

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2019/116

Karar Sayısı : 2022/34

Karar Tarihi : 24/3/2022

R.G. Tarih – Sayı : 17/6/2022 – 31869

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Manisa 1. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 18/10/2018 tarihli ve 7148 sayılı Kanun'un 26. maddesiyle değiştirilen ek 2. maddesinin;

A. Üçüncü fıkrasının;

1. Birinci cümlesinde yer alan “10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı *Belediye Kanunu* kapsamında ilgili belediyeden;” ve “...belediye sınırları dâhilinde yolcu taşımak yasaktır.” ibarelerinin,

2. (a) bendinin,

B. Dördüncü fıkrasının;

1. İkinci cümlesinde yer alan “*Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının;*” ve “...süreyle trafikten men edilir.” ibarelerinin,

2. (a) bendinin,

Anayasa'nın 2., 13. ve 23. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

OLAY: Davacının çalışma ruhsatı almaksızın servis taşımacılığı yaptığı gerekçesiyle aracının altmış gün süreyle trafikten men edilmesine ilişkin işlemin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri ve yürürlüklerinin durdurulması için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı ek 2. maddesi şöyledir:

“Araçların tescil edildikleri amacın dışında kullanılması:

Ek Madde 2- (Ek: 17/10/1996-4199/43 md.) (Değişik:18/10/2018-7148/26 md.)

Araçlarını motorlu araç tescil belgesinde gösterilen maksadın dışında kullananlar ile sürülmesine izin veren araç sahiplerine 1.002 Türk lirası idari para cezası uygulanır. (Mülga cümle:21/2/2019-7166/5 md.)(...)

(Ek fıkra:21/2/2019-7166/5 md.) Ayrıca, araç on beş gün süre ile trafikten men edilir.

10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ilgili belediyeden;

a) Çalışma izni/ruhsatı almadan,

- b) Alınan izin/ruhsatta belirtilen faaliyet konusu dışında,
c) Alınan izin/ruhsatta belirtilen çalışma bölgesi/güzergâh dışında

belediye sınırları dâhilinde yolcu taşımak yasaktır. Bu fıkranın (a) bendine uymayanlara 5.010 Türk lirası, (b) bendine uymayanlara 2.018 Türk lirası, (c) bendine uymayanlara 1.002 Türk lirası idari para cezası verilir. Fıılın işlendiği tarihten itibaren geriye doğru bir yıl içinde tekerrürü hâlinde, bu fıkra da yer alan idari para cezaları iki kat olarak uygulanır.

İşleteni veya sahibi, sürücüsünün kendisi olup olmadığına bakılmaksızın aracın bu maddenin üçüncü fıkrasına aykırı olarak kullanılmaması hususunda gerekli tedbirleri almak ve denetimini yapmakla yükümlüdür. **Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının;**

- a) (a) bendinin ihlali hâlinde altmış gün,
b) (b) bendinin ihlali hâlinde otuz gün,
c) (c) bendinin ihlali hâlinde ise on beş gün
süreyle trafikten men edilir.

İlgili belediye tarafından tahdit veya tahsis kapsamına alınmış ve bu kapsamda verilmiş çalışma izninin/ruhsatının süresi bittiği hâlinde, belediye sınırları dâhilinde yolcu taşıyan kişiye 1.002 Türk lirası idari para cezası uygulanır ve eksikliği giderilinceye kadar araç trafikten men edilir.

Ayrııcı işareti bulunmayan üçüncü fıkra kapsamındaki araçlardan taşımacılık hizmeti alanlara da 334 Türk lirası idari para cezası uygulanır.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Recep KÖMÜRCÜ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ'in katılımlarıyla 22/1/2020 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle sınırlama sorunu görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptalleri için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görev alanına giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kurallardır.

3. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 2918 sayılı Kanun'un ek 2. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ilgili belediyeden;” ve “...belediye sınırları dâhilinde yolcu taşımak yasaktır.” ibareleri ile (a) bendinin, dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan “Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının;” ve “...süreyle trafikten men edilir.” ibareleri ile (a) bendinin iptallerini talep etmiştir.

