

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2014/52

Karar Sayısı : 2014/139

Karar Tarihi : 11.9.2014

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURANLAR :

1- İstanbul 8. İdare Mahkemesi (E.2014/52)

2- İstanbul 3. İdare Mahkemesi (E.2014/80)

İTİRAZLARIN KONUSU : 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun ek 2. maddesine, 31.5.2012 tarihli ve 6321 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle eklenen üçüncü fıkranın Anayasa'nın 2., 5., 10., 13., 38. ve 49. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Davacılar tarafından haklarında uygulanan idari para cezası ve altmış gün süre ile trafikten men cezasının iptali istemiyle açılan davaların görülmesi sırasında, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan mahkemeler, iptali için başvurmuşlardır.

II- İTİRAZLARIN GEREKÇELERİ

A- E.2014/52 sayılı başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

"Davacı ... ŞTİ. tarafından ...plakalı aracının trafikten 60 gün süreyle men edilmesi ve adına 2.102.-TL trafik para cezası verilmesinden dolayı İSTANBUL VALİLİĞİ'ne karşı 08.10.2013 tarihinde açılan davada, bahse konu idari yaptırımların uygulanmasına dayanak teşkil eden 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun ek 2. maddesine 31.05.2012 tarih ve 6321 sayılı Kanunun 3. maddesi ile eklenen 'İlgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dâhilinde ticari amaçlı yolcu taşıyan kişiye, araç sahibine, bağlı bulunduğu durak, işyeri ve işletmelerin sorumlularına birinci fıkra da gösterilen idari para cezası üç kat olarak, fiilin işlendiği tarihten itibaren bir yıl içinde tekerrürü halinde ise beş kat olarak uygulanır. Ayrıca, araç her defasında altmış gün süre ile trafikten men edilir. Hükmünün Anayasanın 2. ve 38. maddelerine aykırı olması sebebiyle bu konuda Anayasa Mahkemesine başvurulmasına karar verilmiştir.

2709 sayılı T.C. Anayasasının 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.' hükmü yer almaktadır.

Söz konusu anayasal metinde 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 geliştiren ve sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum

ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve 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 koşuluyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletirici nedenlerinin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucunun takdir yetkisine sahip olduğu muhakkaktır.

Anayasa'nın 38. maddesinin yedinci fıkrasında, "Ceza sorumluluğu şahsidir." denilerek herkesin, kendi eyleminden sorumlu tutulacağı, başkalarının suç oluşturan eylemlerinden dolayı cezalandırılmayacağı kabul edilmiş bulunmaktadır.

Söz konusu hüküm ile Anayasada ifade bulan ceza sorumluluğunun şahsiliği, bilindiği üzere ceza hukukunun temel kurallarından olup, idari yaptırım öngören yasa normlarında da söz konusu ilke ile güdülen amacın yani bir kimsenin işlemediği bir fiilden dolayı cezalandırılmaması hususunun dikkate alınması gerekmektedir. Başka bir ifade ile bir kimsenin başkasının fiilinden sorumlu tutulmaması, asli ve fer'i fiilden başka kişilerin bir suç/kabahat sebebiyle cezalandırılmamaları gerekmektedir. Nitekim, Anayasa'nın 38. maddesinin yedinci fıkrası ile ilgili gerekçe de, "...fıkra, ceza sorumluluğunun şahsi olduğu; yani failden 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 kuraldır." denilmekte olup, Anayasanın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmaması da idari yaptırımlarında bu maddede öngörülen ilkelere tâbi olduğunu göstermektedir.

Mahkememiz nezdindeki ihtilaf konusu işlemlere dayanak alındığı görülen itiraz konusu kural uyarınca, araç maliki, işletmesinin faaliyet alanı ile ilgili olarak mülkiyetindeki ... plakalı aracı kira sözleşmesi uyarınca belirli bir süre (12 aylığına) ile kiralaması sonrası, araç kiralayan şahsın 2918 sayılı Kanunun ek 2. maddesinde izin belgesi almaksızın korsan taşımacılık yaptığının tespiti üzerine eylemden haberi olmayan araç sahibinin kusurunun bulunup bulunmadığı-iradesinin olup olmadığı dikkate alınmaksızın yaptırıma (aracının 60 gün süreyle trafikten men edilmesi ve adına aynı hüküm uyarınca 2013 yılı için 2.102.-TL para cezası ile cezalandırılması) tabi tutulmuştur.

