

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**GENEL KURUL
KARAR****LİGERO TEKSTİL GIDA SANAYİ VE DIŞ TİCARET LTD. ŞTİ. BAŞVURUSU**

Başvuru Numarası : 2022/6576

Karar Tarihi : 24/2/2026

Başkan : Kadir ÖZKAYA
Başkanvekili : Hasan Tahsin GÖKCAN
Başkanvekili : Basri BAĞCI
Üyeler : Engin YILDIRIM
Recai AKYEL
Yusuf Şevki HAKYEMEZ
Yıldız SEFERİNOĞLU
Selahaddin MENTEŞ
İrfan FİDAN
Kenan YAŞAR
Muhterem İNCE
Yılmaz AKÇİL
Ömer ÇINAR
Metin KIRATLI
Raportör : Hüseyin ERAL
Başvurucu : Ligero Tekstil Gıda Sanayi ve Dış Tic. Ltd. Şti.
Vekili : Av. Mehmet ÇAVDAR

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, kanunda kabahat olarak sayılmayan bir fiilden dolayı idari yaptırım uygulanması nedeniyle suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 19/1/2022 tarihinde yapılmıştır. Komisyonca başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.

3. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık, görüşünü bildirmiştir. Başvurucu, Bakanlığın görüşüne karşı süresinde beyanda bulunmuştur.

4. Birinci Bölüm, başvurunun Genel Kurul tarafından incelenmesine karar vermiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

5. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle olaylar özetle şöyledir:

6. 10/7/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu kapsamına giren taşımacılık, acentelik, taşıma işleri komisyonculuğu, dağıtım işletmeciliği, terminal işletmeciliği ve benzeri faaliyetlerde bulunacak gerçek ve tüzel kişilerin yapacakları faaliyetlere uygun olan yetki belgesini ya da belgelerini Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığında almalarının zorunlu olduğu düzenlenmiştir. 4925 sayılı Kanun'un 34. maddesinde ise taşımacılık faaliyeti yapmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerde aranacak şartlar ve verilecek yetki belgelerinin yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

7. 8/1/2018 tarihli 30295 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin (Yönetmelik) 6. maddesinin (4) numaralı fıkrasında yer alan hükme göre D türü yetki belgesi, otobüsle tarifeli veya tarifersiz yurt içi yolcu taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilmektedir. D türü yetki belgesinin içerdiği yetkiler bakımından alt ayrımları bulunmakta olup D2 yetki belgesi, ticari ve tarifersiz olarak yapılacak yolcu taşımacılığı için gereklidir.

8. Bu kapsamda başvuru Şirket, önceden bir taşıma hattı ve güzergâhı ile bir zaman ve ücret tarifi belirlenmeksizin grup yolcu durumuna göre arızı veya mekik sefer düzenlenerek yapılan düzensiz ve grup yolcu taşımacılığını D2 yetki belgesi ekinde kayıtlı araçlarıyla ticari olarak yapma yetkisine sahiptir.

9. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı İstanbul I. Bölge Müdürlüğü denetim görevlilerince Silivri Selimpaşa kuzey kara yolunda yapılan denetimde başvuru Şirkete ait D2 yetki belgesine kaydedilmiş 34 GC 8805 plakalı minibüs ile kapsam dışı (ücretlerin ayrı ayrı ödendiği planlı olmayan ve bireysel) yolcu taşımacılığı yapıldığının tespit edildiğinden bahisle 20/10/2020 tarihli İhlal Tespit Tutanağı düzenlenmiştir. Buna göre Yönetmelik'in 30. maddesine 31/12/2018 tarihli ve 30642 sayılı 4. mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'in 10. maddesi ile eklenen (4) numaralı fıkrası kapsamında Şirkete idari para cezasıyla birlikte elli uyarma cezası verilmiştir. Denetim Tutanağı araçta bulunan yolcular ve araç sürücüsü tarafından imzalanmıştır.

10. Diğer taraftan Şirketin bir takvim yılı içinde aynı ihlal nedeniyle beş kez uyarı cezası aldığı gerekçesiyle de 34 GC 8805 plakalı taşıtın ilgili D2 yetki belgesi 4/11/2020 tarihinde resen iptal edilmiştir.

11. Başvuru Şirket, İhlal Tespit Tutanağı'na ve aracının D2 yetki belgesinden resen düşürülmesine ilişkin işleme karşı beyan edilen yolcu kapsamı dışında taşımacılık yapılmadığını ileri sürerek İstanbul 6. İdare Mahkemesi (Mahkeme) nezdinde iptal davası açmıştır.

12. Davalı idare savunmasında; yapılan denetimde başvuru Şirket adına kayıtlı minibüste seyahat eden dört yolcu olduğunu, yolcuların birbirlerini tanımadıklarını beyan

ettikleri, başvuru Şirketin D2 yetki belgesine sahip olması nedeniyle ancak grup yolcu taşımacılığı yapma yetkisine ve hakkına sahip iken tarifersiz yolcu taşımacılığı yapıldığının araçtaki yolcuların beyanları ile de sabit olduğunu, bu bakımdan dava konusu işlemin hukuka ve mevzuata uygun olduğunu ileri sürmüştür.

13. Mahkemenin 26/2/2021 tarihli kararıyla dava reddedilmiştir. Mahkeme gerekçesinde öncelikle konuya ilişkin mevzuat hükmüne yer verilmiştir. Bu bağlamda Yönetmelik'in 30. maddesinin (4) numaralı fıkrasında A1, B2 ve D2 yetki belgesi sahiplerinin yetki belgesi eki taşıt belgelerinde kayıtlı taşıtlarını, taşıtın kayıtlı olduğu yetki belgesi kapsamı dışında ve/veya yetki belgesi olmayan gerçek veya tüzel kişilerin faaliyetleri için kullandıramayacakları açıklanmıştır. Bu fıkraya uymayan yetki belgesi sahiplerine elli uyarma cezası verileceği, ihlalde kullanılan taşıtın yetki belgesinden resen düşüleceği ve düşme tarihinden itibaren altı ay geçmeden yeniden herhangi bir yetki belgesine eklenemeyeceği belirtilmiştir. Kararda ayrıca bu fıkraya göre bir takvim yılı içinde düzenlenen uymalardan ilk tebliğ edilenin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün sonrasında başlamak üzere, toplamda tebliğ tarihine bakılmaksızın beş kez uyarma düzenlenmesi hâlinde taşıtın/taşıtların kayıtlı olduğu yetki belgesinin iptal edileceği, iptal edilen yetki belgesi sahiplerine altı ay geçmeden aynı tür yetki belgesi düzenlenemeyeceği hükmüne yer verildiği açıklanmıştır. Sonuç itibarıyla D2 yetki belgesi kapsamı dışında yolcu taşımacılığı yapılmasına bağlı olarak tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı değerlendirilmiştir.

14. Başvuru Şirket, mahkeme kararına karşı sunduğu istinaf dilekçesinde diğerlerinin yanı sıra uyarma yaptırımının 4925 sayılı Kanun'da düzenlenmediğini, ilk defa Yönetmelik tarafından getirilen uyarma cezasının suçta ve cezada kanunilik ilkesiyle bağdaşmadığını ileri sürmüştür.

15. İstinaf başvurusu, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 8. İdare Dava Dairesinin 7/12/2021 tarihli kararı ile esastan kesin olarak reddedilmiştir.