4. Bakılmakta olan dava çalışma ruhsatı alınmaksızın belediye sınırları içinde yolcu taşıma yasağının ihlali gerekçesiyle uygulanan aracın altmış gün süreyle trafikten men edilmesi yaptırımına ilişkindir. Anılan maddenin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan itiraz konusu “10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ilgili belediyeden;” ve “...belediye sınırları dâhilinde yolcu taşımak yasaktır.” ibareleri, bakılmakta olan davaya konu (a) bendinin yanı sıra bakılmakta olan davada uygulanma imkânı bulunmayan (b) ve (c) bentleri yönünden de geçerli ortak kural niteliğindedir. Bu itibarla itiraz konusu kuralların esasına ilişkin incelemenin üçüncü fıkranın (a) bendi ile sınırlı olarak yapılması gerekir.

5. Öte yandan maddenin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan itiraz konusu “Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının;” ve “...süreyle trafikten men edilir.” ibareleri de bakılmakta olan davaya konu (a) bendinin yanı sıra bakılmakta olan davada uygulanma imkânı bulunmayan (b) ve (c) bentleri yönünden de geçerli ortak kural niteliğindedir. Bu itibarla itiraz konusu kuralların esasına ilişkin incelemenin dördüncü fıkranın (a) bendi ile sınırlı olarak yapılması gerekir.

6. Açıklanan nedenlerle 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 18/10/2018 tarihli ve 7148 sayılı Kanun’un 26. maddesiyle değiştirilen ek 2. maddesinin;

A. Üçüncü fıkrasının;

1. Birinci cümlesinde yer alan “10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ilgili belediyeden;” ve “...belediye sınırları dâhilinde yolcu taşımak yasaktır.” ibarelerinin,

2. (a) bendinin,

Esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin (a) bendi ile sınırlı olarak yapılmasına,

B. Dördüncü fıkrasının;

1. İkinci cümlesinde yer alan “Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının;” ve “...süreyle trafikten men edilir.” ibarelerinin,

2. (a) bendinin,

Esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin (a) bendi ile sınırlı olarak yapılmasına,

C. Üçüncü ve dördüncü fıkralarının (a) bentlerinin yürürlüklerinin durdurulması taleplerinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

7. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Ahmet CANPOLAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükümleri, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

8. Belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel

kişisidir. Şehir içi yolcu taşımacılığı hizmeti de mahallîn müşterek ihtiyaçları dikkate alınarak belediyelerin gözetiminde ve belirledikleri koşullar altında yapılmaktadır.

9. 2918 sayılı Kanun'un ek 2. maddesinin üçüncü fıkrasının itiraz konusu (a) bendinde 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ilgili belediyeden çalışma izni/ruhsatı almadan belediye sınırları dâhilinde yolcu taşıma faaliyetinin yasak olduğu hükme bağlanmıştır. Yasaklanan yolcu taşıma faaliyetinin kapsamının belirlenmesi için 5216 ve 5393 sayılı Kanunlar kapsamında ruhsata/izne tabi olan yolcu taşıma faaliyetlerinin belirlenmesi gerekmektedir.

10. 5216 sayılı Kanun'un "*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 7. maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermenin büyükşehir belediyesinin yetkisinde olduğu ve "*Ulaşım hizmetleri*" başlıklı 9. maddesinde ise büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demir yolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında ulaşım koordinasyon merkezinin kurulacağı (UKOME); trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlenmesi ile taksi, dolmuş, servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkilerin UKOME tarafından kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

11. 5393 sayılı Kanun'un "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde de belediyelerin toplu taşıma yapmak ve bu amaçla her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; (p) bendinde kara, deniz, su ve demir yolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirleme yetkilerini haiz olduğu ve beşinci fıkrasının ikinci cümlesinde ise belediyenin toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği hükme bağlanmıştır.