Aracı kiralamak suretiyle zilyetliğinde bulunduran şahsın sarih beyanı yahut trafik polisince ticari amaçlı kullanım olarak değerlendirilmesi halinde tescil plakası sahiplerine sadece ruhsat sahibi olmaları nedeniyle işlemediği bir fiilden dolayı yaptırım uygulanması cezaların şahsiliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Sonuç olarak görülmektedir ki, iptali istenen söz konusu kanun hükmü uyarınca, bir kimsenin icrai (izin almaksızın ticari amaçlı yolcu naklinde kullanması için kiralama yoluyla araç tedarik ve teşvik etme vs...) veya ihmali (göz yumma vs...) herhangi bir hareketi olmasa veya tespit edilemese dahi sadece araç sahibi olmasından dolayı başkasının bir fiili nedeniyle yaptırıma maruz kalması söz konusu olmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2709 sayılı T.C.Anayasasının 2. ve 38/7. maddesine aykırılık teşkil eden 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ek 2. maddesinin 3. fıkrasında yazılı 'araç sahibine', 'işyeri ve işletmelerin sorumlularına', 'birinci fıkrasında gösterilen idari para cezası üç kat olarak' ifadeleri ile söz konusu ifadelerde geçen şahıslara ait motorlu taşıtları kasteden 'Ayrıca, araç her defasında altmış gün süre ile trafikten men edilir.' cümlesinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmak gerektiğine mahkememizce 05.02.2014 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."

B- E.2014/80 sayılı başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

“4.1.Anayasa 2. Madde (Hukuk Devleti İlkesi)

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.

Bu bağlamda, hukuk devletinde yasa koyucu, yasaların yalnız Anayasa'ya değil, evrensel hukuk ilkelerine de uygun olmasını sağlamakta yükümlüdür.

Yasakoyucu, kamu düzeninin korunması amacıyla ceza hukuku alanında düzenleme yaparken Anayasa'ya ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla topluma hangi eylemlerin suç sayılacağı ve suç sayılan bu eylemlerin hangi tür ve ölçüde cezai yaptırıma bağlanacağı konusunda anayasal sınırlar içinde takdir yetkisine sahiptir. Bu yetki, idari yaptırımlar bakımından da geçerlidir. “Bu bağlamda hukuk devletinde, ceza hukuku alanında olduğu gibi idari yaptırımlara ilişkin düzenlemelerde de kuralların, önleme ve iyileştirme amaçlarına uygun olarak ölçülü, adil ve orantılı olması gerekir.

İtiraz konusu kuralda ise izin belgesiz araç kullananlar 2918 sayılı Kanun'un EK 2. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen araçlarını motorlu araç tescil ve trafik belgesinde gösterilen maksadın dışında kullananlar ile sürülmesine izin veren araç sahipleri hakkında uygulanandan daha ağır yaptırımlara tabi tutulmalarını öngördüğünden adalet ve hakkaniyet kurallarına ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesine aykırı bir sonuç doğurmaktadır.

Zira, 2918 sayılı Kanun'un EK 2. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen yaptırım, kamuoyunda korsan taşımacılık olarak bilinen, esasen tescil ve trafik belgelerinde hususi olarak kayıtlı araçların ticari amaçla yolcu taşımaları halinde uygulanmakta ve bu yolla kamu düzeninin ve yasal olarak ticari faaliyet yürüten bireylerin hak ve menfaatlerini korumayı amaçlamaktadır. Bu haliyle, anılan birinci fıkra ile getirilen yaptırım hukuk devleti ilkesine uygun olduğu halde, ikinci cümle ile getirilen düzenleme, yasal olarak faaliyet gösteren ticari araç sahiplerine yasal olmayan faaliyet gösterenlere uygulanan yaptırımın uygulanması sonucunu doğurduğundan hakkaniyete ve hukuk devleti ilkesine uygun değildir.