16. Başvuru, istinaf isteminin reddine dair kararı 20/12/2021 tarihinde öğrenmiştir.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

17. 4925 sayılı Kanun'un "*Kapsam*" başlıklı 2. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Bu Kanun kamuya açık karayolunda motorlu taşıtlarla yapılan yolcu ve eşya taşımalarını, taşımacıları, taşıma acentelerini, taşıma işleri komisyoncularını, nakliyat ambarı ve kargo işletmecilerini, taşıma işlerinde çalışanlar ile taşımalarda yararlanan her türlü taşıt, araç, gereç, yapıları ve benzerlerini kapsar.

Ancak, özel otomobillerle ve bunların römorklarıyla yapılan taşımalar, genel ve katma bütçeli dairelerle, il özel idareleri, belediyeler, üniversiteler ve kamu iktisadî teşebbüslerine ait otomobillerle yapılan taşımalar, Türk Silahlı Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğüne ait motorlu taşıt ve bunların römorkları ile yapılan taşımalar, lastik tekerlekli traktörlerle çekilen römorklarla yapılan taşımalar bu Kanun hükümlerine tâbi değildir.

..."

18. 4925 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:
"Bu Kanunda geçen;

...

Bakanlık : Ulaştırma Bakanlığını,

...

Yolcu: Taşıtı kullanan sürücü ile hizmetliler dışında taşıtta bulunan kişileri,

...

Düzenli sefer: Belirli bir zaman ve ücret tarifesine göre, tespit edilmiş bir güzergâhta önceden açıklanmış yerleşme birimleri arasında yapılan taşımaları,

Arızî sefer: Aynı taşıtla bütün güzergâh boyunca aynı yolcu grubunun taşınması ve kalkış noktasına geri getirilmesi şeklindeki kapalı kapı seferleri ile gidişi dolu, dönüşü boş veya gidişi boş, dönüşü dolu seferleri,

Mekik sefer: Birden fazla gidiş ve dönüş seferinde aynı kalkış yerinden aynı varış yerine önceden gruplandırılmış yolcuların taşınmasını,

ifade eder."

19. 4925 sayılı Kanun'un "Yetki belgesi alma zorunluluğu ve taşıma hizmeti" başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm şöyledir:

"Taşımacılık, acentelik ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği yapılabilmesi için Bakanlıktan yetki belgesi alınması zorunludur."

20. 4925 sayılı Kanun'un "Yasak hâller" başlıklı 14. maddesinde yer alan hüküm şöyledir:

"Zorunlu hallerde sınır mülki idare amirince verilecek izin dışında, ilgili kanunlara ve taşımacı ile yolcu ve gönderen arasındaki sözleşmelere aykırı olarak, yolcu ve eşya sınır kapılarına taşınamaz, buralarda aktarmaları yapılamaz, eşya depolanamaz ve yolcular sınır kapısından yaya geçerek başka bir taşıta binemezler."

21. 4925 sayılı Kanun'un "İdari para cezaları" başlıklı 26. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan idari yaptırım hükmü şu şekilde düzenlenmiştir:

" 5 inci maddesine göre yetki belgesi almadan veya yetki belgesi aldığı halde yetki belgesi kapsamına uygun olmayan faaliyetlerde bulunanlara bin Türk Lirası, yetki belgesi olduğu halde taşıtını yetki belgesine kaydetmeden kullananlara beş yüz Türk Lirası idari para cezası verilir ve aynı kabahat için 48 saat geçmeden ikinci bir ceza verilir."

22. 4925 sayılı Kanun'un "Ceza uygulaması" başlıklı, 25/6/2009 tarihli ve 5917 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik

Yapılmasına İlişkin Kanun'un 34. maddesi ile değişik 27. maddesinde yer alan hüküm şöyledir:

"Bu Kanunda yazılı idari para cezalarını uygulamaya Ulaştırma Bakanının yetkilendirdiği Bakanlık personeli, trafik polisi ve zabıtası, trafik polisinin görev alanı dışında kalan yerlerde rütbeli jandarma personeli, sınır kapılarında görev yapan gümrük muhafaza ve gümrük muayene memurları ile bunların amirleri, terminallerde görevli belediye zabıtası yetkilidir.

Bu Kanun kapsamında faaliyet gösterenlere hangi hallerde uyarma, geçici durdurma ve iptal şeklinde idari müeyyideler uygulanacağına ilişkin hususlar yönetmelikle düzenlenir.

Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları, yönetmelikte düzenlenen uyarma, geçici durdurma ve iptal şeklindeki idari müeyyidelerin uygulanmasına engel teşkil etmez."

23. 4925 sayılı Kanun'un "Yönetmelik" başlıklı 34. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren altı ay içinde;

...

a) Taşımacılık faaliyeti yapmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerde aranacak şartlar, verilecek yetki belgeleri, mesleki yeterlilik belgeleri ve taşıt kartları ile diğer belge ve hizmetlerin ücret, süre, kapsam, tür ve şekilleri, her belge türü için gerekli olan taşıt kapasiteleri, taşıtların yaşı, nitelikleri, istiap hadleri ve terminal hizmetlerinde öngörülecek hususları,

b) Belgelerin geçerlilik süreleri, geri alınması ve uygulanacak idari müeyyideleri,

...

Düzenleyen yönetmelikler Bakanlıkça hazırlanarak Resmî Gazetede yayımlanır."

24. 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Kanunilik ilkesi" başlıklı 4. maddesi şu şekildedir:

"(1) Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir." hükmünü içermektedir.

(2) Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir."

25. Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"(1) 4925 sayılı Kanunda belirtilen tanımlara ek olarak bu Yönetmelikte geçen;

...

ş) Grup yolcu: Önceden planlanmış iş, gezi, toplantı, tören ve benzeri amaçla bir araya gelen ve bu amaçla gerçekleştirilecek seyahatin başlangıcından bitimine kadar birlikte hareket eden, taşıttaki şoför ve yardımcı personel haricindeki yolcu topluluğunu,

...

ççç) Tarifeli yolcu taşıma: Önceden bir taşıma hattı ve taşıma güzergahı ile bir zaman ve ücret tarifesi belirlenerek ve bunlara uyularak yapılan düzenli yolcu taşımalarını,

ddd) Tarifesiz yolcu taşıma: Önceden bir taşıma hattı ve taşıma güzergahı ile bir zaman ve ücret tarifesi belirlenmez; grup yolcu durumuna göre arazi veya mekik sefer düzenlenerek yapılan düzensiz ve grup yolcu taşımalarını,

eee) Taşıma güzergahı: Taşımacılıkta, taşımanın başladığı kalkış noktasından bittiği varış noktasına kadar ara duraklar da dahil takip edilen yolu,

fff) Taşıma hattı: Tarifeli taşımacılıkta, taşımanın başladığı kalkış noktası ile bittiği varış noktasındaki yerleşim yerlerini,

...

üüü) Yetki belgesi: Bu Yönetmelik kapsamında faaliyette bulunacak gerçek ve tüzel kişilere çalışma izni veren ve Bakanlıkça düzenlenen belgeyi,

...

ifade eder."

26. Yönetmelik'in "Yetki belgesi türleri" başlıklı 6. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"(4) D türü yetki belgesi: Otobüsle tarifeli veya tarifesiz yurtiçi yolcu taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir ... Taşımanın şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

...

b) D2 yetki belgesi: Ticari ve tarifesiz olarak yapacaklara,

...

verilir."

