

## 5015 SAYILI PETROL PİYASASI KANUNUNDA BELİRTİLEN KISITLAMALARA UYULMAMASI NEDENİYLE VERİLEN İDARİ PARA CEZALARI ANAYASAYA AYKIRI MIDIR?

ADMINISTRATIVE FINES IMPOSED DUE TO THE FAILURE TO COMPLY WITH  
THE RESTRICTIONS SET OUT IN PETROLEUM MARKET LAW NO. 5015 ARE  
CONTRARY TO THE CONSTITUTION?



Ufuk ÜNLÜ\*

### ÖZ

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, petrol piyasasında yaşanabilecek ihlallere yaptırım uygulanmasını sağlamak üzere idari para cezaları uygulanmasını öngörmüştür. Bu kapsamda 5015 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi, faaliyetlerin kısıtlanmasına özgülenmiş olup, bu kısıtlamalara uyulmaması durumunda idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak söz konusu kuralın maktu idari para cezası öngörmesi nedeniyle fiili gerçekleştirenin kusuru ya da ekonomik gücü gibi özellikleri değerlendirilmemekte ve yasaklanan fiili gerçekleştirenlerin tamamına aynı para cezası verildiği için bu durumunun adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı ileri sürülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Anayasa, Adalet İlkesi, Hakkaniyet İlkesi, Petrol Piyasası, İdari Para Cezası.

### ABSTRACT

Petroleum Market Law No. 5015, which aims to regulate the supervision and inspection activities in the oil market, requires administrative fines to be applied in order to enforce sanctions against infringements that may occur in the said market. Article 9 of the Law No. 5015 has been determined to restrict the activities and if these restrictions are not met, administrative fines have been imposed. However, due to the fact that the said rule foresees administrative fine, the characteristics such as the fault or economic strength of the actual performance are not evaluated and it is claimed that the same penalty is imposed on all of the prohibited actual performance and this situation is incompatible with the principles of Justice and fairness.

**Keywords:** Constitution, Principle Of Justice, Principle Of Fairness, Oil Market, Administrative Fine.

\* E. Başbakanlık Baş Müfettişi, ufukunlu@basbakanlik.gov.tr

## GİRİŞ

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, petrole ilişkin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemele-  
rinin sağlanmasına ve geliştirilmesine yönelik;  
düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim iş-  
lemlerini kapsar şekilde ve yurt içi - yurt dışı kay-  
naklardan 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 faaliyetlerini düzenlenmek üzere yü-  
rürlüğe konulmuştur.

Anılan Kanunun, 28.03.2013 tarihli ve 6455  
sayılı Kanunla değiştirilen "idari para cezaları"  
başlıklı 19'uncu maddesi hangi hallerde idari pa-  
ra cezası verileceğini düzenlemektedir. Söz ko-  
nusu maddenin (2) numaralı alt bendinde "9 uncu  
maddede yer alan kısıtlamalara uyulmaması" ha-  
line yer verilmekte ve bu aykırılık haline verilecek  
idari para cezasının Anayasaya aykırı olup olma-  
dığı konusu yazımız içerisinde ayrıntılı olarak ele  
alınmaktadır.

## 1- 5015 SAYILI PETROL PİYASASI KANUNUNDA İDARİ PARA CEZALARI

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununda yer  
alan idari para cezalarına geçmeden önce genel  
olarak idari para cezaları denildiğinde ne anla-  
mak gerektiği üzerinde durmakta fayda vardır.

İdarî para cezaları idare tarafından ve adlî bir  
organın aracılığı olmadan verilen para cezası ola-  
rak tanımlanır. Bu anlamda, kanunda açıkça ön-  
görülen ihlaller hakkında, para cezası yaptırımını  
uygulama yetkisinin kanun tarafından idareye ta-  
nındığı cezalar idarî niteliktedir. Bu tanıma göre,  
idarî para cezasının hem kanunda belirtilmesi,

hem de bunu vermek yetkisinin açıkça idareye  
verilmesinin kanunlarda öngörülmesi gereklidir.<sup>1</sup>