Ayrıca, ilgili belediyeden alınması gerekli izin belgesinin yasa da tanımlanmamıştır. Aksine bu konuda yukarıda yer verilen Büyükşehir Belediyesi Servis Yönergesinde belirlenen Güzergah Kullanım İzin Belgesi ve Diğer Belgelerin alınmaması sonuçta yapılan faaliyetin izinsiz olarak yürütülmesi ve itiraz konusu yasal düzenlemenin uygulanması sonucunu doğurmaktadır.

Bir başka anlatım ile, somut olayda davacının ilgili belediyeden izinsiz faaliyet göstermesi nedeniyle Ek. 2. maddesinin 3. cümlesine göre yaptırım uygulanması, mezkur Servis Yönergesine göre bulundurulması gerekli belgeye sahip olmadığından dolayı anılan düzenleyici işlemin uygulanmasından değil, itiraz konusu ettiğimiz yasal düzenlemenin içeriğinin belirsizliği ve öngörülebilir olmaması, olayda bulundurulmamasının Servis Yönergesinde olduğu gibi diğer düzenleyici işlemler ile ihdas edilen izin belgelerinin yasadaki izinsiz taşıma yapma karşılığı yaptırım uygulanmasına neden olabileceği, izinsiz ticari faaliyet eyleminin tespiti konusunda yasallık ve

öngörülebilirlik ilkelerine aykırı şekilde idareye geniş bir takdir yetkisi vermiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Olayda izin belgesi olarak bulundurulması gerekli belgelerin idari düzenlemeler ile belirlenmesi, bunlara yenilerinin eklenmesinin mümkün olması ve bu belgelerden birinin bulunmaması halinde ticari araçların 2918 sayılı Yasanın Ek 2. maddesinin üçüncü fıkrası gereği izinsiz faaliyet gösterme fiilinin kapsamına alması nedeniyle, itiraz konusu kuralın bir idari yaptırım türü olarak sahip olması gerekli kesinlik, öngörülebilirlik koşullarına sahip olmadığı dolayısıyla hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu açıktır.

4.2. Anayasanın 5. Maddesine Aykırılık

Anayasa'nın 5. maddesinde de "kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde sınırlandıran siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak, devletin temel amaç ve görevleri arasında" sayılmıştır.

Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerine ilişkin kurallar, ceza hukukunun ana ilkeleri ile Anayasa'nın konuya ilişkin kuralları başta olmak üzere, ülkenin genel durumu, sosyal, kültürel yapısı, etik değerleri ve ekonomik hayatın gereksinimleri göz önüne alınarak saptanacak ceza politikasına göre belirlenir. Bu nedenle, yasa koyucunun, ceza politikasını, öncelikle Anayasa'nın 2. maddesinde nitelikleri, 5. maddesinde de temel amaç ve görevleri belirtilen hukuk devletine ve adalet ilkesine uygun olarak belirlemesi gerekir. Yasa koyucu, cezalandırma yetkisini kullanırken toplumda hangi eylemlerin 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. Yasa koyucu, bu takdir yetkisi içinde kamusal düzeni, güven ve huzuru bozan eylemlerden öngördüklerini suç olarak belirleyebilir, bunlara verilecek cezaları tür ve ağırlık olarak saptayabilir ve yine benimsediği ilkeler doğrultusunda bunlar için farklı cezalar öngörebilir; kimi suçların niteliğini, işlenme biçimini, kişi, toplum ve devletin uğraması mümkün zararların içerik ve yoğunluğunu, toplumsal barışın ihlâl derecesini, suçtan zarar görenlerin kimliğini, cezaların caydırıcılığını ve toplumun değer yargılarını dikkate alarak düzenleme yapabilir.

