edilecek mühürleme işleminin ne kadar süre ile devam edeceğini düzenleyen kural ilgililerin peşinen suçlu sayılması sonucunu doğurmaz.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 36., 38. ve 125. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

**VI- SONUÇ**

4.12.2003 günlü, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 20. maddesine, 28.3.2013 günlü, 6455 sayılı Kanun'un 45. maddesiyle eklenen sekizinci fıkranın birinci cümlesinde yer alan *".kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar."*ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 22.5.2014 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Başkan  Haşim KILIÇ | Başkanvekili  Alparslan ALTAN | Üye  Serdar ÖZGÜLDÜR |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Osman Alifeyyaz PAKSÜT | Üye  Zehra Ayla PERKTAŞ | Üye  Recep KÖMÜRCÜ |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Burhan ÜSTÜN | Üye  Engin YILDIRIM | Üye  Nuri NECİPOĞLU |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Hicabi DURSUN | Üye  Celal Mümtaz AKINCI | Üye  Erdal TERCAN |

|  |  |
| --- | --- |
| Üye  Muammer TOPAL | Üye  Zühtü ARSLAN |

|  |  |
| --- | --- |
| Üye  M. Emin KUZ | Üye  Hasan Tahsin GÖKCAN |