Anayasa Mahkemesine idari para cezaları  
hakkında; "İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve  
ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama  
yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle,  
kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını,  
ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koru-  
yabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yap-  
tırimlar uygulama yetkisi tanınmıştır. İdarî ceza-  
lar, idarî yaptırımların en önemlilerinden biridir.  
İdarî cezalar arasında yer alan para cezaları da  
bu amaçla etkin ve yaygın bir biçimde uygulan-  
maktadır. İdarî para cezalarını diğer cezalardan  
ayırarak en belirgin nitelik, onların idarî makamlar  
tarafından kamu gücü kullanılarak verilmesidir"  
açıklamalarını karara bağlamıştır.<sup>2</sup>

İdari para cezaları genel olarak 5326 sayılı  
Kabahatler Kanununda düzenlenmiştir. Anılan  
Kanun'un 16'ncı maddesine göre, kabahatler  
karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar,  
idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir.  
Bununla beraber 17'nci madde, idari para ceza-  
sının şeklini, alt üst sınırını, miktarını vb. hüküm-  
leri düzenlemiştir. İdari para cezaları, kanunlarda  
yaptırıma bağlanmış fiillerin işlenmesi halinde  
uygulanabildiğinden, fiillerin hukuki anlamda  
tespiti, ceza uygulamasının hukukiliği açısından  
önem taşımaktadır. Bu fiiller idari suç (idarenin  
koyduğu kural ya da düzenlemeye aykırı davra-  
nış, fiil) kavramı kapsamında idari para ceza-  
larına konu olduğundan, idari suçu oluşturan fiilin  
her bir olayda Kabahatler Kanunundaki genel  
hükümlere uygun olarak belirlenmesi gerekir.<sup>3</sup>

Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırım kararı  
verme yetkisi başlıklı 22 ve devam maddelerine

<sup>1</sup> Uğurcan Altun, Haluk Çolak, "Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi", TBB Dergisi, Ankara 2007, S. 69, s. 271-272.

<sup>2</sup> Anayasa Mahkemesinin 08.10.2002, E: 2001/225, K: 2002/88 sayılı kararı.

<sup>3</sup> Celal Çalış, "Kabahatler Kanununun Genel Hükümlerine Göre İş Kanununda Yer Alan İdari Para Cezalarının Hukuki Nitelikleri ve Uygulamaları", İzmir Barosu Dergisi, İzmir 2014, s. 2. [http://www.mufettis.com.tr/makale/4857\\_ipc.pdf](http://www.mufettis.com.tr/makale/4857_ipc.pdf)

bakıldığına, idari para cezasını veren merci, bir idari organ olabileceği gibi, savcı veya mahkeme de olabilir. Ancak ağırlıklı olarak bu yaptırım idare tarafından uygulandığı için, öğretide idari para cezalarını, diğer para cezalarından ayıran temel unsur olarak, bir idari organ tarafından veriliyor olması kabul edilmektedir. Ayrıca idari organlar tarafından verilen idari para cezalarına karşı yargı yolunun açık olması ve yapılan inceleme sonucunda nihai kararın yargı organlarınca verilmesi onların idarilik niteliğini değiştirmez. Aynı durum idari para cezasını veren makamın cumhuriyet savcısı veya mahkeme olması durumunda da geçerlidir.<sup>4</sup>

İdarî para cezasının hem kanunda belirtilmesi, hem de bunu vermek yetkisinin açıkça idareye verilmesinin kanunlarda öngörülmesi gereklidir.<sup>5</sup> Genel olarak idarî para cezaları idare tarafından ve adlî bir organın aracılığı olmadan verilen para cezası olarak tanımlandığı için, idarî para cezasını diğer para cezalarından ayıracak temel kriter, organik kriterdir. Eğer bir para cezasına, idare tarafından karar verilmişse, o ceza ilke olarak idarîdir. Bununla beraber bu tanım idarî para cezasını, disiplin para cezasından ayırmak bakımından yeterli değildir. Esasen, disiplin para cezaları da idare tarafından verilmekle birlikte, bunlar belirli bir toplulukta bulunan veya bir kuruluşa bağlı olan kimseler hakkında uygulanabilmektedir. Buna karşılık, idarî para cezalarının ülkede yaşayan tüm fertlere karşı verilebilmesi olanağı nedeniyle, daha geniş bir uygulama alanına sahip olduğu söylenebilir. Bu nedenle idarî para cezaları, idarî faaliyetlerin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla taşıyan yaptırımlardır.<sup>6</sup>