İtiraz konusu kural, araçlarını tescil belgelerine uygun olarak kullanan kişilere idari düzenleme ile getirilen, sınırı ve sayısı belirsiz belgelerin alınmaması halinde tümüyle izinsiz faaliyette bulunduğu sonucunu doğuracak şekilde yaptırım uygulanması niteliği ile kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde sınırlandıran bir tedbir olduğu ve Devlet'in Anayasa'nın 5. maddesinde belirlenen temel amaç ve görevleriyle de bağdaşmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

4.3. Anayasanın 10. Maddesine Aykırılık

Anayasa'nın 10. maddesinde belirtilen eşitlik ilkesi, birbirleriyle aynı durumda olanlara, aynı kuralların uygulanmasını, ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir. Aynı durumda olanlar için farklı düzenleme, eşitliğe aykırılık oluşturur. Anayasa'nın amaçladığı hukuksal eşitlik olup eylemli, mutlak eşitlik değildir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik ilkesi çiğnenmiş olmaz.

İtiraz konusu kuralla, araçlarını ticari faaliyete özgüleyip, tescil belgelerin de kayıtlı amaca uygun şekilde kullanan kişiler ile araçlarını hususi olarak kaydettikleri halde ticari amaçla kullanan kişiler ayrı hukuksal durumlara sahip oldukları halde, ikinci kişilerin daha ağır yaptırıma tabi tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık taşımaktadır.

4.4. Anayasa 13. maddeye Aykırılık (Ölçüsüz ve Orantısız Bir Tedbir Olması)

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerinde ve yine Anayasamızın 13. maddesinde “Temel hak ve hürriyetler, özerline dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”

İtiraz konusu kural ile yasal olarak ticari faaliyet gösteren araç sahiplerinin ilgili belediyeden ayrıca izin alma zorunluluğu getirilmesinin ötesinde; izin belgelerinin herhangi bir nedenle bulundurulmamasının izinsiz ticari faaliyet kapsamına alınarak yasa dışı taşımacılık yapan kişiler gibi yaptırıma tabi tutulması, Anayasamızın çalışma hak ve özgürlüğünün özüne dokunacak ölçüsüz bir şekilde tedbir uygulanması niteliği ile Anayasamıza aykırılık teşkil etmektedir.

Zira itiraz konusu kurala göre, ilgili düzenleyici işlemde yer alan ticari faaliyete ilişkin izin belgesinin bulunmaması halinde önceden süre verilmesi, ilgilinin uyarılması gibi tedbirlere yer verilmeksizin doğrudan doğruya idari para cezası uygulanması ve aracın 60 gün süreyle trafikten men edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Hatta idarece yapılan tespitten sonra ilgili izin belgesinin alınması halinde dahi itiraz konusu yasal düzenlemenin uygulanmasına engel teşkil etmemektedir.

Oysa, 2918 sayılı Yasanın 21. ve 30. maddelerinde araçların tescil ve muayene zorunluluğuna uyulmaması karşılığında getirilen diğer yaptırımlara bakıldığında, aracın doğrudan trafikten meninin öngörülmediği, araç sahibine eksikliğin giderilmesi amacıyla süre tanındığı görülmektedir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi sürücü belgelerinin süresiz olarak geri alınmasına ilişkin kuralı iptal eden Esas Sayısı : 2010/104, Karar Sayısı : 2011/180, Karar Günü: 29.12.2011 günlü kararında ‘İtiraz konusu kuralın, toplumun, refah, huzur ve mutluluğunu etkileyen trafik kazalarının önlenmesini sağlamak, dolayısıyla kişilerin can ve mal güvenliğini ve kamu düzenini korumak amacıyla öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu düzenlemenin anayasal sınırlar içinde yasa koyucunun takdirinde olduğu açıktır. Ancak itiraz konusu kuralda, ... tedbirine yer verilmemesi, ...ölçütüne yer verilmemesi ve belirli sürelerle kademelendirmenin de yapılmaması nedeniyle kuralın hakkaniyete aykırı sonuçlar doğuracağı açıktır. Ayrıca, yaptırımlarda güdülen asıl amacın işlediği suçtan dolayı kişinin ıslah olmasını sağlayıp tekrar topluma kazandırılması olduğu dikkate alındığında, itiraz konusu kuralla süresiz bir hak yoksunluğu getirilmesi, yaptırımların ıslah edici yönüyle de bağdaşmamaktadır.’ gerekçesine yer vermiştir.