12. Anılan hükümler uyarınca ruhsat/izin koşuluna bağlanan yolcu taşıma faaliyetlerinin büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde UKOME, büyükşehir belediyesinin bulunmadığı yerler de ise belediye meclisi tarafından düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda çalışma iznine/ruhsatına tabi yolcu taşımacılığına; öğrenci, işçi, engelli, hasta, alışveriş merkezi-market müşterisi ve tarım işçisi gibi ücretli-ücretsiz yolcu taşımacılığı faaliyetleri örnek gösterilebilir. Örneklerden de anlaşılacağı üzere belediye sınırları dâhilinde sistematik ve düzenli olarak yapılan yolcu taşıma faaliyetleri belediyelere tanınan özerklik ve takdir yetkisi çerçevesinde her mahallîn müşterek ihtiyaçları dikkate alınarak ruhsat/izin koşuluna bağlanmaktadır.

13. 2918 sayılı Kanun'un ek 2. maddesinin üçüncü fıkrasının itiraz konusu (a) bendinde 5216 ve 5393 sayılı Kanunlar kapsamında ilgili belediyeden çalışma izni/ruhsatı almadan belediye sınırları içinde yolcu taşımanın yasak olduğu hükme bağlanmış, anılan maddenin dördüncü fıkrasının itiraz konusu (a) bendinde ise bu yasağın ihlali hâlinde aracın altmış gün süreyle trafikten men edileceği öngörülmüştür.

B. İtirazın Gerekçesi

14. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralların ticari olsun ya da olmasın tüm yolcu taşımalarında ilgili belediyeden çalışma izni/ruhsatı alınmasının zorunlu olduğu şeklinde yorumlanmaya müsait olduğu, bu nedenle kuralların belirsiz ve öngörülemey nitelikte olduğu, ayrıca kurallarla aracıda yolcu bulunan her kişiye ve araca yaptırım uygulama yetkisinin tanındığı, bu durumun ise seyahat özgürlüğüne ölçülü olmayan bir sınırlama getirdiği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 13. ve 23. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

15. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 48. maddesi yönünden de incelenmiştir.

16. Anayasa'nın "*Çalışma ve sözleşme hürriyeti*" başlıklı 48. maddesinde "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir./ Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.*" denilmek suretiyle çalışma ve teşebbüs özgürlüğü güvence altına alınmıştır.

17. Çalışma özgürlüğü; kişinin çalışıp çalışmama, çalışacağı işi seçme ve çalıştığı işten ayrılma özgürlüğünü korumakta ve ücretli olarak bağımlı çalışma hakkı kadar iktisadi ve ticari faaliyet yapma ve mesleki faaliyette bulunma hakkını da içermektedir (AYM; E.2019/48, K.2019/74, 19/9/2019, § 14; E.2018/75, K.2021/61, 22/9/2021, § 207).

18. İtiraz konusu kurallar, izin/ruhsat alınmadan belediye sınırları içinde yolcu taşıma faaliyetini yasaklaması ve yasağın ihlali hâlinde faaliyetin yapıldığı aracın altmış gün süreyle trafikten men edilmesini öngörmesi nedeniyle çalışma özgürlüğüne sınırlama getirmektedir.

19. Anayasa'nın 13. maddesinde "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" denilmektedir.

20. Buna göre çalışma özgürlüğüne sınırlama getirilirken temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması rejimini düzenleyen Anayasa'nın anılan maddesinin gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Anayasa'nın söz konusu maddesi uyarınca çalışma özgürlüğüne getirilen sınırlamaların kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebeplerine ve ölçülülük ilkesine uygun olması gerekir.

21. Bu kapsamda çalışma özgürlüğünü sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

22. Esasen temel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

23. İtiraz konusu kurallara konu yasağın belediye sınırları dâhilinde sistematik ve düzenli olarak yapılan ve ruhsat/izin koşuluna bağlanan yolcu taşıma faaliyetleri olduğu açıktır. Hatır taşımacılığı ise belirtilen yasak kapsamında yer almamaktadır. Nitekim hatır taşımacılığında faaliyet sistematik ve düzenli değil arızı niteliktedir. Bu itibarla çalışma özgürlüğüne sınırlama getiren kuralların belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

24. Kuralların Anayasa'nın 13. maddesine uygunluğu denetlenirken sınırlamayı haklı kılan sebebin, başka bir ifadeyle söz konusu sınırlamanın meşru amacının bulunup bulunmadığının da ortaya konulması gerekmektedir.