27. Yönetmelik'in "Taşıt belgelerine kayıtlı taşıtların kullanılması ve istisnai hâller" başlıklı 30. maddesinin 15/11/2019 tarihli ve 30949 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'in 10. maddesi ile değiştirilmiş hâliyle (4) numaralı fıkrası şöyledir:

"A1, B2, D2 ve servis taşımacılığı yapmak üzere D4 yetki belgesi olan yetki belgesi sahipleri, yetki belgesi eki taşıt belgelerinde kayıtlı taşıtlarını, taşıtın kayıtlı olduğu yetki belgesi kapsamı dışında ve/veya yetki belgesi olmayan gerçek veya tüzel kişilerin faaliyetleri için kullanamazlar. Bu fıkraya uymayan yetki belgesi sahiplerine 50 uyarma verilir. Bu fıkraya göre, 1 takvim yılı içerisinde düzenlenen uyarılardan ilk tebliğ edilenin, tebliğ edildiği tarihten itibaren 30 gün sonrasında başlamak üzere, toplamda tebliğ tarihine bakılmaksızın beş kez uyarma düzenlenmesi halinde, taşıtın/taşıtların kayıtlı olduğu yetki belgesi iptal edilir."

28. Yönetmelik'in "Yetki belgesi sahiplerinin ortak yükümlülükleri" başlıklı 40. maddesinin (3) ve (17) numaralı fıkraları şöyledir:

"(3) A1, A2, B2 ve D2 yetki belgesi sahipleri, yapacakları arızı, grup veya mekik seferlerinde, sefere göndereceği taşıtın plakası ve ATS bilgileri, taşıtta görevli personel bilgileri ile birlikte yolculara ait, 37 nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen bilgileri, seyahatin başlangıç saatinden en geç 1 saat öncesine, seyahati yapamayan veya tamamlamayan yolcu bilgilerinin ise, bu durumun meydana geldiği saatten en geç 30 dakika sonrasına kadar Bakanlığın U-ETDS sistemine işlemek/iletmek zorundadırlar ...

...

(17) Yetki belgesi sahipleri, almış oldukları yetki belgesinin kapsamı dışında faaliyette bulunamazlar. Bu fıkraya aykırı hareket edenlere, Kanununun 26 ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen miktarda idari para cezası uygulanır."

B. Uluslararası Hukuk

1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hükümleri

29. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 7. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal veya uluslararası hukuka göre suç oluşturmayan bir eylem veya ihmalden dolayı suçlu bulunamaz. Aynı biçimde, suçun işlendiği sırada uygulanabilir olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez."

2. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) İçtihadı

30. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) Sözleşme'nin 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer bulan *suç isnadı* kavramının taraf devletlerin iç hukuklarındaki karşılıklarından bağımsız *otonom* bir yapıya sahip olduğunu vurgulamaktadır (Adolf/Avusturya, B. No: 8269/78, 26/3/1982, § 30). Yine AİHM'e göre tek başına *isnat* kavramı da Sözleşme'nin anlamı dâhilinde anlaşılmalıdır. Bu kapsamda *isnat* kavramı *yetkili makamlarca bir kişiye suç işlediği iddiasının resmî olarak bildiri* şeklinde açıklanabilir. Böyle bir tanım aynı zamanda şüpheli kişilerin sonuçlarından büyük ölçüde etkilendikleri durumları da içine alır (Deweer/Belçika, B. No: 6903/75, 27/2/1980, §§ 42-46; Eckle/Almanya, B. No: 8130/78, 15/7/1982, § 73).

31. AİHM 6. maddenin cezai boyutunun uygulama kapsamını *Engel kriterleri* olarak bilinen üç kritere göre belirlemektedir. Bunlardan ilki suçun ulusal hukuktaki nitelendirilmesi, ikinci kriter suçun niteliği ve üçüncü kriter ise ilgili kişiye verilebilecek cezanın ağırlığıdır (Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portekiz [BD], B. No: 55391/13, 6/11/2018, § 122). AİHM ayrıca cezanın niteliğini de değerlendirmiştir (Öztürk/Almanya [GK], B. No: 8544/79, 21/2/1984, § 50).

32. AİHM'e göre birinci kriterin diğer kriterlere göre göreceli olarak ağırlığı olsa da değerlendirme için birinci kriter ancak bir başlangıç noktası oluşturur. Şöyle ki eğer taraf devletin iç hukuku bir eylemi suç olarak nitelendirmiş ise bu, 6. maddenin kapsamının uygulanması bakımından belirleyicidir. Ancak ulusal hukukta böyle bir nitelendirme yok ise AİHM yine de başvuru konusu edilen yargısal sürecin ulusal sınıflandırmasını ötesine

bakacak ve maddi gerçeği inceleyecektir (*Engel ve diğçerleri/Hollanda*, B. No: 5370/72, 8/6/1976, § 81).

33. AİHM *Başkaya ve Okçuoğlu/Türkiye* ([BD], B. No: 23536/94, 24408/94, 8/7/1999, § 36) kararında Sözleşme'de düzenlenen 7. maddenin bir suçun ancak kanun tarafından tanımlanıp cezanın öngörülebileceği ilkesini ve ceza kanununun bir analogi ile kapsamlı şekilde sanığın aleyhine yorumlanmaması ilkesini içerdiğini hatırlatmaktadır. AİHM, bu ilkelere suç ve ilgili yaptırımın kanunlarda açık şekilde tanımlanması gerektiği sonucuna varmaktadır. AİHM'e göre bireyin ilgili hükmün metninin kendisinin suçtan sorumlu olmasına neden olabilecek hareket ve ihmallerinin bilinir hâle getirilmesi ile bu şart karşılanmaktadır. AİHM ayrıca kıyas yaparak genişletici bir yorum yapmak suretiyle cezalandırma yoluna gitmenin suçta ve cezada kanunilik ilkesi ile bağdaşmayacağını vurgulamıştır. Zira AİHM, somut olayda yayın sahibine verilen cezanın sorumlu müdür için öngörülen cezanın kıyas yoluyla yorumlanmasına dayanması sebebiyle Sözleşme'nin 7. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir (*Başkaya ve Okçuoğlu/Türkiye*, §§ 42, 43).

34. AİHM, bir kişinin hakkında dava açılmasına ve hüküm giymesine neden olan fiilin gerçekleştirildiği zamanda *bu fiilin suç olduğunu gösteren bir kanuni hükmün olduğunu ve uygulanan cezanın bu hükümle belirlenen sınırları aşmadığını doğrulanması gerektiğini* vurgulamıştır (*Coeme ve diğçerleri/Belçika*, B. No: 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96, 22/6/2000, §§ 146, 149-151).

35. AİHM, başvurunun karıştığı trafik kazası sonrasında başvuru hakkında *düzenleyici suç* niteliğinde uygulanan para cezasını değerlendirdiği *Lutz/Almanya* (B. No: 9912/82, 25/8/1987) kararında, Sözleşme'nin 6. maddesine ilişkin başlıkta bu uyumsuzluğun *Engel ölçütlerine* göre suç isnadı olarak tespit edildiğini belirttikten sonra kanun hükmünün genel niteliğinin ve cezanın hem caydırıcı hem de cezalandırıcı olan amacının söz konusu suçun 6. maddenin amaçları bakımından cezai nitelikte olduğunu göstermeye yeterli olduğunu sonucuna varmıştır (*Lutz/Almanya*, § 54).

36. Başvurunun geçici olarak araç kullanmaktan diskalifiye edilmesine ilişkin olayın suç isnadıyla ilişkisini *Malige/Fransa* (B. No: 68/1997/852/1059, 23/9/1998, §§ 34-37) kararında değerlendiren AİHM, Sözleşme'ye ek (7) No.lu Protokol'ün 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki *suç* kavramının Sözleşme'nin 6. maddesindeki *suç isnadı* kavramına karşılık geldiğini vurgulamıştır. Buna göre Sözleşme'ye ek (7) No.lu Protokol'ün 2. maddesinin uygulanabilmesi için öncelikle ortada *suç isnadına ilişkin bir uyumsuzluk* olması gerekmektedir. Somut olayda AİHM, söz konusu tedbirin niteliğinin ve amacının dikkate alınmasının dışında uygulanan tedbirin ciddiyetinin de görmezden gelinemeyeceğini belirttikten sonra Sözleşme'nin 6. maddesinin uygulanabilir olduğuna karar vermiştir.