Kabahatler Kanunu m. 17/1'e göre: "İdarî para cezası, maktu veya nispi olabilir." Maktu Para

Cezası Kanunlarda idari para cezaları bazen sabit olarak belirlenmiş bazen de alt ve üst sınırı gösterilmiştir. Örneğin, Kabahatler Kanunu m. 33'e göre; "Dilencilik yapan kişiye, elli Türk Lirası idarî para cezası verilir". Çevreyi kirletme başlıklı 41. maddenin 2. fıkrasına göre ise; "Fiilin yemek pişirme ve servis yerlerinde işlenmesi halinde işletme sahibi gerçek veya tüzel kişiye, beş yüz Türk Lirasından beş bin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir". İdarî para cezasının maktu olmadığı durumlarda izlenecek usul KK m. 17/2'de gösterilmiştir. Buna göre; "İdarî para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur". Nispi Para Cezası Nispi para cezası, kanunda öngörülen şartlara ve unsurlara bağlı olarak değişen para cezasıdır. Başka bir deyişle, hâkimin ya da yetkili idari makamın takdir hakkı dışında bırakılan ve suça konu fiilin veya meydana gelen zararın belli bir oranı alınarak hazırlanan idari para cezalarıdır. Örneğin; 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu m. 3/11'e göre; "İthal, lisansa, şarta, izne, kısıntıya veya belli kuruluşların vereceği uygunluk ve yeterlilik belgesine, tabi olan eşyayı, aldatıcı işlem ve davranışlarla ithal eden kişiye, eşyanın gümrüklendirilmiş değerinin iki katı idari para cezası verilir. Eşyanın değersiz, atık veya atık madde olması durumunda, idari para cezası; dökme halinde gelen eşya için ton başına beş bin Türk Lirası, ambalajlı gelmesi halinde kap başına yüz Türk Lirası olarak hesaplanır".<sup>7</sup>

Diğer taraftan, 5015 sayılı Kanunun 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunla değiştirilen "idari para cezaları" başlıklı 19'uncu maddesi şöyledir;

<sup>4</sup> Sibel Can, "İdari Para Cezası", TAAD, Ankara 2016, Yıl:7, S. 29, s. 418.

<sup>5</sup> Süheyl Donay, "Para Cezaları", Kervan Yayınları, İstanbul 1972, s. 122.

<sup>6</sup> Süheyl Donay, a.g.e., s.157.

<sup>7</sup> Sibel Can, a.g.m., s.419-420.

*İdari para cezaları*

*Madde 19- (Değişik: 28.3.2013-6455/44 md.)*

*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; (2)*

*a) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara bir milyon Türk Lirası idari para cezası verilir:*

*1) Lisans almaksızın lisansa tabi faaliyetlerin yapılması.*

*2) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (I) bendinin ihlali.*

*3) 18 inci maddenin ihlali.*

*b) 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.*

*c) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*

*1) Kurumca, 10 uncu madde gereği yapılan uygulamaların dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi veya engellenmeye teşebbüs edilmesi.*

*2) 9 uncu maddede yer alan kısıtlamalara uyulmaması.*

*3) 5 inci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 17 nci maddelerin ihlali.*

*d) 8 inci maddenin ihlali halinde bayiler için (c) bendinde yer alan cezanın beşte biri uygulanır.*

*e) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara üç yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:*

*1) Lisans almaksızın hak konusu yapılan tesislerin yapımına veya işletimine başlanması ile bunlar üzerinde tasarruf hakkı doğuracak işlemlerin yapılması.*

*2) Sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi.*

*3) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (f) bendinin bir takvim yılı içinde Kurumca yapılan uyarıya rağmen ihlali, aynı fıkranın (I) bendi haricindeki bentlerin ihlali.*

