

**1Av. Tuncay Songör**

Emekli Hakim

Rekabet Kurulu Eski İkinci Başkanı

Başkent-Ufuk-Atılım Üniversiteleri

Hukuk Fakültesi Öğretim Görevlisi

**2Av. Oğuzhan SONGÖR**

## **ANAYASA MAHKEMESİNİN 5015 SAYILI KANUNDAKİ MAKTU İDARİ PARA CEZALARINA İLİŞKİN İPTAL KARARI**

### **I. GİRİŞ**

Türkiye’de Ekonomik gelişmelerin gereği olarak piyasa ekonomisinin serbestleşmesi çerçevesinde piyasaları regüle etmek üzere Kanunlar çıkartılmış ve Bağımsız İdari Otoriteler yapılandırılmıştır. Bu Kanunlardan birisi de Petrol Piyasasını regüle etmek amacıyla çıkartılan Petrol Piyasası Kanunu ve bu Kanun gereği bu piyasayı denetlemek için yapılandırılan Enerji Piyasası Düzenleme Kuruludur.

5105 sayılı Petrol Piyasası Kanununun 1. maddesinde Kanunun amacı düzenlenmiştir.

Buna göre;

*“Bu Kanunun amacı; yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan petrolün doğrudan veya işlenerek güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamaktır.*

*Bu Kanun; petrole ilişkin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemlerinin sağlanmasına ve geliştirilmesine yönelik; düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim işlemlerini kapsar.”*

Piyasalardaki serbest ekonomi ve rekabeti destekleyerek kötüye kullanılması engellenmek ve kötüye kullananları cezalandırmak üzere kanunlarla kurumlar ceza vermek yetkisi ile donatılmış ve kanunlarda düzenlenen kurallara uymayanlar için idari yaptırımlar düzenlenmiştir. İdari yaptırımlar içerisinde yer alan ve önemli bir kısmını oluşturan idari para cezalarının büyük bir bölümü ise maktu olarak belirlenmiştir.

Ancak, 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanundan farklı olarak enerji kanunlarında uygulayıcılarına Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna (EPDK) takdir hakkı tanınmamış

---

<sup>1</sup> Av. Tuncay Songör – Ankara Barosu

<sup>2</sup> Av. Oğuzhan Songör Ankara Barosu

cezalar maktu olarak düzenlenmiştir. EPDK tespit ettiği her ihlal için Kanun'da öngörölmüş bu maktu cezaları doğrudan uygulamış somut olayın özelliğine göre takdir hakkını kullanamamıştır.

## **II. ANAYASA MAHKEMESİ İPTAL KARARI**

**5015 sayılı Kanunda düzenlenen idari yaptırımlardan para cezalarının maktu olarak düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurula takdir hakkı verilmemesi nedeniyle pek çok başvuru yapılmış olup son başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi idari para cezasının maktu olarak verilmesini adalet ve hakkaniyet ilkeleri ve Anayasanın 2. maddesine aykırı bulmuş ve iptal etmiştir.**

Kamu düzenini korumak veya belli bir sektörü regüle etmek amacıyla o konularda özel olarak yetkilendirilmiş idari makamlar tarafından verilen idari cezalar, doktrinde “regülatif cezalar” olarak tanımlanmıştır. Bağımsız idari otoritelerin verdiği cezalar bu kategoriye girmektedir.

İdari makamlar bu kararları verirken kanunlarla kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde genellikle gerçek kişilere değil tüzel kişilere uygulanan regülatif cezaları verirken ya cezaya muhatap işletmenin cirosu, geliri ve kârı gibi objektif bir referans baz alınarak nispi şekilde belirleyebilmeli ya da maktu olarak belirlenecek ise mutlaka alt ve üst limit belirlenerek fiilin ağırlığı ve hafifletici-ağırlaştırıcı nedenlerini dikkate alabilmelidir. Bu iki seçenekten ikisinin de benimsenmediği, yani hem cezanın nispi değil maktu olarak belirlendiği ve hem de buna ilave olarak alt ve üst limit de öngörölmediği hâllerde ceza ölçülü ve adil olamayacaktır.

Ölçülülük ilkesi, “elverişlilik”, “gereklilik” ve “orantılılık” ilkelerini de içersinde bulundurmakta olup; temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında, hukuksal güvencelere bağlı kalınarak, elde edilmek istenen amaca uygun sınırlandırma araçları ile o amaca ulaşılmasını ifade etmektedir.