37. AİHM, başvurucuya ait ehliyetin derhâl geri alınması nedeniyle suç isnadı altında olup olmadığını değerlendirirken söz konusu tedbirin uygulanmasının niteliği ve sonuçları itibarıyla başvurucuya karşı fiili bir *cezai suçlama* getirip getirmediğinin belirlenmesi gerektiğini açıklamıştır (*Escoubet/Belçika* [BD], B. No: 26780/95, 28/10/1999, §§ 13-35).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

38. Anayasa Mahkemesinin 24/2/2026 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünöldü:

A. Adli Yardım Talebi

39. Başvurucu Şirket, taşıma belgesinin iptal edilmesi nedeniyle yargılama giderlerini karşılayacak geliri olmadığını belirterek adli yardım talebinde bulunmuştur.

40. Anayasa Mahkemesinin *Mehmet Şerif Ay* ([2. B.], B. No: 2012/1181, 17/9/2013) kararında belirtilen ilkeler dikkate alınarak geçimini önemli ölçüde güçleştirmeksizin yargılama giderlerini ödeme gücünden yoksun olduğu anlaşılan başvurunun açıkça dayanaktan yoksun olmayan adli yardım talebinin kabulüne karar verilmesi gerekir.

B. Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesinin İhlal Edildiğine İlişkin İddia

1. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

41. Başvurucu; aynı takvim yılı içinde beş kez elli uyarma cezası verilmesi ve bu duruma bağlı olarak aracın D2 yetki belgesi eki taşıt belgesinden resen düşürülmesine ilişkin yaptırımın bir kanun hükmüne dayanılarak verilmediğini, kanuni temeli bulunmayan idari yaptırımın Yönetmelik hükmüne istinaden uygulanamayacağını belirterek suçta ve cezada kanunilik ilkesinin, idari yaptırımla ilgili savunmasının alınmaması ve kararın gerekçesiz olması nedeniyle de adil yargılanma hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

42. Bakanlık görüşünde, suçta ve cezada kanunilik ilkesine ilişkin mevzuat hükümleri ve Anayasa Mahkemesi kararlarına yer verildikten sonra başvuru Şirketin ileri sürdüğü ihlal iddiaları hakkında yapılacak incelemede belirtilen mevzuat hükümleri ile somut olayın kendine özgü şartları gözönüne alınarak değerlendirme yapılması gerektiği belirtilmiş; ayrıca suçların ve cezaların kanuniliği ilkesine yönelik ihlal iddialarıyla ilgili olarak inceleme yapılabilmesi için öncelikle bir suç isnadının varlığının aranması gerektiğini, derece mahkemelerince tartışılan hususun cezai bir durum veya ceza verilmesiyle ilgili olmayıp daha ziyade düzenlemelere aykırı fiiller nedeniyle uygulanan idari yaptırımın hukuka uygunluğunun değerlendirilmesine yönelik olduğu açıklanmıştır.

43. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı başvuru formunda belirttiği ihlal iddialarını yinelemiştir.

2. Değerlendirme

44. Anayasa'nın "*Suç ve cezalara ilişkin esaslar*" başlıklı 38. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

"Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suç işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez."

45. Anayasa Mahkemesi, olayların başvuru tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder. Başvurucunun iddialarının suçta ve cezada kanunilik ilkesi kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

a. Uygulanabilirlik Yönünden

46. Anayasa Mahkemesi içtihadında suç isnadına ilişkin yargılamalarda suçta ve cezada kanunilik ilkesinin geçerli olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle öncelikle somut olayda suç isnadına ilişkin bir uyumsuzluk olup olmadığı belirlenmelidir.

47. Anayasa Mahkemesine göre *suç, ceza, mahkûmiyet* gibi kavramların sadece klasik ve teknik anlamda ceza yargılaması hukukuna özgü olarak değerlendirilmeyip bu kavramların anayasal anlamda özerk bir yoruma tabi tutulması gerekir (AYM, E.2020/21, K.2020/53, 01/10/2020, § 17).

48. Bir yaptırımın veya hukuki bir tasarrufun/işlemin hangi koşullarla suç isnadı niteliğinde sayılıp suç ve cezalara ilişkin güvenceler kapsamında değerlendirilebileceği daha önce Anayasa Mahkemesi kararlarında açıkça ifade edilmiştir (*B.Y.Ç.* [2. B.], B. No: 2013/4554, 15/12/2015; *D.M.Ç.* [1. B.], B. No: 2014/16941, 24/1/2018; *Selçuk Özbölük* [1. B.], B. No: 2015/7206, 14/11/2018; *Muhsin Hükümdar* [1. B.], B. No: 2016/15853, 7/11/2019, § 22). Anılan kararlarda bir yaptırımın özerk yorum kapsamında *ceza* olarak görülüp görülemeyeceğine dair AIHM'in geliştirdiği ve *Engel ölçütleri* olarak bilinen test uygulanmıştır. Diğer bir ifadeyle bu test uygulanmadan idari para cezaları ya da diğer idari yaptırımlar otomatik olarak suç isnadı kapsamında ele alınmamaktadır. Buna göre ilk olarak, verilen cezanın klasik ceza hukuku kategorilerinde yer alan bir yaptırım şeklinde düzenlenip düzenlenmediğine bakılmaktadır. Eğer ceza hukukunda düzenlenen bir yaptırım söz konusu değilse ikinci olarak fiilin niteliği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda başvuruya konu cezai sürecin herkes için bağlayıcılığı olan genel bir etki yaratıp yaratmadığı, kamu gücünü kullanan bir kamu otoritesi tarafından yürütülüp yürütülmediği, fiilin cezalandırıcı ve caydırıcı bir amacının bulunup bulunmadığı birer alt ölçüt olarak değerlendirilmektedir. Nihayet üçüncü kriter olarak kişiye verilebilecek cezanın ağırlığı ve niteliğine (özellikle cezanın hürriyeti bağlayıcı nitelikte olup olmadığına) bakılmaktadır.

49. Nitekim Anayasa Mahkemesinin bireysel başvurudaki yerleşik içtihadına göre ceza hukuku yaptırımı olarak düzenlenmeyen ve geleneksel ceza davasına konu olmayan idari yaptırımlar (kabahatler) cezanın üst sınırı, niteliği, miktarı, kişi üzerinde oluşturduğu etki ve sonuçlar yönünden ciddiyeti ve ağırlığı gözetilerek anayasal anlamda özerk bir yorumla *ceza* olarak nitelendirilebilmektedir. Bu kapsamda idari para cezalarını konu alan ve idari yargıda görülen bazı davalar da adil yargılanma hakkının suç isnadı yönü kapsamında incelenmiştir (*Hasan Cihan* [1. B.], B. No: 2016/14869, 24/10/2019; *Uyaroğlu Akaryakat İnşaat Turizm San. ve Tic. Ltd. Şti.* [1. B.], B. No: 2014/2303, 5/4/2018; *Salim Koç* [1. B.], B. No: 2014/2540, 29/11/2018).

50. Somut olayda ticari ve tarifesiz olarak yapılacak yolcu taşımacılığı için başvuru Şirkete verilen D2 yetki belgesine aykırı olarak ücretlerin ayrı ayrı ödendiği, planlı olmayan bireysel yolcu taşımacılığı yapıldığı gerekçesiyle idari para cezası uygulanmış; aynı eylemin bir takvim yılı içinde beş defa gerçekleştirilmesi nedeniyle de Yönetmelik'in 30. maddesinin (4) numaralı fıkrası uyarınca taşımacılık yetki belgesinin iptaline karar verilmiştir.