*4) 12 nci maddede yer alan hükümler dâhilinde iletim ve depolama tesislerine erişimin dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi.*

*f) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (I) bendi kapsamındaki ihlaller hariç olmak üzere bayiler için (e) bendinde yer alan cezanın beşte biri uygulanır.*

*g) Ulusal marker ekleme işlemlerine nezaret etmek üzere yetki verilen bağımsız gözetim firmalarının yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri uygulanır.*

*h) 16 ncı madde uyarınca ulusal petrol stoğu tutma yükümlülüğü bulunan lisans sahiplerine, eksik tuttukları her bir ton ürün için iki yüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Eksik tutulan stok miktarının hesabında ton küsuratı dikkate alınmaz.*

*Ceza uygulanan bir fiilin iki takvim yılı geçmeden aynı kişi tarafından tekrarı halinde, cezalar iki kat olarak uygulanır.*

*İdari para cezaları, ön araştırma veya soruşturma aşamasının tamamlanmasından sonra Kurul tarafından en geç üç ay içinde karara bağlanır.*

*Bu Kanunun kaçakçılık kapsamında verilen idari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulması tahsil işlemlerini durdurmaz.*

*İdari para cezalarının tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde ödenmemesi halinde, cezanın ilgili vergi dairesi aracılığı ile tahsili sağlanır. Tahsilatta 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.*

*Yukarıda belirtilenlerin dışında kalan ancak bu Kanunun getirdiği yükümlülüklere uymayanlara Kurumca bin beş yüz Türk Lirasından yetmiş bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.*

*Tesisler, lisans alınincaya veya bu Kanuna göre lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek hale getirilinceye kadar mühürlenir.”*

Anılan madde kapsamında 5015 sayılı Kanuna göre suç oluşturan fiiller, ceza gruplarına göre sınıflandırılmıştır. Kanunda yer alan idarî cezalar; ağır kusur, 1 inci derece kusur olarak 2 ayrı grup altında toplanmış ve her grup için uygulanacak ceza tutarı öngörülmüştür. Söz konusu madde metninde, idarî cezaların verilmesinde ve tedbirlerin alınmasında yargı yolu açık olmak üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun yetkili olması esası benimsenmiştir. Anılan Kurumca alınan kararlara karşı idarî yargı yolunun her zaman açık bulunduğu belirtilmiştir.

## **2- 5015 SAYILI PETROL PİYASASI KANUNUNDA BELİRTİLEN KISITLAMALARA UYULMAMASI NEDENİYLE VERİLEN İDARİ PARA CEZALARININ ANAYASAYA UYGUNLUĞU**

Yukarıda belirtilen 19’uncu maddenin (2) numaralı alt bendinde “9 uncu maddede yer alan kısıtlamalara uyulmaması” hali, idari para cezasını gerektiren bir durum olarak belirtilmiştir. Belirtilen 9’un madde “faaliyetlerin kısıtlanması” başlığını taşımakta olup, bu madde ile yurt dışından ham petrol ve akaryakıt temin edilebilmesi için rafinerici, dağıtıcı veya ihrakiye teslim lisansına sahip olunması gerektiği, Türkiye’de ham petrol üreten şirketlerin de düşük graviteli yerli ham petrol ile karıştırılacak miktarda ham petrol ithal edebileceği, ham petrolün yurt içinde ticaretinin ise rafinericiler ve üreticilerce ya da birbirleri arasında yapılabileceği, ihrakiye teslimlerinin de ancak rafinerici, dağıtıcı ve ihrakiye teslim şirketlerinde yapılabileceği düzenlenmiştir. Söz konusu madde şu şekildedir;

*“Faaliyetlerin kısıtlanması*

*Madde 9- Yurt dışından ham petrol ve akaryakıt temin edeceklerin rafinerici veya dağıtıcı veya ihrakiye teslim şirketi lisansına sahip olması*

