

**Esas Sayısı : 2017/166**

**Karar Sayısı : 2018/8**

“İptali İstenilen Kanun Hükümünün Anayasa’ya Aykırılığının Değerlendirilmesi:

1) Anayasanın 2. Maddesi Yönünden

Anayasanın ‘Cumhuriyetin nitelikleri’ başlıklı 2’nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin, 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 devleti olduğu temel bir kural olarak ortaya konulmuş; 4’üncü maddesinde ise, Cumhuriyetin niteliklerinin değiştirilemeyeceği ve değiştirilmesinin teklif dahi edilemeyeceği belirtilmiştir. Anayasanın 2’nci maddesindeki hukuk devleti ilkesi, Anayasanın bütününe egemen olan ve Cumhuriyeti bütün yönleriyle kuşatan temel bir ilkedir.

Anayasa Mahkemesinin 23.07.2011 tarih ve 28003 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 14.04.2011 gün ve E:2008/35, K:2011/65 sayılı kararında da belirtildiği üzere; Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen 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 kaçman, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir. Yasaların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi de hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle, yasa koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

Bu açıklamalar ışığında Anayasanın 2. maddesine aykırı olan hükmün değerlendirilmesinde;

6001 sayılı bu Kanununun 30. maddesi: (1) Genel Müdürlük işletimindeki otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı karayolları için belirlenen geçiş ücretlerini ödemedен geçiş yaptığı tespit edilen araç sahiplerine Genel Müdürlük tarafından, geçiş ücreti ödemedен giriş çıkış yaptığı mesafeye ait geçiş ücretinin on katı tutarında İDARİ PARA CEZASI verilir.

(2) Erişme kontrolü uygulanan karayollarında kısıtlanan ve yasaklanan işler veya hareketleri yapanlar ve yaptırımlar ile koruma alanı içine giren hayvan sahiplerine Genel Müdürlükçe yetkilendirilen personel veya trafik polisi, trafik polisinin görev alanı dışında kalan yerlerde jandarma personeli tarafından beş yüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Bu Kanununun 18 inci maddesinin altıncı fıkrası uyarınca karayolları sınır çizgileri dâhilinde yasaklanan fiilleri işleyenler hakkında 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümleri uygulanır. Şu kadar ki; 2872 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin (s) bendinde belirtilen fiillerin şehirlerarası yolcu ve yük taşımacılığı yapanlar tarafından karayolları sınır çizgileri dâhilinde işlenmesi halinde uygulanacak idari para cezası beş yüz Türk Lirasından aşağı olamaz. Karayolları sınır çizgileri dâhilinde yasaklanan fiillerin denetimi ile 2872 sayılı Kanunda öngörülen yaptırımların uygulanmasında, Genel Müdürlük 2872 sayılı Kanununun 12

**Esas Sayısı : 2017/166**

**Karar Sayısı : 2018/8**

nci maddesi uyarınca yetkilendirilmiş kuruluşlardan sayılır.

(3) Bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen idari para cezaları ile geçiş ücretleri ve ikinci fıkrasında yer alan idari para cezaları tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu sürede ödenmeyen geçiş ücretleri ve idari para cezaları 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre ilgili vergi dairesi tarafından takip ve tahsil edilir. Vergi daireleri tarafından tahsil edilen geçiş ücretleri, tahsilâtın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar Genel Müdürlük hesaplarına aktarılır.

(4) Birinci fıkra uyarınca ödenmesi gereken idari para cezaları ile geçiş ücretleri ödenmeden, kabahatin işlendiği araçların fennî muayeneleri ile satış ve devirleri yapılmaz.

(5) 4046, 3465 ve 3996 sayılı Kanunlar çerçevesinde işletme hakkı verilen veya devredilen otoyollar veya erişme kontrolünün uygulandığı karayollarından geçiş ücretlerini ödemediği geçiş yapan araç sahiplerinden, işletici şirket tarafından geçiş ücreti ödemediği giriş çıkış yaptığı mesafeye ait geçiş ücreti ile birlikte, bu ücretin on katı tutarında ceza, genel hükümlere göre tahsil edilir. Ücretin on katı fazlası olarak tahsil edilen ceza tutarının yüzde altmış, tahsilini izleyen ayın yedinci günü mesai bitimine kadar, işletici şirket tarafından Hazine payı olarak, yıllık kurumlar vergisi yönünden bağlı olduğu vergi dairesine şekli ve içeriği Maliye Bakanlığınca belirlenen bir bildirimle ödenir. İşletici şirket tarafından Hazine payının eksik bildirilmesi veya hiç bildirilmemesi ya da bildirildiği halde süresinde ödenmemesi halinde, Hazine payının ödenmesi gerektiği tarih ile tahsil edildiği tarih arasında geçen süreye 6183 sayılı Kanununun 51 inci maddesine göre uygulanacak gecikme zammı ile birlikte ilgili vergi dairesince 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilir.