51. Yukarıda belirtilen ilkeler ışığında somut başvuru değerlendirildiğinde başvurucuya isnat edilen taşıma belgesinde belirtilen kapsam dışında yolcu taşıma eyleminin hukukumuzda -birinci kriter kapsamında- suç olarak nitelendirilmediği görülmektedir. Bu

nedenle yetki belgesinin geri alınması işleminin suç isnadı kapsamında kalıp kalmadığının tespiti yönünden suçun niteliğine dair ikinci kriter ile cezanın ağırlığına ilişkin üçüncü kriter karma bir şekilde ele alınmalıdır.

52. Başvurucu Şirket, taşıma belgesinin geri alınmasıyla birlikte ticari faaliyet olarak yürüttüğü yolcu taşımacılığı yapma işinden altı ay süreyle mahrum edilmiştir. Taşıma belgesinin iptaliyle birlikte ortaya çıkan bu durumun ciddiyet derecesi değerlendirilirken başvuru Şirketin faaliyet konusu ve geri alınan süre gözönünde bulundurulmalıdır. Gelinek noktada başvuru Şirketin ticari faaliyetiyle ilgili bir alanda sahip olduğu taşıma belgesinin altı aylık süreyle geri alınması şeklinde uygulanan idari yaptırımın *caydırıcı* ve *cezalandırıcı* niteliğini barındırdığı söylenebilecektir. Dolayısıyla başvuruya konu uyuşmazlığın suç isnadına ilişkin bir uyuşmazlık niteliğinde kabul edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir (AİHM'in benzer sonuca ulaştığı karar için bkz. §§ 34-37). Dolayısıyla Anayasa'nın 38. maddesinin somut olay yönünden uygulanabilir olduğuna karar vermek gerekir.

b. Kabul Edilebilirlik Yönünden

53. Anılan kararlarda belirtilen ilkeler doğrultusunda açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

c. Esas Yönünden

i. Genel İlkeler

54. Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklerle ilgili bölümlerinde kanunla düzenleme ilkesine pek çok maddede ayrı ayrı yer verildiği gibi 13. maddede ifade edilen temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin genel ilkelerde de sınırlamaların ancak kanunla yapılabileceği kurala bağlanmıştır. Anayasa'nın suç ve cezaları düzenleyen 38. maddesinde de suçta ve cezada kanunilik ilkesi özel olarak güvence altına alınmıştır (*Karlis A.Ş.* [1. B.], B. No: 2013/849, 15/4/2014, § 31).

55. Anayasa'nın "*Suç ve cezalara ilişkin esaslar*" başlıklı 38. maddesinin birinci fıkrasında yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca hangi fiillerin yasaklandığının ve bu yasak fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak fiilleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmıştır (AYM, E.2019/9, K.2019/27, 11/4/2019, § 13).

56. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, temel hak ve özgürlüklerin somutlaştırıldığı uluslararası sözleşmelerde de yer almaktadır. Bu ilke Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu Sözleşme'nin "*Kanunsuz ceza olmaz*" başlıklı 7. maddesinin birinci paragrafında "*Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal veya uluslararası hukuka göre suç oluşturmayan bir eylem veya ihmalden dolayı suçlu bulunamaz. Aynı biçimde, suçun işlendiği sırada uygulanabilir olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.*" şeklinde, Medenî ve Siyasî Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 15. maddesinin birinci paragrafında ise "*Hiç kimse, işlendiği zamanda ulusal ya da uluslararası hukuk bakımından suç sayılmayan bir fiil ya da ihmal yüzünden suçlu sayılamaz. Suç sayılan bir fiile, işlendiği zaman yürürlükte olan bir cezadan daha ağır ceza verilemez. Fiilin işlenmesinden sonra yasalarda bu fiile karşılık daha hafif bir*

ceza öngörülecek olursa, fiili işleyene bu ikinci ceza uygulanır.” biçiminde düzenlenmiştir (AYM, E.2020/16, K.2020/33, 25/6/2020, § 16).

57. Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu norm denetimi kararlarında *idari suçlara* ilişkin normlarda suçta ve cezada kanunilik ilkesinin daha *esnek* uygulanabileceğini belirtmiştir. İdari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki değer in ihlal edilmesi, hürriyeti bağlayıcı ceza dışında bir yaptırımın öngörülmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması iş in mahiyetine uygun düşmemektedir. Bu bağlamda yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek suç ve cezalarda kanunilik ilkesi idari suçlar yönünden daha esnek uygulanmalıdır. (AYM, E.2015/22, K.2015/37, 01/04/2015. Benzer yönde bkz. AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/01/2016; AYM, E.2016/182, K.2017/111, 14/06/2017; AYM, E.2018/110, K.2018/99, 17/10/2018; AYM, E.2018/14, K.2018/112, 20/12/2018; AYM, E.2018/107, K.2018/114, 20/12/2018; AYM, E.2017/103, K.2017/108, 31/05/2017; AYM, E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021; AYM, E.2023/129, K.2023/206, 30/11/2023; bireysel başvuru kararı için bkz. *Cem Burak Karataş* [GK], B. No: 2014/19152, 18/10/2017, § 94).

58. Bu bağlamda temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına yönelik kanuni düzenlemelerde kanun koyucu tarafından temel esaslar, ilkeler ve çerçeve belirlendikten sonra diğer ayrıntıların düzenleyici işlemlerle belirlenebileceği kabul edilmiştir (*Mehmet Koray Eryaşa* [2. B.], B. No: 2013/6693, 16/4/2015, § 63; *Bülent Polat* [GK], B. No: 2013/7666, 10/12/2015, § 78). Yargı organları, kabahate ilişkin olguları değerlendirirken ve özellikle fiillerin bir kabahate karşılık gelip gelmediğini belirlerken suçta ve cezada kanunilik ilkesini anlamsız kılacak şekilde öngörülemez bir yaklaşımda bulunmamalıdır (benzer değerlendirmeler için bkz. *Mehmet Emin Karamehmet ve diğerleri* [2. B.], B. No: 2017/4902, 28/1/2020, § 47; *Adnan Şen* [GK], B. No: 2018/8903, 15/4/2021, § 107).

59. Anayasa Mahkemesi daha önce 30/11/2022 tarihli bir kararında spor müsabakalarından elde edilecek hasılatın spor il müdürlüklerine ve müsabaka yapan kulüplere dağıtımına ilişkin uygulama, usul ve esasların çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesini öngören kural hakkında yapılan itirazı incelemiştir. Anılan kararda Anayasa Mahkemesi, idare tarafından hangi müsabakalardan hasılat payı alınacağı, brüt hasılat ve gerekli masraflar kavramlarının neleri içerdiği, net hasılatın idareye dağıtılması öngörülen payın hangi amaçla ve neyin karşılığı olarak alındığı konusunda kanunda bir belirlilik bulunmadığını belirtmiştir. Bu itibarla anılan hususların ilk elden yönetmelikle düzenlenmesinin söz konusu olduğunu, ayrıca kulüplerin elde ettiği spor müsabakası hasılatı üzerinden idareye hangi oranda ödeme yapılacağı konusunda da kanunda herhangi bir düzenleme yapılmadığını vurgulamıştır. Yine bu kapsamda müsabaka hasılatından alınacak payın alt veya üst sınırlarını gösterir bir hükmün de kanunda bulunmadığını, dolayısıyla müsabaka hasılatlarından alınacak paya ilişkin oranların ilk elden yönetmelikle düzenleneceğini belirtmiştir. Bu bağlamda müsabaka hasılatlarından alınacak payın hesaplanmasının ne şekilde belirleneceğine dair kanuni çerçevenin çizilmediğini, idarenin pay oranının alt ve üst sınırlarının belirlenmediğini, konunun bütün ayrıntılarıyla düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmak suretiyle yürütmeye sınırsız, belirsiz, geniş bir düzenleme yetkisi tanıdığını ifade etmiştir. Bu itibarla spor müsabaka hasılatından pay almak suretiyle mülkiyet hakkına sınırlama getiren kuralın belirli ve öngörülebilir nitelikte olmadığı ve bu yönüyle kanunilik şartını taşımadığı sonucuna ulaşmıştır (AYM, 30/11/2022, E.2022/103, K.2022/150, §§ 14-16).