25. Anayasa'nın 48. maddesinde çalışma özgürlüğü için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da o hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırlarının bulunduğu kabul edilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevler, özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebilir.

26. Anayasa'nın 5. maddesine göre kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak devletin temel amaç ve görevlerindedir. Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamanın ön koşulu kamu düzeninin tesisidir. Kanun hükümlerinin uygulanmasını gerçekleştirmek ise kamu düzeninin sağlanması için gerekli şartların başında gelmektedir. Kamu düzeninin sağlanmadığı bir ortamda hak ve özgürlüklerden gereği gibi yararlanılması mümkün değildir. Bu kapsamda devletin hak ve özgürlükleri koruma ödevinin yanında kamu düzenini sağlama görevi de bulunmaktadır.

27. Diğer yandan Anayasa'nın 48. maddesinin ikinci fıkrasında “Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır” denilmiştir. 167. maddenin birinci fıkrasında ise “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.” düzenlemesine yer verilmek suretiyle devlet ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek ve gerektiğinde bu alana müdahale etmekle yükümlü kılınmıştır.

28. Yolcu taşıma faaliyetinin kamu düzenine ilişkin etkileri gözetildiğinde, yolcu taşımacılığının izin/ruhsat alınmadan yapılmasının yasaklanmasının ve yasağın ihlali hâlinde aracın trafikten men edilmesinin sektörün gelişmesine, sağlıklı ve düzenli işlemlerine hizmet edeceği açıktır. Bu yönüyle kişilerin çalışma özgürlüğüne sınırlama getiren kuralların devletin Anayasa'nın 5., 48. ve 167. maddelerinde belirtilen pozitif yükümlülükleri kapsamında kamu düzeninin korunması ve sağlanması biçiminde anayasal açıdan meşru bir sınırlama amacına sahip olduğu görülmektedir.

29. Öte yandan Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca sınırlamanın ölçülü olup olmadığının da değerlendirilmesi gerekir. Anayasa'nın anılan maddesinde güvence altına alınan ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

30. Yolcu taşımacılığının izin/ruhsat alınmadan yapılması yasağının ve yasağın ihlali hâlinde aracın trafikten men edilmesi biçiminde idari yaptırımın öngörülmesinin sektörün güvenli, sağlıklı ve düzenli bir şekilde işleyişinin bozulmasına yol açabilecek nitelikte tutum ve davranışlarda bulunulmasını önleyici etkiye neden olacağı gözetildiğinde kuralların kamu düzeninin sağlanması biçimindeki meşru amaca ulaşma bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

31. Yasaklanan faaliyetin niteliği, bu faaliyet için öngörülen yaptırımın süresi, yaptırıma karşı yargı yolunun açık olduğu ve işletenin veya sahibinin, sürücüsünün kendisi olup olmadığına bakılmaksızın aracın çalışma izni/ruhsatı alınmadan kullanılmaması hususunda gerekli tedbirleri almak ve denetimini yapmakla yükümlü kılındığı gözönünde bulundurulduğunda kurullarla kişilere

Esas Sayısı : 2019/116
Karar Sayısı : 2022/34

aşırı bir külfetin yüklenmediği, yasaklanan faaliyet ile yaptırım arasında bulunması gereken makul dengenin gözetildiği, dolayısıyla kuralların orantısız bir sınırlamaya neden olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

32. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ itiraz konusu dördüncü fıkranın (a) bendi yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralların Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralların Anayasa'nın 23. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

33. Başvuru kararında özetle, itiraz konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 18/10/2018 tarihli ve 7148 sayılı Kanun'un 26. maddesiyle değiştirilen ek 2. maddesinin;

A. Üçüncü fıkrasının (a) bendine,

B. Dördüncü fıkrasının (a) bendine,

yönelik iptal talepleri 24/3/2022 tarihli ve E.2019/116, K.2022/34 sayılı kararla reddedildiğinden bu bentlere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE 24/3/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 18/10/2018 tarihli ve 7148 sayılı Kanun'un 26. maddesiyle değiştirilen ek 2. maddesinin;