*gereklidir. Türkiye’de ham petrol üretimi yapan üreticiler, düşük gravite yerli üretim ham petrol ile karıştırılacak miktarda ham petrol ithalatı yapabilirler. Ham petrol ve akaryakıt ithalatı miktar ve belirli teknik ölçümleri yapabilecek donanımına sahip yetkili gümrük idarelerinden yapılır. Dağıtıcılarca yapılacak akaryakıt ithalatı, ilgilinin lisansında yer alan alt başlık kapsamındaki akaryakıtlarla sınırlıdır ve Kuruma bayi bilgileriyle birlikte verilen pazarlama projeksiyonu ile uyumlu olduğu bildirildikten sonra yapılabilir.*

*Dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti Kurulun iznine bağlıdır. Ham petrolün yurt içinde ticareti; sadece rafinerici ve üreticilerce ve birbirleri arasında yapılabilir. Dağıtıcılar, lisans başvurularında asgarî yıllık 60.000 ton beyaz ürün (benzin, motorin) dağıtım projeksiyonu ile bayi bilgilerini Kuruma vermek zorundadır ve kendi dağıtım ağına bağlı bayilerin işlettikleri akaryakıt istasyonlarında farklı lisans alt başlığına sahip dağıtıcıların bayisi sıfatı ile yapacakları faaliyetler hariç olmak üzere, kullanıcılara lisans alt başlığında yer almayan akaryakıtları teslim edemez. İhrakiye teslimleri; rafinerici, dağıtıcı ve ihrakiye teslim şirketlerince yapılır.*

*İhrakiye teslimi yapanlar, gümrük antrepolarına getirdikleri ve deniz/hava taşıtlarına vermek üzere çıkardıkları akaryakıt cins ve miktarlarını üç ayda bir Kuruma bildirirler.*

*Akaryakıt haricinde kalan petrol ürünleri (solvent, madeni ve baz yağ, asfalt, solvent nafta vb.) ile ilgili ithalat ve ihracat dahil, faaliyetler Kurumun hazırlayacağı düzenlemelere göre yapılır.*

*Sanayi tesislerinde yan ürün olarak elde edilen ürünün yurt içinde akaryakıt olarak faaliyete konu edilmesi halinde, Kuruma bilgi verilmek şartıyla teknik düzenlemelere uygun olanları dağıtıcılara, uygun olmayanlar rafinerilerin olumlu görüş vermesi ve anlaşma sağlanması halinde rafinerilere teslim edilir. Rafinerilere verilmeyen ürünlerin ihrac edilmesi halinde fiili üretim ve ihracata ait aylık bilgiler Kuruma bildirilir.*

*Akaryakıtların, 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (1) bendinde belirlenen teknik düzenlemelere uygun olmayanları faaliyete konu edilemez.*

*Fabrika, şantiye, nakliye filosu işletmeleri ve benzeri kendi ihtiyaçları için depolama imkânı ve kendi araçlarına akaryakıt ikmal kapasitesi olan yerler hariç, araçlara yapılacak akaryakıt ikmal bayilik lisansı ve yeterli donanımı olan akaryakıt istasyonları dışında yapılamaz.*

İcrası için tesis gerektiren faaliyet türlerinde, bu maddede konu edilen hakların kullanılabilmesi için, ilgili tesisin fiilen faaliyette bulunması zorunludur.

*Rafinericiler evsafına uygun ürün teslim etmek, dağıtıcılar ile bayiler ise akaryakıtların kullanım amacını, niteliğini, niceliğini değiştirmek ile yükümlüdür.*

*Kurulca belirlenecek usul ve esaslara göre akaryakıtla harmanlanan ürünler bu durumda akaryakıt ile eşdeğer vergiye tâbi olurlar. Ancak, yerli tarım ürünlerinden elde edilen ve akaryakıtla harmanlanan ürünler bunun dışındadır.*

*Dağıtıcılar, bayilerin katılımıyla gerçekleştirdikleri promosyon kampanyası hakkında bayilerini, promosyon kampanyasının maliyetine ilişkin belgelerle birlikte şeffaf, açık bir şekilde bilgilenireceklerdir. Ancak bayilerin kampanya ya katılımı ihtiyârdir.”*