(6) 4046, 3465 ve 3996 sayılı kanunlar çerçevesinde işletme hakkı verilen veya devredilen otoyollar veya erişme kontrolünün uygulandığı karayollarından ücretsiz geçiş yapan araçlar, işletici şirket tarafından bu maddenin yedinci fıkrasında öngörülen sürenin bitimini takip eden ilk iş gününde en yakın trafik kuruluşuna bildirilir.

(7) Geçiş ücretlerini ödemediği geçiş yapanlardan, ödemesiz geçiş tarihini izleyen on beş gün içinde yükümlü olduğu geçiş ücretini usulüne uygun olarak ödeyenlere, bu maddenin birinci fıkrası ile BEŞİNCİ fıkrasında belirtilen CEZALAR uygulanmaz.

(8) (Ek fıkra: 27/03/2015-6639 S.K./33. md) Sürücüsünün Türk vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın yabancı plakalı araçlara uygulanacak olan bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen idari para cezaları ile geçiş ücretleri ve ikinci fıkrasında yer alan idari para cezaları tebligat şartı aranmaksızın sürücüsü bilgilendirilmek suretiyle tahsil edilir. Tahsilat gerçekleşmeden yabancı plakalı aracın ülkeyi terk etmesine izin verilmez. Bu fıkra hükümlerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca müştereken altı ay içinde belirlenir. Uluslararası sözleşme hükümleri saklıdır” şeklindedir.

Görüldüğü üzere Anayasa aykırılığı nedeniyle iptali istenen 6001 sayılı Kanunun

**Esas Sayısı : 2017/166**

**Karar Sayısı : 2018/8**

30/5 maddesi Genel Müdürlüğe idari para cezası kesme yetkisi veren madde de düzenlenmiş olup, madde genelinin birlikte değerlendirilmesi neticesinde 30/5 de öngörülen 10 kat ceza da teknik anlamda idari para cezası niteliğindedir. Genel Müdürlük, otoyolları işletme hakkını devrettiği şirketlere idari para cezası kesme yetkisini devretmiştir.

İdari para cezaları, ilgililerin idareye karşı borç yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve idarece konulmuş bulunan yasaklara uymalarını, idari düzeni sağlamaya yönelik idari yaptırım türüdür. Anayasa Mahkemesi, E:1996/48, K:1996/41, T:23.1.1996. sayılı kararında idari yaptırımları şu şekilde tanımlamıştır: “İdarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın, yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak, idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlem ile uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalara idari yaptırım denilmektedir.” Tanımdan anlaşılacağı üzere, idari yaptırımdan bahsedebilmek için yetkisini kanundan almış bir idarenin idari bir işlem vasıtasıyla, idari düzeni ihlal eden kişiye uyguladığı bir yaptırımın bulunması gerekir. Taşındığı idari niteliği gereği bu tür yaptırımların kanunen yetkilendirilmiş bir idare tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İdari yaptırımlar tamamen idarenin takdirine bağlıdır ve kamu düzenini koruma, sağlama adınadır. İdari usuller çerçevesinde idare, işlem ve eylemlerinin etkililiğini sağlayabilmek amacıyla söz konusu yaptırımlara başvurmaktadır. İdari yaptırımların cezalandırıcı ve caydırıcı işlemler olmaları, onları diğer idari işlemlerden ayıran özellikleridir. Bu nedenle keyfi uygulamaların önüne geçebilmek için ceza hukukunda kabul edilen ilkelerden birisi olan belirlilik ilkesi idari yaptırımlar için de uygulanmalıdır. Bu kapsamda kaynağını anayasa ve kanunlardan alan bu yetkinin özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi ve özel hukuk tüzel kişilerin idareden farklı tahsil yöntemleri belirlemeleri belirlilik ilkesine aykırılık teşkil eder.

Zira; Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “belirlilik”tir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvencilerle bağlantılı olup bireyin, kanundan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar.

Belirlilik ilkesi, yalnızca yasal belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği de ifade etmektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla, mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır. 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.