A. Üçüncü fıkrasının (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. Dördüncü fıkrasının (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

24/3/2022 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun değişik ek 2. maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "*Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının... (a) bendinin ihlali halinde altmış gün ...süreyle trafikten men edilir*" şeklindeki kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir. İptali istenen kuralın da içinde bulunduğu ek 2. maddenin üçüncü fıkrasının (a) bendinde ilgili belediyeden çalışma izni/ruhsatı almadan belediye sınırları dâhilinde yolcu taşımanın yasak olduğu belirtilmiştir.

2. Öncelikle itiraz konusu kuralın da içinde bulunduğu ek 2. maddenin Anayasa Mahkemesinin 2014/139 sayılı kararından sonra iptal gerekçeleri dikkate alınarak yeniden düzenlendiği belirtilmelidir. Anayasa Mahkemesi anılan kararında ilgili belediyeden izin/ruhsat almadan ticari amaçlı yolcu taşıyan *araç sahibine* idari para cezası verilmesini ve ayrıca aracın her defasında altmış gün süre ile trafikten men edilmesini öngören kuralı iptal etmiştir. Mahkeme'ye göre iptali istenen kural araç sahibi olan kişinin belgesiz olarak ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapılmasında kusurunun bulunup bulunmadığı değerlendirilmeden yaptırıma maruz kalmasına

neden olabilecek nitelikte olduğundan cezaların şahsiliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesinin ifadesiyle “*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*” (AYM, E.2014/52, K.2014/139, 11/09/2014).

3. Kanun koyucu iptal kararı üzerine kuraldaki eksikliği gidermek amacıyla maddeye araç sahibinin aracın kanuna aykırı şekilde kullanılmasına için gerekli tedbirleri almak ve denetimini yapmakla yükümlü olduğuna dair bir cümle eklemiştir. Bununla birlikte itiraz konusu kural, bu cümleyle ve dolayısıyla araç sahibinin yükümlülükleriyle herhangi bir irtibat kurmadan kategorik olarak çalışma izni/ruhsatı olmadan yolcu taşıyan aracın altmış gün süreyle trafikten menedileceğini öngörmektedir.

4. Bu haliyle kural, Anayasa Mahkemesinin iptal kararında belirtilen mahzuru gidermemiştir. Başka bir ifadeyle itiraz konusu kural, araç sahibinin kanuni yükümlülüklerini yerine getirmesine ve herhangi bir kusuru bulunmamasına rağmen araç sürücüsünün kanuna aykırı davranışından dolayı cezalandırılması sonucunu doğurabilecek nitelikte olduğundan cezaların şahsiliği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

5. Açıklanan gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olduğunu düşündüğümden red yönündeki çoğunluk kararına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

2018 sayılı Kanunun ek 2. maddesinin 4. fıkrasının a bendinde yaptırıma bağlanan fiil; aynı fıkranın ortak ibaresiyle birlikte şöyle düzenlenmiştir: “*Araç bu maddenin üçüncü fıkrasının; a) (a) bendinin ihlali halinde altmış gün, ... süreyle trafikten men edilir.*” Fıkranın ilk cümlesinde yer alan ve işletene veya araç sahibine, üçüncü fıkraya aykırı kullanılmasına hususunda gerekli tedbirleri alma ve denetimini yapma yükümlülüğü, fıkranın devamında yer alan ve a, b, c, şeklinde ifade edilen eylemler bakımından geçerli olacak şekilde düzenlenmemiştir. Dolayısıyla (a) bendinde düzenlenen fiilin oluşumu bakımından araç işleteni veya sahibine herhangi bir yükümlülük öngörülmez, başka deyişle failin bir kusurunun olup olmadığına bakılmaksızın aracın altmış gün süreyle trafikten men edilmesi yaptırımı uygulanabilecektir. Bu nedenle düzenleme Anayasanın 38. maddesinde yer alan cezaların şahsiliği ilkesine aykırıdır.