İdarelerin kanunlarla verilen görevleri yerine getirirken ne tür kararlar almaları gerektiğinin, her türlü olay ve olgu göz önünde bulundurularak önceden hukuk kurallarıyla belirlenmesi mümkün olmadığı gibi, kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği dikkate alındığında uygun bir yöntem de değildir. Bu nedenle, idarelerin karşılaştıkları farklı durumlar karşısında en uygun çözümü üretebilmeleri için takdir yetkisiyle donatılmaları zorunludur. Takdir yetkisinin amacı, idareye farklı çözümler arasından uygun ve yerinde olanı seçme serbestisi tanımaktır. Ayrıca, her eylem biçimi için kanunla tek ceza tayin edilmesi ve idareye takdir yetkisi tanınmaması, bazı durumlarda adalete aykırı sonuçlar da doğurabilir.

Regülasyon kurumlarının tamamına yakınında, uygulanan idari para cezalarının nispi olduğu veya maktu olmakla birlikte alt ve üst sınır belirlendiği görölmektedir. Gerçekten, Rekabet Kurumunca mevzuat ihlallerinde, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesi uyarınca, “yıllık gayrisafi gelir” miktarının binde birinden binde beşine kadar idari para cezası verileceği düzenlendiği gibi rekabet ihlallerinde de “yıllık gayrisafi gelir” miktarının % 10'una kadar idari para cezası verilebileceği düzenlenmiştir.

## **III. HUKUK DEVLETİ**

Anayasa'nın 2. maddesinde ifadesini bulan hukuk devleti; insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir. Hukuk devletinin birden çok tanımı olmakla beraber en temel tanımı, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlayan, yönetimde keyfiliğin egemen olmamasını sağlayan ve kendisini hukukla sınırlayan devlet demektir. Bir hukuk devletinde hukuka uymak sadece vatandaşlar için değil, devlet için de zorunludur. Anayasa Mahkemesi de hukuk devletinin tanımını birden fazla şekilde yapmıştır. Bunlardan birisi de, "yönetilenlere en güçlü, en etkin ve en kapsamlı biçimde hukuksal güvencenin sağlanması, tüm devlet organlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olmasıdır."

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 koyucunun kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

#### **IV. DANIŞTAY İPTAL DAVASI**

**Danıştay 13. Dairesi bakmakta olduğu 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun 7. ve 8. maddelerine aykırılık nedeniyle verilen idari para cezasına karşı açılan iptal davasında;**

.İtiraza konu ilk kuralda Kanunun 8. maddesinin ihlali halinde sorumluların belirtilen maktu idari para cezası ile cezalandırılacağı düzenlendiğini, Kanunun 8. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendine göre bayilik lisansı sahibi olan davacıya, akaryakıt istasyonunda bağlı bulunduğu dağıtıcı haricinde akaryakıt ikmal ettiğinden bahisle maktu idari para cezası verildiğini ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 8. maddesinde öngörülen tüm yükümlülüklerin ihlali halinde uygulanan ceza miktarının aynı olduğunu belirterek itiraz konusu kuralla işletmelerin ekonomik büyüklüğü, fiilin haksızlık içeriği gözetilmeden her bir ihlal için aynı miktarda para cezasının uygulanmasının hukuk devletinin gereği olan adalet ve hakkaniyet ilkeleri ile bağdaşmadığını,

Aynı şekilde itiraz konusu ikinci kuralda da Kanunun 7. maddesinin ihlali halinde sorumluların belirtilen maktu idari para cezası ile cezalandırılacağı düzenlendiğini, Kanunun 7. maddesinin dördüncü fıkrasına göre bayilik lisansı sahibi olan davacıya akaryakıt istasyonunda bağlı bulunduğu dağıtıcıya ait marka ve logo bulundurmadığından bahisle, maktu idari para cezası verildiğini ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 7. maddesinde sayılan tüm durumlar için uygulanan ceza miktarının aynı olduğunu belirterek itiraz konusu kuralla;

