

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2014/52

Karar Sayısı : 2014/139

Karar Tarihi : 11.9.2014

R.G. Tarih-Sayı : 9.4.2015-29321

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.

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 cezalandırılırlar.

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 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.

(Ek fıkra: 31/5/2012-6321/3 md.) Ayırıcı işareti bulunmayan üçüncü fıkra kapsamındaki araçlardan taşımacılık hizmeti alanlara da birinci fıkroda 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 görüşülüp 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 uygulayacağı 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 tekerrürü 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 tekerrürü 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 adalete uygun bir oranın bulunup bulunmadığının saptanmasında benzer bir fiil için konulmuş yaptırım ile yapılacak bir kıyaslamanın 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 cezalandırılabilceği, bu durumun cezaların şahsiliği ilkesine aykırı olduğu belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olduğu ileri sürölmüştür.

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 'şahsî' 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 ruhsatı 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	Başkanvekili	Üye
Serruh KALELİ	Alparslan ALTAN	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