Nitekim aynı maddenin birinci fıkrasındaki araç sahibi ibaresi yönünden yapılan incelemede AYM cezaların şahsiliği ilkesine aykırılık dolayısıyla iptal kararı vermiştir (AYM 11.9.2014, 2014/52 – 2014/139). İncelenen kuralda da benzer bir nedenin yer alması karşısında iptali gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili

Hasan Tahsin
GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. İtiraz konusu kural, ilgili mevzuat çerçevesinde belediyeden çalışma izni/ruhsatı almadan belediye sınırları içinde yolcu taşımayı yasaklayan hükmün ihlali halinde aracın 60 gün süreyle trafikten menedileceğini hükme bağlamaktadır.

2. Anayasa Mahkemesi bir kararında (E. 2014/52, K. 2014/139, 11/9/2014) “ilgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dâhilinde ticari amaçlı yolcu taşıyan kişiye, araç sahibine...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.” şeklindeki kuralda yer alan “araç sahibine” yönünden ibaresini Anayasa’nın 38. maddesine aykırı görerek, iptal etmiştir.

3. Mahkememiz yukarıda bahsettiğimiz kararında “Kuralda, ilgili belediyeden alınması gereken izin veya ruhsatı almaksızın 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 almaksızın 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” ve “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.” tespitlerinde bulunmuştur.

4. Benzer şekilde önümüzdeki dava konusu kural da araç sahibinin veya işletenin kusurunun bulunup bulunmadığına bakılmaksızın aracı otomatik olarak 60 gün süreyle trafikten men edebilme imkânı sunmaktadır. Bir işçi sürücünün araç sahibi veya işletenin haberi ve kusuru olmadan ücret karşılığı yolcu taşıdığı tespit edildiğinde araç 60 gün süreyle trafikten men edilebilmektedir. Burada araç sahibi ya da işletenin kusurunun olup olmadığını dikkate almadan otomatikman araç sahibi veya işleteni de cezalandırılmaktadır.

5. Anayasa’nın 38. maddesinin 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 ilkelerinden olup, bir kimsenin işlemediği bir fiilden dolayı cezalandırılmamasını güvence altına almaktadır. Dolayısıyla bu ilke kusursuz suç ve ceza olmaz ilkesini de kapsamaktadır. Anayasa’nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında da bir ayırım yapılmamıştır.

6. Belirtilen nedenlerle kuralın Anayasa’nın 38. maddesinin yedinci fıkrasına aykırılık taşıması nedeniyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Engin
YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 18/10/2018 tarihli ve 7148 sayılı Kanun'un 26. maddesiyle değiştirilen ek 2. maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "*Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının;*" ve "*...süreyle trafikten menedilir.*" ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığı şeklindeki kanaatine katılmamaktayım.

2. Dava konusu ek 2. maddenin dördüncü fıkrasında işleteni veya sahibi, sürücüsünün kendisi olup olmadığına bakılmaksızın aracın bu maddenin üçüncü fıkrasına aykırı olarak kullanılmaması hususunda gerekli tedbirleri almak ve denetimini yapmakla yükümlü olduğu öngörülmüş olsa da devam eden cümle önceki cümle hiçbir bağlantı kurmadan maddenin üçüncü fıkrasına atıf yaparak araç sahibi ve işletenin sorumluluğuna hükmetmektedir. Oysa ek 2. maddenin dördüncü fıkrasının ilk cümlesiyle bir bağlantı kurulmadan ve dolayısıyla araç sahibi veya işletenin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın cezalandırılması, cezalandırılan kişilerin yükümlülüğüne bağlı tutulmadan gerçekleşebileceğinden bu durum Anayasa'nın 38. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

3. Dolayısıyla kuraldaki kusura dayanan bir sorumluluğun ötesine geçen bir cezalandırma ihtimalinin varlığı dava konusu kuralın Anayasa'nın 38. maddesindeki cezaların şahsiliği ilkesi ile açıkça çelişmektedir. Bu nedenle dördüncü fıkranın (a) bendi yönünden kuralın iptali gerekmektedir.

4. Yukarıda sıralanan gerekçeyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