Uyuşmazlık konusu kural ile, Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve

**Esas Sayısı : 2017/166**

**Karar Sayısı : 2018/8**

Görevleri Hakkında Kanununun 30/5. maddesi ile Genel Müdürlüğe verilen idari para cezası görevi, 4046, 3465 ve 3996 sayılı kanunlar çerçevesinde işletme hakkı verilen özel hukuk tüzel kişilerine devredilmektedir. Bu hükümde; 4046, 3465 ve 3996 sayılı kanunlar çerçevesinde işletme hakkı verilen veya devredilen otoyollar veya erişme kontrolünün uygulandığı karayollarından geçiş ücretlerini ödemedi geçiş yapan araç sahiplerinden, işletici şirket tarafından geçiş ücreti ödemedi giriş çıkış yaptığı mesafeye ait geçiş ücreti ile birlikte, bu ücretin on katı tutarında ceza uygulanacağı öngörülmektedir. 7. fıkrada ise geçiş ücretlerini ödemedi geçiş yapanlardan, ödemesiz geçiş tarihini izleyen on beş gün içinde yükümlü olduğu geçiş ücretini USULÜNE UYGUN olarak ödeyenlere, bu maddenin birinci fıkrası ile beşinci fıkrasında belirtilen cezaların uygulanmayacağı öngörülmüştür. Ancak usulüne uygun ödemenin şekli düzenlemede belirtilmemektir.

Vatandaş, idare tarafından işletilen ücretli yoldan ihlalli olarak geçmesi halinde 15 gün içerisinde HGS veyahut OGS kartını doldurması halinde bu karttan ihlalli geçişin ücreti tahsil edilmekte ve cezai işlem uygulanmamaktadır. Vatandaş 4046, 3465 ve 3996 sayılı kanunlar çerçevesinde işletme hakkı verilen otoyollarda geçerken de aynı şekilde HGS ve OGS kartlarını kullanmaktadır, ancak yeterli bakiyenin olmaması nedeniyle geçiş ücreti tahsil edilememesi durumunda vatandaş 15 gün içerisinde bakiyesini tahsile uygun hale getirirse dahi işleten firma tarafından ihlalli geçişin ücreti söz konusu kartlardan tahsil edilmemektedir. Söz konusu dosyamızdaki davacının dilekçelerinde de bahsedildiği üzere davacı hesabına ödemenin yapılmaması gerekçesiyle cezai işlem uygulamaktadır. Ancak, bu durumun vatandaştan beklenmesi düşünülemez, zira örnek olarak verirsek; İstanbul gibi hem idare tarafından hem de çeşitli firmalar tarafından işletilen otoyolların bulunduğu bir şehirde sürücüler aynı gün içerisinde hem farklı firmalarca işletilen otoyollardan hem de idare tarafından işletilen otoyolları kullanmaktadırlar. Dolayısıyla vatandaştan bu firmaları tek tek takip etmesi, geçtiği yolların hangi firmanın işletiminde olduğunu, bu firmaların hesap bilgilerinin bilmesini beklemek belirlilik ilkesinin ihlali sonucunu doğurduğu ve hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturduğu değerlendirilmektedir.

Yine bu düzenleme hakkaniyet ilkesine de aykırıdır. Zira; Karayollarına bağlı otoyoldan ihlalli geçiş yapan kişi hakkında 6001 sayılı yasanın 30/1 maddesi uyarınca idari para cezası uygulanması halinde bu kişi, hakkında uygulanan para cezasını 5326 sayılı Yasanın 17/6 maddesi uyarınca 3/4 oranında ödeyebilecek iken; aynı kişi işletme hakkı özel hukuk kişisine devredilen bir otoyoldan ihlalli geçiş yapması durumunda 6001 sayılı Yasanın 30/5 maddesi uyarınca cezanın tamamını ödemek zorunda kalacaktır.

## 2) Anayasanın 5 ve 6. Maddesi Yönünden

Anayasanın 5. maddesi uyarınca; Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi

**Esas Sayısı : 2017/166**

**Karar Sayısı : 2018/8**

varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır. Anayasanın 6/3 maddesi ise; Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.

Devlet yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını farklı organları eliyle yerine getirmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereği olan bu durum üç ayrı fonksiyonu üstlenen organların hepsinin anayasaya uygun davranmasını gerekli kılar. Anayasa md.6'ya göre: "Türk milleti, egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır." Devlet, egemenliğinin bir yansıması olan idari yaptırım uygulama yetkisini ve görevini gerçekleştirirken, her ne kadar Anayasa'da idari yaptırımlara ilişkin açık bir hüküm yer almasa da anayasaya uygun davranmalıdır. Anayasaya uygunluk hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Hukukumuzda idari yaptırımların anayasal temellerini, hukukun genel ilkeleri ve dolaylı olarak idari yaptırımları ilgilendiren anayasal hükümlerden çıkarmaktayız. Anayasamızın 2. maddesinde yer alan "hukuk devleti ilkesi"nin bir gereği olan idarenin yargısal denetimi, idarenin her türlü işlem ve eylemlerinin denetimini kapsadığına göre idari işlem niteliğindeki idari yaptırım kararlarının da bu ilkeye uygun verilmesi gerekir. İdare, yaptırımları konusunda Anayasa ve diğer normlara uygun hareket edilmelidir. İnsan haklarına saygılı, adil bir hukuk düzeni sağlamaya yönelik olmalıdır, idari yaptırımlar. Ayrıca bu ilke doğrultusunda yaptırımlar, hukukun genel ilkelerine de uygun olmalıdırlar.