"... fiili işleyenlerin, ekonomik büyüklüğü ve sınıfına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile karşı karşıya bırakılmaları, hukuk devletinin gereği olan "adalet" ve "hakkaniyet" ilkeleriyle bağdaşmamaktadır. Öte yandan, 5015 sayılı Kanunun 19. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendinde, 8. maddenin ihlali

halinde bayiler için (c) bendinde yer alan cezanın beşte birinin uygulanacağı belirtilmiş ve bayilik lisansı sahipleri ile diğer lisans sahipleri arasında bir ayırım yapılmış olmakla birlikte, bayiler arasında herhangi bir ayırım gözetilmeden aynı cezanın verilmesi sonucunu doğuran kuralın ölçülü olmadığı açıktır.” şeklindeki gerekçe ile;

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun “İdarî para cezaları” başlıklı 6455 sayılı Kanununun 44. maddesiyle değişik 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde yer alan “Aşağıdaki hâllerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası İdarî para cezası verilir:” kuralının, (3) numaralı alt bendindeki “8. maddenin ihlâli” yönünden ve aynı maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinin “Aşağıdaki hallerde sorumlulara altı yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir” bölümünün bendin (4) numaralı alt bendindeki “7. maddenin ihlali” yönünden Anayasa’nın 2. maddesine aykırı olduğu kanısına ulaşılmaması nedeniyle bu kuralın iptali için;

Anayasa Mahkemesi’ne başvuru yapılmıştır.

## **V. ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

5015 sayılı Kanun ile ilgili birçok kere dava açılmıştır. Makalemize konu olan son başvuruda Anayasa Mahkemesi kendisine yapılan başvuru üzerine; 03.05.2016 tarihli ve 29701 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 07.04.2016 tarih ve 2015/109 E.-2016/28 K. sayılı Kararıyla önüne gelen olay çerçevesinde iptal kararı vererek, enerji yasalarındaki maktu idari para cezalarıyla ilgili yeni bir durum yaratmıştır.

***Bayisi bulunduğu Dağıtıcı haricinde diğer Dağıtıcı ve onların Bayilerinden akaryakıt alan Bayilere verilen 850 bin TL maktu idari para cezasını ve 7. maddede belirlenen 650 bin TL idari para cezasını*** bayilerin kusur durumu dikkate alınmadan ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığından ve ***“Sözleşme yaptığı yeni Dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder”*** şeklindeki ibareyi Anayasanın 2. maddesinde ifadesini bulan Hukuk Devleti ilkesine aykırı bulunduğundan iptal etmiştir.

### **Anayasa Mahkemesi yapılan başvuru üzerine;**

Anayasa Mahkemesi kararında, ilgili mevzuat gereği Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla yapılacak başvurularda itiraz yoluna başvuran mahkemenin başvuru konusunun bakmakta olduğu davada uygulayacağı kural ile sınırlı olacağını hatırlatarak, “Hukuk Devleti”, “Hakkaniyet İlkesi” ve “Regülatif Cezaları” açıklayarak;

5015 sayılı Kanunun 8. maddesini itiraz başvurusunda bulunan mahkemede bakılmakta olan dava yalnız ilgili maddenin bayiler için, lisanslarının devamı süresince, ***“Bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmali yapılmaması”*** yükümlülüğünü düzenleyen ikinci fıkrasının (a) bendine ilişkin olduğundan esasa ilişkin incelemenin mezkur hüküm yönünden, benzer şekilde Kanunun 7. maddesi dağıtıcılar yönünden çeşitli yükümlülükler öngörmüş olsa da bakılmakta olan dava, ilgili maddenin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan ***“... bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder...”*** hükmünün ihlaline

ilişkin olduğundan, Anayasa Mahkemesi esasa ilişkin incelemesini ancak 7. maddenin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesine ilişkin olarak gerçekleştirdiğini belirtmiştir.

İtiraz konusu kuralda bayilerin bağlı buldukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri durumunda öngörülen idari para cezasının “*regülatif idari para cezası*” niteliğinde maktu olarak düzenlendiğini;

Bu cezada, işletmelerin ekonomik büyüklüğü ve sınıfına ilişkin herhangi bir kademelendirme yapılmadığını;

buna göre, tek pompa ile faaliyet gösteren ve idari para cezası miktarı kadar yıllık cirosu bulunmayan bir akaryakıt istasyonu ile büyük ölçekteki akaryakıt istasyonunu işletenler açısından yükümlülüğün ihlali halinde verilecek ceza miktarı aynı olmakla birlikte, para cezasının miktarının yüksek olması göz önüne alındığında tek pompa ile faaliyet gösteren ve cirosu yüksek olmayan akaryakıt bayisi için verilen cezanın daha ağır sonuçlar doğurabileceğini;