4.5. Anayasanın 49. Maddesine Aykırılık

Öte yandan, Anayasa’nın 49. maddesinde, “çalışmanın, herkesin hakkı ve ödevi olduğu, devletin çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları, işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı” belirtilmektedir.

İtiraz konusu kuralın yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan nedenlerle ayrıca Anayasa'nın 49. maddesine de aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak;

13.10.1983 günlü, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun ek 2. maddesinin 31/05/2012 tarihli, 6321 sayılı Kanunun 3. maddesiyle değişen 3. cümlesindeki "İlgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dâhilinde ticari amaçlı yolcu taşıyan kişiye, araç sahibine, bağlı bulunduğu durak, işyeri ve işletmelerin sorumlularına birinci fıkrada gösterilen idari para cezası üç kat olarak, fiilin işlendiği tarihten itibaren bir yıl içinde tekerrürü halinde ise beş kat olarak uygulanır. Ayrıca, araç her defasında altmış gün süre ile trafikten men edilir" ibaresinin Anayasasının 2, 5, 10, 13. ve 49. maddelerinde belirtilen temel hak ve özgürlük ve aykırı düzenleme getirdiği anlaşılmakla Anayasamızın 152. maddesi ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanunun 40. maddesi uyarınca anılan metnin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, bu tarihten itibaren 5 ay içerisinde, Anayasa Mahkemesince, karar verilmediği takdirde dosyamızın yeniden mevcut mevzuat uyarınca karar verilmesine, 21/02/2014 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren ek 2. maddesi şöyledir:

"Araçların tescil edildikleri amacın dışında kullanılması:

Ek Madde 2- (Ek: 17/10/1996 - 4199/43 md. Değişik: 21/5/1997 - 4262/4 md.)

Araçlarını motorlu araç tescil ve trafik belgesinde gösterilen maksadın dışında kullananlar ile sürülmesine izin veren araç sahipleri 14 400 000 lira para cezası ile cezalandırılır.

Ayrıca, araç onbeş gün süre ile trafikten men edilir.

(Ek fıkra: 31/5/2012-6321/3 md.) İlgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dâhilinde ticari amaçlı yolcu taşıyan kişiye, araç sahibine, bağlı bulunduğu durak, işyeri ve işletmelerin sorumlularına birinci fıkrada gösterilen idari para cezası üç kat olarak, fiilin işlendiği tarihten itibaren bir yıl içinde tekerrürü halinde ise beş kat olarak uygulanır. Ayrıca, araç her defasında altmış gün süre ile trafikten men edilir.

(Ek fıkra: 31/5/2012-6321/3 md.) Ayırıcı işareti bulunmayan üçüncü fıkra kapsamındaki araçlardan taşımacılık hizmeti alanlara da birinci fıkrada belirtilen cezanın üçte biri oranında idari para cezası uygulanır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 5., 10., 13., 38. ve 49. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

A- E.2014/52 Sayılı Başvuru Yönünden

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un katılımlarıyla 13.3.2014 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

B- E.2014/80 Sayılı Başvuru Yönünden

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN, M. Emin KUZ ve Hasan Tahsin GÖKCAN'ın katılımlarıyla 14.5.2014 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, sınırlama sorununun ise esas inceleme aşamasında ele alınmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- BİRLEŞTİRME KARARI

13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun ek 2. maddesine, 31.5.2012 tarihli ve 6321 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle eklenen üçüncü fıkrasının iptaline karar verilmesi istemiyle yapılan itiraz başvurusuna ilişkin davanın, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle E.2014/52 sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMESİNE, E.2014/80 sayılı dosyanın esasının kapatılmasına, esas incelemenin E.2014/52 sayılı dosya üzerinden yürütülmesine 14.5.2014 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararları ve ekleri, Raportör Fatma BABAYİĞİT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

A- Sınırlama Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesine göre, Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla yapılacak başvurular itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacağı yasa kuralı ile sınırlıdır.