Ham petrol ve ürünlerinin temin ve sunumunda, kalite temin ve kalite kontrol konusu uzun süredir gündemde olan bir konudur. Çeşitli kurum ve kuruluşlar ile şirketlerce temin ve sunumun çeşitli aşamalarında denetim yapıldığının bilinmesine karşın, halen arzu edilen sonuçların alınmadığı bilinmektedir. Teknik düzenlemelere uygun olmayan akaryakıtın, akaryakıt istasyonlarında satılamayacağı, fabrika, şantiye nakliye filosu işletmeleri ve bunun gibi, kendi ihtiyaçları için depolama imkânı olan ve kendi araçlarına akaryakıt ikmal kapasitesi olan yerler hariç araçlara yapılacak akaryakıt teslimlerinin akaryakıt istasyonları dışında yapılamayacağı hususunda düzenleme getirilmiştir.

Bununla birlikte “Faaliyetlerin kısıtlanması” başlıklı 9’uncu maddeye uyulmaması halinde sekiz yüz elli bin Türk Lirası ceza verileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak bu kural, maktu idari para cezası öngörmesi nedeniyle fiili gerçekleştirenin kusuru ya da ekonomik gücü gibi özelliklerinin değerlendirilmediği, yasaklanan fiili gerçekleştirenlerin tamamına aynı para cezasının verildiği, bunun ise adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı ve hal böyleyken söz konusu cezanın anayasaya aykırı olabileceği görüşünü meydana getirmiştir.

Anayasa mahkemesinin de üzerinde önemle durduğu görüşe göre, hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi hangi eylemlerin idari yaptırımlarla cezalandırılmasının öngörülebileceği, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletirici nedenlerinin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir. Bununla birlikte, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında öngördüğü yaptırımın adil ve hakkaniyete uygun olması gerekmektedir. Bu takdir yetkisinin anayasal sınırlar içerisinde adalet ve hakkaniyete uygun şekilde kullanılması gerekir. Başka bir deyişle, fiilin ağırlığı, failin kusuru ve ekonomik durumu, ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenler gibi etkenler dikkate alınarak uygulanan yaptırımın ölçülü olması zorunludur. Cezaya konu fiille ceza arasında gözetilmesi gereken bu ölçülülük hukuk devletinin vazgeçilmez unsurudur. Nispi cezalarla, alt ve üst sınırı belirlenen maktu cezalarda işlenen fiilin haksızlık derecesi ile failin kusuru ve ekonomik durumu esas alınabilecektir. Maktu para cezası ise failin durumunu dikkate alarak cezanın kişiselleştirilmesi imkânını ortadan kaldırmaktadır. Hâlbuki hakkaniyete uygun adil ve ölçülü bir para cezasının failin kusuru, ekonomik durumu gibi etkenleri dikkate alması gerekir.

Anayasa Mahkemesinin ekonomik durumu dikkate aldığı bazı kararları mevcuttur. Örneğin Anayasa Mahkemesinin 03.07.2014 tarih ve E. 2014/62 K. 2014/125 sayılı kararında; “5846 sayılı

*Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nun, 44. maddesi gereğince alınması zorunlu sertifikaları almaksızın faaliyet gösteren kişi mahalli mülki amir tarafından on bin Türk lirasından otuz bin Türk lirasına kadar idari para cezasıyla cezalandırılır" ibaresi, Hukuk Devletinin bir gereği olan cezaların işlenen suçla orantılı olması ilkesine uygun düşmemekte ve bu yönüyle de Anayasaya aykırı bir nitelik taşımaktadır."* Şeklinde karar verilerek, yine aynı kararda; "sertifika almaksızın fikir ve sanat eserlerinin tespit edilmesi ve çoğaltılmasına ilişkin materyalleri üreten veya bu materyallerin dolum, çoğaltım ve satışını yapan veya herhangi bir şekilde yayan ve umuma arz eden işletmelerin, ekonomik büyüklüğü ve sınıfına 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 bağdaşmamaktadır." ifadesine yer verilmiştir.