d. İlkelerin Olaya Uygulanması

60. Somut olayda başvuru Şirkete ticari ve tarifesiz olarak yolcu taşımacılığı yapabilmesi amacıyla D2 yetki belgesi verilmiştir. Söz konusu yetki belgesinin kapsamını önceden bir taşıma hattı ve güzergâhı ile bir zaman ve ücret tarifesi belirlenmeksizin ve bunlara uyularak yapılan düzensiz ve grup yolcu taşımalar oluşturmaktadır (bkz. §§ 25, 26).

61. 4925 sayılı Kanun'un 26. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde "...yetki belgesi almadan veya yetki belgesi aldığı hâlde yetki belgesi kapsamına uygun olmayan faaliyetlerde bulunanlara" idari para cezası verileceği hükmüne bağlanmıştır. Anılan Kanun'un 34. maddesinde ise "...[Taşıma] Belgelerin[in] geçerlilik süreleri, geri alınması ve uygulanacak idari müeyyideleri[n]" daha sonradan çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir (bkz. § 22). Bu doğrultuda çıkarılan Yönetmelik'in idari yaptırım tarihinde yürürlükte bulunan 30. maddesinin (4) numaralı fıkrası ise "A1, B2 ve D2 yetki belgesi eki taşıt belgelerinde kayıtlı taşıtlarını, taşıtın kayıtlı olduğu yetki belgesi kapsamı dışında ve/veya yetki belgesi olmayan gerçek veya tüzel kişilerin faaliyetleri için kullandırılamazlar. Bu fıkra uymayan yetki belgesi sahiplerine 50 uyarma verilir. Bu fıkra göre, 1 takvim yılı içerisinde düzenlenen uyardılardan ilk tebliğ edilenin, tebliğ edildiği tarihten itibaren 30 gün sonrasından başlamak üzere, toplamda tebliğ tarihine bakılmaksızın 5 kez uyarma düzenlenmesi halinde taşıtın/taşıtların kayıtlı olduğu yetki belgesi iptal edilir." şeklindedir.

62. Başvuru Şirkete ait D2 taşıma belgesine kayıtlı 34 GC 8805 plakalı minibüsle ilgili olarak Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı İstanbul I. Bölge Müdürlüğü denetim görevlileri tarafından taşıma belgesine aykırı olarak, planlı olmayan bireysel yolcu taşımacılığı yapıldığı gerekçesiyle bir takvim yılı içinde beş defa idari para cezası uygulanmış ve taşıma belgesi geri alınmıştır. İhlal Tespit Tutanağı ile idari yaptırım kararında uygulanan işlemin yasal dayanağı olarak Yönetmelik'in 30. maddesinin (4) numaralı fıkrası gösterilmiştir. Başvurucunun taşıma belgesinin iptaline konu idari yaptırım kararıyla ilgili itirazının temeli, geri almaya ilişkin yaptırımın kanuni dayanağı olmaksızın yönetmelikle düzenlenmiş olmasıdır.

63. Şüphesiz hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi kabahatler hukuku açısından da Anayasa'ya bağlı kalmak şartıyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsünün belirlenmesi ve idareye yaptırım uygulama yetkisinin verilmesi gibi konularda kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak idareye yaptırım uygulama yetkisi verilmesinin amacı, değişen sosyal, siyasal ve ekonomik koşulların ortaya çıkardığı toplumsal gereksinimlerin yerinde, zamanında ve etkin biçimde karşılanabilmesi için idareye farklı çözümler arasından uygun ve yerinde olanı seçme serbestisi tanımaktır. Bu serbesti idareye *keyfi* olarak hareket edebilme yetkisi vermemektedir (AYM, E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015, §§ 195-198).

64. Bu bağlamda Anayasa'nın 38. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere suçta ve cezada kanunilik ilkesi, kanun koyucunun açık suç hükmü koymasına engel değilse de bir idari suç ve cezanın Anayasa'nın anılan maddesine uygun kabul edilebilmesi için *suç konusunun ve yaptırımının* tereddüde yer bırakmayacak şekilde kanunda açıkça belirtilmesi, kişilerin belirlenen somut suç fiilini önceden bilmelerini sağlayacak kanuni güvencenin sağlanması gerekir. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere idari nitelikteki suçların kanunda belirlenerek karşılığında cezasının gösterilmesi yeterli olup suç sayılan eylemler ve cezası, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın

veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kanunda gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinmelere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi idari kararlarla suç ihdası ve dolayısıyla kanunilik ve belirlilik ilkesinin ihlali anlamına gelmemektedir (AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/9/2018, §15; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 21).

65. 4925 sayılı Kanun'un 26. maddesinde yetki belgesi almadan veya yetki belgesi aldığı hâlde yetki belgesi kapsamına uygun olmayan faaliyetlerde bulunanlara idari para cezası verileceği açıkça hükme bağlanmıştır. Buna karşın anılan Kanun'un 34. maddesinde "...[Taşıma] *Belgelerin[in] geçerlilik süreleri, geri alınması ve uygulanacak idari müeyyideleri[n]*" ise sonradan çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu kanun hükmü incelendiğinde taşıma belgesinin hangi idari kurala aykırı hareket sonucunda geri alınacağı düzenlenmemiş olup kurala bağlanan geri almanın doğrudan bir yaptırım olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle geri alma yaptırımının hangi eylemin bir neticesi olarak uygulanabileceğinin çerçevesinin kanun metninde çizilmediği görülmektedir.

66. Sonuç olarak başvurucuya ait taşıma belgesinin geri alınmasına ilişkin idari yaptırımın çerçevesi kanunla çizilmemiş yönetmelik hükmüne dayalı olarak verilmesi nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

67. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 38. maddesinde düzenlenen suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiği sonucuna ulaşılmıştır.

Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu sonuca katılmamıştır.

68. Başvuruda suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiğine karar verildiğinden kararda varılan sonuca ve uygun görülen giderime göre başvurucunun adil yargılanma hakkına ilişkin şikâyetleri hakkında ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek olmadığına karar verilmesi gerekir.

VI. GİDERİM

69. Başvurucu; ihlalin tespiti, yeniden yargılama yapılması ile 35.000 TL maddi, 300.000 TL manevi tazminata hükmedilmesini talep etmiştir.

70. İncelenen başvuruda başvurucuya ait taşıma belgesinin geri alınmasına ilişkin idari yaptırımın çerçevesi kanunla çizilmemiş yönetmelik hükmüne dayalı olarak verilmesi nedeniyle suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiğine karar verilmiştir.