İtiraz konusu kuralda, ilgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dâhilinde ticari amaçlı yolcu taşıyan kişiye, araç sahibine, bağlı bulunduğu durak, işyeri ve işletmelerin sorumlularına maddenin birinci fıkrasında gösterilen idari para cezasının üç kat olarak, fiilin işlendiği tarihten itibaren bir yıl içinde tekrarı hâlinde ise beş kat olarak uygulanacağı; ayrıca, aracın her defasında altmış gün süre ile trafikten men edileceği belirtilmiştir.

İtiraz yoluna başvuran mahkemelerdeki bakılmakta olan davalarda, itiraz konusu kural uyarınca “*araç sahibine*” ve “*araç sürücüsüne (yolcu taşıyan kişiye)*” uygulanan bir idari para cezası söz konusu olup bu cezanın iptali istenilmektedir. Dolayısıyla, itiraz yoluna başvuran mahkemelerdeki bakılmakta olan davalarda, “*bağlı bulunduğu durak, işyeri ve işletmelerin sorumlularına*” uygulanmış idari para cezası ile yasaklanan bu eylemlerin tekrarı nedeniyle uygulanmış bir idari ceza söz konusu olmadığı gibi doğal olarak bu cezaların iptali için açılmış bir dava da bulunmamaktadır. Bu nedenlerle, Kanun’un ek 2. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesine ilişkin esas incelemenin, cümlede yer alan “*...yolcu taşıyan kişiye ...*” ve “*araç sahibine*” ibareleri ile sınırlı olarak yapılmasına karar verilmiştir.

B- Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

1- Anayasa’nın 2. ve 10. Maddeleri Yönünden İnceleme

Başvuru kararlarında, itiraz konusu kuralda izin belgesiz yolcu taşımacılığı yapanların, aynı maddenin birinci fıkrasında belirtilen araçlarını tescil ve trafik belgesinde gösterilen amacın dışında kullananlar hakkında uygulanan daha ağır yaptırımlara tabi tutulduğu, bu durumun adalet ve hakkaniyet kuralları ile hukuk devleti ilkesine aykırı bir sonuç doğurduğu gibi eşitlik ilkesine de aykırı olduğu, ilgili belediyeden alınması gereken izin belgesinin kanunda tanımlanmadığı, izin belgesi olarak bulundurulması gereken belgelerin idari düzenlemeler ile belirlenmesi, bunlara yenilerinin eklenmesinin mümkün olması ve bu belgelerden birinin bulunmaması hâlinde ticari araçların izinsiz faaliyet gösterme fiilinin kapsamına alınması nedeniyle itiraz konusu kuralın kesinlik, öngörülebilirlik koşullarına sahip olmadığı, sınırı ve sayısı belirsiz belgelerin alınmaması hâlinde izinsiz faaliyette bulunma sonucunu doğuracak şekilde yaptırım uygulanmasının kişinin temel haklarını sınırladığı belirtilerek kuralın, Anayasa’nın 2. ve 10. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa’nın 2. maddesinde düzenlenen 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 kanunlarla 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 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. Ancak sadece kabahatin konusunu esas alarak ve benzer eylemler için öngörülen yaptırım miktarlarını kıyaslayarak haksızlık ve yaptırım arasında adil denge bulunup bulunmadığı konusunda bir karar vermek sorunu tek yönlü ya da eksik olarak ele almak anlamına gelir. Haksızlığa konu eylem ile yaptırım arasında adaletle uygun bir oranın bulunup bulunmadığının saptanmasında benzer bir fiil için konulmuş yaptırım ile yapılacak bir kıyaslamının değil, o fiilin yarattığı etkinin ve sonuçlarının dikkate alınması gerekir. Kanun koyucu, benzer eylemler için değişik cezalar yanında, daha hafif bir eylem için daha ağır bir cezayı da uygun görebilir.