Konuyla direk ilgili bir başka örnek vermek gerekirse; 5015 sayılı Kanunun 19'uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve belli durumlarda sorumlulara "sekiz yüz elli bin Türk Lirası ve "altı yüz bin Türk Lirası" tutarlarında idari para cezası verilebileceğini öngörün hükümlerini incelemiştir. Anılan mahkeme gerekçesinde; "İtiraz konusu kuralda bayilerin bağlı buldukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri durumunda öngörülen idari para cezası "regülatif idari para cezası" niteliğinde maktu olarak düzenlenmiştir. Bu cezada, işletmelerin ekonomik büyüklüğü ve sınıfına ilişkin herhangi bir kademelendirme yapılmadığı görülmektedir. Buna göre, tek pompa ile faaliyet gösteren ve idari para cezası miktarı kadar yıllık cirosu bulunmayan bir 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 ceza daha ağır sonuçlar doğurabilmektedir... 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 bağdaşmamaktadır." Denilmek suretiyle iptal kararı vermiştir.

Ayrıca 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17'nci maddesinin ikinci fıkrasına göre alt ve üst sınırları gösterilen "idari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulmalıdır.

Öte yandan, maktu para cezası etkili bir caydırma aracı olarak da görülmektedir. Kanun koyucu, akaryakıtın güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içinde kullanıcılara sunulmasının sağlanması için akaryakıt ikmalinin yapılmasını lisansa tabi tutmuştur. Kamu can ve mal güvenliği açısından tehlike arz etmesi nedeniyle de lisansa tabi bu faaliyetin, kendi araçlarına akaryakıt ikmal kapasitesi olan ve fabrika, şantiye nakliye filosu işletmeleri ve benzeri kendi ihtiyaçları için depolama imkânı bulunan yerlerin dışında, mevzuata uygun bir biçimde yeterli teknik donanımın bulunduğu istasyonlarda yapılması zorunlu kılınmıştır. Bu zorunluluğun ihlal edilmesi hâlinde uygulanacak yaptırım ise maktu idari para cezası olarak belirlenmiştir. Kanun koyucunun kanunla yapılan düzenlemelerin etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi bakımından öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak ve yasaklanan fiillerin işlenmesini önlemek için maktu idari para cezası öngörmesinin kamu yararını sağlamaya yönelik olduğu anlaşılmaktadır. 5015 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinin ikinci fıkrası

sında, idari para cezasını gerektiren fiiller ağırlık derecelerine göre gruplandırılarak ihlalin önemi-ne göre farklı idari para cezaları öngörülmüştür. Kanun koyucu, petrol piyasasında yürütülen faaliyetlerin kamu hizmeti niteliğini de göz önünde tutarak cezaları, caydırıcılık fonksiyonunu yerine getirebileceğini takdir ettiği maktu cezalar olarak düzenlemiştir. Bu sebeple, maktu olarak belirlenen idari para cezalarının, cezayı gerektiren fiili işleyenlerin üzerinde ekonomik durumlarına göre farklı etkiler doğurabilirse de bu durumun adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırılık oluşturduğu tartışmalı bir konudur.

### 3- DEĞERLENDİRME

Hukuk devleti, sınırları içerisinde kamu erkinin değişmezlik ve süreklilik temeline dayalı olarak değer ve hukuk düzenine bağlı olduğu bir devlet şeklidir. Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi idari yaptırımlar açısından da Anayasa'ya ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, bu yetkisini kullanırken kabahat ve yaptırım arasındaki adil dengenin korunmasını da dikkate almak zorundadır.

Kabahatler Kanunu madde 17/1'e göre: "İdarî para cezası, maktu veya nispi olabilir." Maktu Para Cezası Kanunlarda idari para cezaları bazen sabit olarak belirlenmiş bazen de alt ve üst sınırı gösterilmiştir. Bu kapsamda 5015 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde petrol piyasasında uygulanacak idari para cezaları düzenlenmiştir. Öğretide "regülatif cezalar" olarak nitelenen ve "maktu" olarak belirlenen idari para cezaları, yasa koyucu tarafından petrol piyasasını düzenleme amacıyla yürürlüğe konulmuş ve belirlenen idari kabahatler karşılığı olarak öngörülmüştür. İdari Kabahatlerin "suç ve cezalara ilişkin esasları" düzenleyen Anayasa'nın 38'inci maddesi