71. Anayasa Mahkemesinin *Hulusi Yılmaz* ([GK], B. No: 2017/17428, 1/12/2022) kararında, ihlalin kanundan kaynaklandığının tespit edilmesi hâlinde ihlalin ve sonuçlarının nasıl ortadan kaldırılacağı hususunda genel ilkeler belirlenmiştir. Buna göre mevcut başvurular bakımından başvuruçuların mağduriyetinin *eski hâle getirme* ilkesi çerçevesinde giderilmesi Anayasa'nın 148. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. maddesi uyarınca zorunludur. Bunun için ise yukarıda değinildiği üzere mümkün olduğunca ihlalden

önceki duruma dönülmesi sağlanmalıdır. Aksi takdirde başvuruçuların mağdur statüsü sona erdirilmemiş ve ihlalin sonuçları giderilmemiş olur. Anayasa Mahkemesi tarafından ihlale yol açtığı tespit edilen ve mevcut başvurulara konu davalarda uygulanan kanun hükmüyle ilgili olarak yasama organınca bir değişiklik yapılmadığına göre ihlalden önceki duruma dönülmesini temin etmek için ihlalin sonuçlarının gideriminin anılan maddeye göre yeniden yargılama kapsamında sağlanıp sağlanmayacağı hususunun Anayasa'da ve anılan Kanun'da yer alan hükümler çerçevesinde tartışılması gerekir (*Hulusi Yılmaz*, § 62).

72. Mevcut başvuruda ihlalin kanundan kaynaklandığı tespit edilmiştir. Kanundan kaynaklanan ihlal durumunda giderim yöntemi olarak iki seçenek öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki Anayasa Mahkemesinin *Sabri Uhrağ* ([GK], B. No: 2017/34596, 29/12/2020) kararında uygulanan eski hâle getirme kuralı çerçevesinde kanuni düzenleme yapılması hususundaki keyfiyetin Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirilmesidir. İhlalin giderimini sağlayabilecek bir diğer yöntem ise -Anayasa Mahkemesinin *Hulusi Yılmaz* kararında benimsenen- ihlale neden olan kanuni düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle ilgili mahkemesince itiraz yoluna başvurulmasıdır. Anayasa Mahkemesi, ihlalin kanundan kaynaklandığı hâllerde giderimin ne şekilde yapılacağı ile ilgili olarak anılan kararlarda ilkeleri tespit etmiştir.

73. Bu çerçevede Anayasa kurallarının bağlayıcılığını düzenleyen Anayasa'nın 11. maddesi ve hâkimin öncelikle Anayasa kurallarını dikkate alarak uyumsuzlukları çözmesini emreden Anayasa'nın 138. maddesi hâkimin Anayasa'ya uygun karar vermesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda Anayasa'nın 152. maddesi de hâkime davada uygulayacağı kanun hükmünün Anayasa'ya uygun olup olmadığını inceleme görevi yüklediğine dikkati çekmek gerekir. Ancak somut olayda bireysel başvuru öncesi yapılan yargılama sırasında olağan yargı yerleri, Anayasa'nın 152. maddesi kapsamında davanın esasını doğrudan etkilediği anlaşılan kanun hükmünün Anayasa'ya aykırılığı yönünde bir itiraz başvurusunda bulunmamıştır.

74. Bu durumda eldeki başvuruda tespit edilen hak ihlalinin ve sonuçlarının yukarıda belirtilen şekilde ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmaktadır. Anayasa'nın 148. ve 153. maddeleri ile 6216 sayılı Kanun'un 50. ve 66. maddeleri uyarınca ihlal kararının gönderildiği yargı mercilerinin yapması gereken iş, yeniden yargılama işlemlerini başlatıp Anayasa Mahkemesinin ihlal kararında belirtilen ilkelere ve gerekçelere uygun biçimde yürütülecek yargılama sonunda hak ihlalinin nedenlerini giderecek yeni bir karar vermektir.

75. Temel haklara yönelik Anayasa'ya aykırı müdahalelere engel olmadığı Anayasa Mahkemesince tespit edilmiş bir kanun hükmüne göre karar verilemeyeceği açık olduğundan ihlal ve sonuçlarının giderimi amacıyla aşağıda belirtilen şu iki yöntemin birlikte uygulanması gerektiği değerlendirilmiştir:

i. Bireysel başvurunun amacına ve işlevine uygun şekilde benzeri ihlallerin de önüne geçmek amacıyla kanuni düzenleme yapılması hususundaki keyfiyetin Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirilmesine karar verilmesi gerekir.

ii. Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca ilgili kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla başvurulabileceği veya Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasının uygulanabileceği dikkate alındığında yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunduğundan kararın bir örneğinin ayrıca İstanbul 6.

İdare Mahkemesine gönderilmesine karar verilmesi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu görüşe katılmamıştır.

76. Öte yandan ihlalin niteliğine göre yeniden yargılamanın yeterli bir giderim sağlayacağı anlaşıldığından manevi tazminat, başvuru ugradığını iddia ettiği maddi zararlar ilgili bilgi ve belge sunmadığından da maddi tazminat talebinin reddine karar verilmesi gerekir.

VII. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Adli yardım talebinin KABULÜNE,

B. Suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA OYBİRLİĞİYLE,

C. Anayasa'nın 38. maddesinde güvence altına alınan suçta ve cezada kanunilik ilkesinin İHLAL EDİLDİĞİNE Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

D. Diğer ihlal iddialarının İNCELENMESİNE GEREK OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

E. Kararın bir örneğinin suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması ve Anayasa'ya aykırı olan kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulup başvurulmayacağına Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca takdiri için yeniden yargılama yapılmak üzere İstanbul 6. İdare Mahkemesi'ne (E.2020/1866, K. 2021/293) GÖNDERİLMESİNE Hasan Tahsin GÖKCAN, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

F. Tespit edilen sorunla ilgili olarak kararın bir örneğinin bilgi ve takdiri için Türkiye Büyük Millet Meclisine BİLDİRİLMESİNE Hasan Tahsin GÖKCAN, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

G. Başvurucunun tazminat talebinin REDDİNE,

H. 40.000 TL vekâlet ücretinden oluşan yargılama giderinin başvurucaya ÖDENMESİNE,

İ. Ödemenin kararın tebliğini takiben başvurucaunun Hazine ve Maliye Bakanlığına başvuru tarihinden itibaren dört ay içinde yapılmasına, ödemede gecikme olması hâlinde bu sürenin sona erdiği tarihten ödeme tarihine kadar geçen süre için yasal FAİZ UYGULANMASINA,

J. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 24/2/2026 tarihinde karar verildi.

Başvuru Numarası : 2022/6576

Karar Tarihi : 24/2/2026

GİDERİM YÖNTEMİYLE İLGİLİ KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Başvurunun esası hakkında Mahkememizce başvurucuya ait taşıma belgesinin geri alınmasına ilişkin yaptırımın çerçevesinin kanunla çizilmediği halde yönetmelik hükümlerine dayanılarak uygulanan yaptırımın kanuni temelini bulunmaması dolayısıyla suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiği sonucuna varılmış ve giderim yöntemi olarak ilgili mahkemesince itiraz yoluna başvuru imkanı sağlanabilmesi amacıyla yeniden yargılama yapılması kararı verilmiştir. İhlal yönündeki karara ve gerekçeye katılmaktayım.