Diğer taraftan, bayilerin bağlı buldukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri durumunda maktu idari para cezası ile cezalandırılmalarının öngörülmesi nedeniyle, idari para cezası uygulanırken fiilin işleniş şekli, diğer bir ifadeyle akaryakıtın ikmalinin ne şekilde yapıldığı, failin kusur durumu başka bir ifadeyle bayinin fiili kasıtlı veya taksirle işleyip işlemediği ve ikmal edilen akaryakıtın miktarı gibi hususların da dikkate alınmadığını;

Bu itibarla bayilerin bağlı buldukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri hâlinde fiilin haksızlık içeriği, bayilerin kusur durumu dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları, hukuk devletinin gereği olan “*adalet*” ve “*hakkaniyet*” ilkeleriyle bağdaşmadığından;

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun;

*“Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:”* bölümünün, 5015 sayılı Kanun’un 8. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi yönünden Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline,

*“Aşağıdaki hallerde, sorumlulara altı yüz bin Türk Lirası idari para cezası verilir:”* bölümünün, 5015 sayılı Kanun’un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan “*...bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder...*” ibaresi yönünden Anayasa’nın 2. maddesine aykırı olduğundan iptaline, karar vermiştir.

## **VI. MAHKEME KARARININ YÜRÜRLÜK TARİHİ**

Anayasa Mahkemesi kararında bu kurallara ilişkin iptal hükümlerinin doğacak hukuksal boşluk nedeniyle kamu yararını ihlal edecek nitelikte gördüğünden yürürlüğünde ertelenmesine ve Resmi Gazete’de kararın yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir.

## **VII. SONUÇ**

Anayasa Mahkemesi, ilgili Kanun hükümlerinin iptal edilmeleri nedeniyle doğacak hukuksal boşluğu kamu yararını ihlal edecek nitelikte gördüğünden bu kurallara ilişkin iptal hükümlerinin, kararın Resmi Gazete’de yayınlanmasından başlayarak dokuz ay sonra

yürürlüğe girmesine ve söz konusu bu yürürlüğe girmenin ertelenmesi kararı nedeniyle yürürlüğün durdurulması taleplerinin de reddine karar vermiştir.

Bu durumda 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 19. maddesinde kararda yer alan gerekçeler nedeniyle değişiklik yapılması gerektiği düşüncesindeyiz. Bunun yanında 5015 sayılı Kanuna, Elektrik Piyasası Kanunu ve Doğal Gaz Piyasası Kanununda olduğu şekliyle idari yaptırımlar uygulanmadan ve idari para cezası verilmeden önce ihtar mekanizması ile ilgili düzenlemenin yapılması ve ihtar ile aykırılığın giderilebilme imkanının verilmesinin hakkaniyete uygun olacağı düşüncesindeyiz.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 26.06.2008 tarih ve E. 2007/2326 K. 2008/1714 sayılı kararında, *“Anayasa Mahkemesi’nce bir kanunun veya kanun hükmünde kararnamenin tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edildiği bilinmesine rağmen, görülmekte olan davaların, Anayasa’ya aykırılığı saptanmış olan kurallara göre görüşülüp çözümlenmesinin, Anayasa’nın üstünlüğü prensibine ve hukuk devleti ilkesine aykırı düşeceğini kabul etmek gerekir.”* şeklindeki kararı çerçevesinde, Anayasaya aykırılığı Anayasa Mahkemesi’nce karar altına alınmış olan bir hükmün uygulanmaya devam edilmesi, Anayasanın üstünlüğü ilkesiyle çelişeceğinden uygulanmaya devam edilmeyeceği düşüncesindeyiz.

**“Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümezliği”** ilkesi gereğince yargılaması yapılmış kesinleşmiş maktu para cezaları ile ilgili kararların Anayasa Mahkemesi kararından etkilenmeyeceğini, henüz kesinleşmemiş kararlar bakımından ise Anayasa Mahkemesi kararının üstünlüğü ilkesinin göz ardı edilmeyeceği ve aykırı karar verilmeyeceğini düşünmekteyiz.

Ancak; Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı, 5015 sayılı Kanun'un 7. maddesinin dördüncü ve 8. maddesinin ikinci fıkralarına aykırı eylemleri Kanuna uygun hale getirmemektedir. Bu eylemlerin Kanuna aykırı olma nitelikleri devam etmektedir.