Anayasa md.6'da yer alan "Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz." ifadesi gereği uygulanacak idari yaptırımlar-yürütme organı içerisinde yer alan makamlarca uygulanacağından kaynağını anayasadan almalıdır. Bu ifade, açıkça anayasada idari yaptırımların düzenlenmesini değil; düzenleme yapmaya yetkili makamların anayasaya dayalı bir yetkiye sahip olmalarını ve yaptırımların içerik olarak anayasaya uygun olmasını gerektirir. Yasamanın çizdiği çerçevede yürütme düzenlemeler yapmakta ve bunlar doğrultusunda yaptırımlar uygulayabilmektedir.

Bunlar dışında eşitlik, kazanılmış haklara saygı, insan onurunun korunması, ayrımcılık yasağı, hukuki güvenlik, nesnellik ve tarafsızlık, vergilendirmede adalet gibi ilkeler de idari yaptırımlar açısından göz önünde bulundurulması gereken ilkelere. İdari yaptırımların anayasaya aykırılığı söz konusu olamayacağından, bu yaptırımlar açısından değerlendirilebilecek tüm kurallar anayasal sınırını oluşturacaktır. Bu sınırlara riayet edilerek yetkili makamlarca idari yaptırımlar uygulanmalıdır.

Bu açıklamalar ışığında iptali istenen 30/5-6-7 maddeleri ile öngörülen idari para cezasının bir kısmının otoyolları işleten özel hukuk tüzel kişilerine aktarımı öngörülmektedir. Ancak gerek hukukun genel ilkeleri ve gerekse de Kabahatler kanunu uyarınca idari para cezaları, belli bir miktar paranın kişiden alınıp Devlet hazinesine intikalinden ibarettir. Tahsil edilen bu cezalardan özel hukuk tüzel kişilerine menfaat sağlanması veyahut pay verilmesi başta hukukun genel ilkeleri olmak üzere eşitlik, tarafsızlık ve hukuki güvenlik ilkelerine aykırılık teşkil eder.

**Esas Sayısı : 2017/166**

**Karar Sayısı : 2018/8**

İptali istenen 30/5-6-7 maddeleri ile öngörülen idari para cezasını kesme yetkisinin vatandaş ile idare karşısında eşit konumda olan özel hukuk tüzel kişisine devri de eşitlik ve hukuki güvenlik ilkesine aykırıdır. Anayasa Mahkemesi bir kararında, idari para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin niteliğin idari makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verildiğine hükmetmiştir. Bu kamu gücünün devlet karşısında vatandaş ile eşit konumda olan özel hukuk tüzel kişiliğine devri, egemenliğin bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılması anlamına gelir ve bu durumda Anayasanın 6/3 maddesine aykırılık teşkil eder. Ayrıca bu durum vatandaşın kendisini güvensiz, güçsüz hissetmesine de sebebiyet verir. Nitekim davacı işletenin dilekçesinde de belirtilen söz konusu geçiş ücretinin uygulanması ve tahsili yöntemi vatandaşın güçsüz ve çaresiz bırakılmaktadır. İşleten Firma kanundaki boşluktan yararlanarak ve kamu gücünü kullanarak geçiş anında yeterli bakiye bulunmaması halinde idareden farklı olarak kendi hesabına ödeme yapılması şartını koşmaktadır.

#### SONUÇ VE İSTEM:

Yukarıda açıklanan nedenlerle; bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak bir kanun hükmünü Anayasa'ya aykırı görürse ilgili kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurabileceğini düzenleyen 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası gereğince, 6001 sayılı bu kanunun 30/5-6-7'inci fıkralarının Anayasa'nın 2-5-6'nci maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına, bu hükmün Anayasa'ya aykırılığı ve uygulanması durumunda telafisi güç zararlar doğabileceği gözetilerek esas hakkında bir karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasının istenilmesine, iptali istenen hükmün Anayasa'nın hangi maddelerine aykırı olduğunu açıklayan gerekçeli başvuru kararının aslının, başvuru kararma ilişkin tutanağın onaylı örneğinin, dava dilekçesi ile dosyanın ilgili bölümlerinin onaylı örneklerinin dizi listesine bağlanarak Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine karar verildi.”