Anayasa’nın 2. maddesindeki “*hukuk devleti*” ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur. Bir kuralın Anayasa’ya aykırılık sorunu çözümlenirken “*kamu yararı*”

konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme yalnızca kanunun kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığı ile sınırlıdır. Kanun ile kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini denetlemenin anayasa yargısıyla bağdaşmayacağı, bunun kanun koyucunun takdirinde olduğu açıktır.

İtiraz konusu kural, korsan tabir edilen yasa dışı taşımacılıkla mücadele amacını taşımaktadır. Dolayısıyla, gerekli izin ve ruhsatları almaksızın ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapılması eylemini yasaklamanın ve bu eylemin hangi tür ceza ile yaptırıma bağlanacağı hususunun kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında kaldığı açıktır. Bu nedenle, ilgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dâhilinde ticari amaçlı yolcu taşıyan kişiye ve araç sahibine idari para cezası verilip verilmeyeceğini belirleme yetkisi kanun koyucunun takdir alanındadır.

Kanun koyucunun, özellikle büyük şehirlerde sayıları çok büyük boyutlara ulaşan, önemli şekilde vergi kaybına yol açan ve hizmet alan insanlar için de sıkıntı oluşturan yasa dışı taşımacılığın yol açtığı mağduriyetin önüne geçmek için kamu yararı amacıyla, takdir yetkisine dayanarak düzenlediği kuralda hukuk devleti ilkesiyle çelişen bir yön bulunmamaktadır.

Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri de “*belirlilik*”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya 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, bu ilke gereği birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

İtiraz konusu kuralda, ilgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dâhilinde ticari amaçlı yolcu taşıma eyleminin cezası açık, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olarak belirlenmiştir. İlgili belediyeden alınması gereken izin veya ruhsatların tümünün önceden öngörülmesi ve kanun koyucu tarafından önceden tek tek belirlenerek kanun metninde ifade edilmesinin olanaksız olduğu ve bu belgelerin taşımacılığın türüne göre değişebileceği düşünüldüğünde kuralda belirlilik ilkesine aykırılık bulunmamaktadır.

Diğer taraftan Anayasa’nın 10. maddesinde öngörülen “*kanun önünde eşitlik*” ilkesi, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa’da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

Kanun’un ek 2. maddesinin birinci fıkrasında, aracın tescil edildiği amacın dışında kullanılması yasaklanmış; itiraz konusu kuralda ise ilgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dâhilinde ticari amaçlı yolcu taşımak yasaklanmıştır. Birinci ve ikinci fıkrada yasaklanan eylemler birlikte incelendiğinde, korunan hukuki yarar ve unsurları tümüyle farklı olup haklarında yaptırım uygulanan kimselerin aynı konumda

oldukları kabul edilemeyeceğinden aralarında eşitlik karşılaştırması yapılmasına olanak bulunmamaktadır. Bu nedenlerle, farklı suçlara farklı ceza ve yaptırımlar belirlemek kanun koyucunun takdirinde olup eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

2- Anayasa'nın 38. Maddesi Yönünden İnceleme

Başvuru kararında, itiraz konusu kural uyarınca, bir kimsenin icrai veya ihmali herhangi bir hareketi olmasa veya tespit edilmese dahi sadece araç sahibi olmasından dolayı başkasının bir fiili nedeniyle cezalandırılabileceği, bu durumun cezaların şahsiliği ilkesine aykırı olduğu belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 38. maddesinin ilk fıkrasında, *“Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz”*, üçüncü fıkrasında da, *“ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur”* denilerek suçun ve cezanın kanuniliği esası benimsenmiş, yedinci fıkrasında ise ceza sorumluluğunun şahsi olduğu belirtilerek, herkesin kendi eyleminden sorumlu tutulacağı, başkalarının suç oluşturan eylemlerinden dolayı cezalandırılmayacağı kabul edilmiştir.