kapsamında olduğu açıktır. Anayasa Mahkemesinin bu konudaki yerleşik içtihatlarında, yasa koyucunun güttüğü suç ve ceza siyaseti uyarınca suçları ve bunlara karşılık cezaları ve dolayısıyla idari kabahatleri ve idari yaptırımları belirlemede takdir hakkına sahip olduğu ifade edilmekte; "ölçsüzlük", "hakkaniyete aykırılık" ve benzeri haller dışında, aynı gerekçeyle yasa koyucunun "hafif" kabul edilebilecek bir kabahate daha ağır bir ceza veya idari yaptırım ya da aksinin öngörebileceği kabul edilmektedir. Birbirinden farklı suç teşkil eden seçimlik fiiller bu kapsamda aynı kabul edilip aynı cezaya tâbi tutulabilecektir. Ceza ve yaptırımlar hukuku alanında yasa koyucunun sahip bulunduğu takdir yetkisinin sınırsız olmadığı, bu takdir yetkisinin Anayasada belirtilen ceza ve yaptırımlara ilişkin temel ilkeler çerçevesinde Anayasa Mahkemesince denetlenebileceği kabul edilmekle birlikte, bu denetimin söz konusu temel ilkelere aykırılığın açık olduğu hallerle sınırlı tutulması, yoruma ve takdire ilişkin alanlarda "anayasaya uygun yorum ilkesi" doğrultusunda hareket edilmesi gerekir. Salt eylem ve ona uygulanması öngörülen yaptırıma bakılarak yapılacak değerlendirme çoğu zaman yerindelik denetimi niteliğine bürünecek ve yasa koyucunun takdir yetkisine müdahale oluşturacaktır.

### SONUÇ

İtiraz konusu kuralın da yer aldığı 19'uncu maddede farklı fiillere farklı idari yaptırımlar öngörüldüğü gibi idari yaptırımların hangi hâllerde artırılması ve indirilmesi gerektiği de düzenlenmiştir. Dolayısıyla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında fiilin meydana getireceği neticeleri de dikkate almıştır. Takdir yetkisi kapsamında yasa koyucuyu idari para cezalarını mutlaka alt ve üst sınır göstermek suretiyle düzenlemeye veya ortak idari para cezası öngörülecek eylemleri mutlaka belirli bir şekilde belirlemeye zorlamak mümkün olmadığı gibi, belirlenen maktu cezanın uygulamada karşılaşılabilecek muhtemel hak-



sızlıklar esas alınarak ölçsüz bulunması da yerinde değildir. İhtimale dayalı olarak somut olay ve uygulamalarda ortaya çıkabilecek sorunlar öne çıkarılarak yapılacak bir anayasal denetimle şu anda uygulanan ve pozitif mevzuatımızda bulunan pek çok ceza hükmünün iptali de söz konusu olabilecektir.

Hal böyleyken, maktu olarak belirlenen idari para cezaları, cezayı gerektiren fiili işleyenlerin üzerinde ekonomik durumlarına göre farklı etkiler doğurabilirse de bu durumun adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırılık oluşturduğu söylenebilir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun, 19. maddesinin "*Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idarî para cezası verilir.*" bölümünün, (2) numaralı alt bendindeki "*9 uncu madde-*

*de yer alan kısıtlamalara uyulmaması*" yönünden Anayasa'nın 2'nci maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptali istemi reddedilmiştir.

#### KAYNAKÇA

- ALTUN U. ve ÇOLAK H. (2007). Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi, TBB Dergisi, Ankara, S. 69.
- CAN S. (2016). İdari Para Cezası, TAAD, Ankara, Yıl:7, S. 29.
- ÇALIŞ C. (2014). Kabahatler Kanununun Genel Hükümlerine Göre İş Kanununda Yer Alan İdari Para Cezalarının Hukuki Nitelikleri ve Uygulamaları, İzmir Barosu Dergisi, İzmir.
- DONAY S. (1972), Para Cezaları, Kervan Yayınları, İstanbul.