Ceza sorumluluğunun şahsiliği ceza hukukunun evrensel ilkelerindendir. Cezaların şahsiliğinden amaç, bir kimsenin işlemediği bir fiilden dolayı cezalandırılmamasıdır. Diğer bir anlatımla, bir kimsenin başkasının fiilinden sorumlu tutulmamasıdır. Dolayısıyla bu ilke kusursuz suç ve ceza olmaz ilkesini de kapsamaktadır. Anayasa'nın 38. maddesinin yedinci fıkrası ile ilgili gerekçede de, *“...fıkra, ceza sorumluluğunun ‘şahsi’ olduğu; yani failden 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 kuraldır.”* denilmektedir. Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından idari para cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir.

İtiraz konusu kuralda yaptırım uygulanacak kişiler araç sürücüsü (yolcu taşıyan kişi) ve araç sahibidir. Kuralda araç sürücüsü açısından sorumluluk, kendi kusurlu fiilinden kaynaklanmakta olup bu kişiler ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapılan araçta yasal izin ve ruhsatlarının bulunup bulunmadığını bilebilecek ve kontrol edebilecek durumdadır. Bu nedenle yolcu taşıyan kişi (araç sürücüsü) açısından Anayasa'nın 38. maddesine bir aykırılık bulunmamaktadır.

Ancak itiraz konusu kuralda araç sahibi açısından sorumluluk, objektif sorumluluk esası benimsenerek düzenlenmiştir. Kuralda, ilgili belediyeden alınması gereken izin veya ruhsatı olmaksızın ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapıldığının tespit edildiği durumlarda araç sürücüsü, aynı zamanda araç sahibi değilse, araç sahibine de aynı miktar için ceza tutanağı düzenleneceği belirtilmekte, araç sahibi olan kişinin, kusurunun bulunup bulunmadığı, belgesiz olarak ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapılmasına izin verip vermediği değerlendirilmeden idare tarafından yaptırım uygulanmaktadır. Bu durum ise işlemediği bir fiilden dolayı araç sahibine yaptırım uygulanmasına neden olabilecek niteliktedir. Dolayısıyla, alınması gereken izin veya ruhsat olmaksızın ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapılması ve sürücünün araç sahibi olmaması hâlinde tescil plakası sahiplerine sadece ruhsat sahibi olmaları nedeniyle yaptırım uygulanması cezaların şahsiliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Öte yandan, Anayasa ve ceza hukukunun temel kuralları uyarınca, kişilere ceza verilebilmesi için aranan koşullardan biri hukuka aykırı eylemin kanunda belirtilmiş olmasını, diğeri de bu eylemin o kişi tarafından gerçekleştirilmiş olduğunun kanıtlanmasını gerektirir. İtiraz konusu kuralda araç sahiplerinin hangi eylemleri suç sayıldığı için başkasının eyleminden sorumlu tutulduğu açık bir şekilde gösterilmediği gibi araç sahibi olma ile suç arasındaki illiyet bağının da ne suretle oluştuğu belirtilmemiştir. Kural bu yönleriyle açık ve belirgin değildir. Bu nedenlerle itiraz konusu kuralın birinci cümlesinde yer alan “... araç sahibine...” ibaresi ile ikinci cümlesindeki “araç sahibine” ibaresi yönünden cezaların şahsiliği ilkesine aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kuralın birinci cümlesinde yer alan “...araç sahibine...” ibaresi ile ikinci cümlesinin “araç sahibine” yönünden Anayasa’nın 38. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 5., 13. ve 49. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

VII- SONUÇ

13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun ek 2. maddesine, 31.5.2012 tarihli ve 6321 sayılı Kanun’un 3. maddesiyle eklenen üçüncü fıkranın;

A- Birinci cümlesine ilişkin esas incelemenin, cümlede yer alan “...yolcu taşıyan kişiye...” ve “...araç sahibine...” ibareleri ile sınırlı olarak yapılmasına,

B- Birinci cümlesinde yer alan “...araç sahibine...” ibaresi ile ikinci cümlesinin “araç sahibine” yönünden Anayasa’ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE,

C- Birinci cümlesinde yer alan “...yolcu taşıyan kişiye...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE,

11.9.2014 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkanvekili
Serruh KALELİ

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
Erdal TERCAN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
Zühtü ARSLAN

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Hasan Tahsin GÖKCAN