2. İhlalin giderim şekliyle ilgili olarak ise daha önce Mahkememizin 2018/313 numaralı bireysel başvurusu hakkındaki karara karşı yazdığım ayrık görüşte belirtilen gerekçelerle ihlalin giderim yöntemi olarak yeniden yargılama kararı verilmesi yerine Mahkememiz Bölümünün Anayasa'nın 152. maddesinden kaynaklanan yetkisi kapsamında itiraz yoluyla iptal başvurusu yapması yönünde karar vermesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Kanunda kabahat olarak sayılmayan bir fiilden dolayı idari yaptırım uygulanması nedeniyle suçta ve cezada kanunilik ilkesinin hakkının ihlal edildiği iddiasıyla yapılan başvuruda Mahkememiz çoğunluğunun başvuru Anayasa'nın 38. maddesinde güvence altına alınan suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiğine karar verilmesi gerektiği şeklindeki kararına katılmaktayım. Bununla birlikte Mahkememiz çoğunluğu giderim olarak *"Kararın bir örneğinin suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması ve Anayasa'ya aykırı olan kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulup başvurulmayacağı Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca takdiri için yeniden yargılama yapılmak üzere İstanbul 6. İdare Mahkemesi'ne (E.2020/1866, K. 2021/293) gönderilmesine"* ve *"Tespit edilen sorunla ilgili olarak kararın bir örneğinin bilgi ve takdiri için Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirilmesine"* karar vermiştir.

2. Bu dosyada ihlal, bireysel başvuruya konu uyumsuzluğun esasını doğrudan ilgilendiren 4925 sayılı Kanun'un 27. maddesinin ikinci fıkrası ve 34. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi gereğince taşıma belgesinin geri alınmasına ilişkin idari yaptırımın çerçevesinin kanunla çizilmeyip yönetmelik hükmüne dayalı olarak öngörülmüş olmasından kaynaklanmaktadır. Bunun içindir ki bu durumda ulaşılan ihlalin giderimi olarak kanaatimizce bireysel başvuruya konu uyumsuzlukta "uygulanacak kurallar"ın Anayasa'ya aykırılığının değerlendirilmesine ilişkin hukuki zeminin tesisi gerekmektedir.

3. Anayasa'nın 148. maddesi kapsamında Anayasa Mahkemesinin sahip olduğu bireysel hak ihlallerini giderme yetkisi, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. maddesiyle bireysel başvuru kararları kapsamında tespit edilen ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmedebilme yetkisine sahip olmak şeklinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Bu minvalde ihlalin ve sonuçlarının nasıl giderileceği hususunda -bireysel başvuru yetkisinin doğal bir sonucu da olarak- Anayasa Mahkemesi yetkili kılınmıştır.

4. Bireysel başvuru inceleme görevi esnasında ihlale neden olan kanun hükmünün çoğunluk kararında belirtilen yola ihtiyaç duyulmadan, Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılması amacıyla Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunca gerçekleştirilecek olan norm denetimi yoluna taşınması gerekmektedir.

5. Bu sayede ihlalin sonuçlarının giderilmesinin, *"Anayasaya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi"* başlıklı Anayasa'nın 152. maddesinin birinci fıkrasında *"Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır."* şeklinde tanımlanan itiraz başvurusu yoluyla gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır.

6. Bu hüküm gereğince bireysel başvuru incelemelerinde Anayasa Mahkemesi, ulaşılan ihlal sonucunun bireysel başvuruya konu uyumsuzlukta uygulanan açık kanun hükmünden kaynaklanması durumunda, Anayasa'nın 152. maddesi gereğince *"davaya bakmakta olan mahkeme"* sıfatını haiz olduğundan bu madde hükmü gereğince kuralı norm denetimi görevi yapacak olan Anayasa Mahkemesi heyetinin incelemesine sunmalıdır.

7. Anayasa Mahkemesi de norm denetimi incelemesi sonucunda Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna ulaşırsa –ki böyle bir durumda bireysel başvuru incelemesinde Anayasa Mahkemesinin ihlalin kanun hükmünden kaynaklandığı biçimindeki bir kanaate ulaşması nedeniyle norm denetiminde bu kuralın Anayasa'nın suçta ve cezada kanunilik ilkesinin güvence altına alındığı 38. maddesine aykırı olduğu sonucuna ulaşması gerekecektir- bu durumda ihlalin kaynağı olan kanun hükmü iptal edileceğinden, 6216 sayılı Kanun'un 50. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereği olan asılı etkili giderim de böylece sağlanmış olacaktır.

8. Bu yönü ile bakıldığında Anayasa Mahkemesi, ihlalin giderimi bağlamında 50. maddede yer alan farklı seçeneklerden uygun gördüklerini devreye sokabilmektedir. Bu minvalde ihlalin bizzat bireysel başvuruya konu uyumsuzluğu sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte olan kanun hükmünden kaynaklanması ve bahse konu kanun hükmünün daha farklı bir sonuca ulaşmayı engelleyen açıklıkta bir düzenleme içermesi durumunda artık bu hükmün norm denetimi yoluyla Anayasa Mahkemesince incelenmesi gerekir.

9. Bununla birlikte, burada ihlalin kanundan kaynaklanması konusuyla ilgili olarak öncelikle bir hususun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bireysel başvuru incelemelerinde ihlalin kanundan kaynaklandığı iki farklı durum söz konusu olabilmektedir. Birincisinde, müdahalenin dayanağı olan güvenceli bir kanun hükmü bulunmamaktadır. Bu durumda bir anlamda eksik düzenleme hali söz konusudur. İkincisinde ise müdahalenin dayanağı olarak açık bir kanun hükmü mevcuttur ve ihlal, derece mahkemelerince yeniden yargılama yapılması durumunda farklı yönde karar çıkmasına imkan vermeyen bu açık kanun hükmünden kaynaklanmaktadır. İşte burada giderim yönünden ancak bu biçimde açık bir kanun hükmünün varlığı durumunda itiraz yolunun çalıştırılması mümkündür. Eksik düzenlemeye dayalı bir kanunilik ihlali söz konusu olduğu ve dolayısıyla ortada somut bir kural bulunmadığı durumlarda ise giderim yönünden niteliği gereği itiraz yolunun çalıştırılması uygun olmayacaktır.

10. Bireysel başvuru inceleme sürecinde uyumsuzluğın esasını çözecek kuralda Anayasa'ya aykırılık olması durumunda öncelikle vurgulamak gerekir ki Anayasa Mahkemesinin Anayasa'nın 152. maddesi kapsamında bir yetki sorunu bulunmamaktadır. Bahse konu yetki, 6216 sayılı Kanun'un 50. maddesinden ziyade Anayasa'nın 152. maddesinden kaynaklanmaktadır.

11. Bu konuda yetki ile ilgili şu temel ilkeye bakmak konunun daha iyi kavranmasına da yardımcı olacaktır. Kamu hukukunda *"yetkisizlik asıl ve yetki istisna"* olduğundan, kamusal yetki kullanan tüm organ, kurum ve kişilerin sadece kendilerine açıkça verilen yetkiyi kullanma imkanı bulunmaktadır. Yine bu ilkenin gereği olarak kullanılan yetkinin ya Anayasa ya da kanunda öngörülmüş olması zorunludur. Verilmemiş bir yetkinin hukuk sistemimizde içtihatla kabulü mümkün değildir.

12. Dolayısıyla, konumuz bağlamında açıklığa kavuşturulması gereken asıl husus şudur: Bireysel başvuru incelemesi yapan Anayasa Mahkemesinin, ihlale yol açan kanun hükmünü, norm denetimi sıfatıyla çalışan Anayasa Mahkemesinin (Genel Kurulun) önüne itiraz yoluyla taşıma konusunda açık bir yetkisi var mıdır?

13. Bu bağlamda ilk olarak normlar hiyerarşisinde en üstte yer alan Anayasa metnine bakmak gerekmektedir. Konumuzla ilgili yetkinin dayanağı açıkça Anayasa'nın 152. maddesinde yer almaktadır. Bu madde, şartlar gerçekleştiğinde tüm mahkemelere itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi tanır. Maddenin bireysel başvuru incelemesi yapan Anayasa Mahkemesi için de geçerli olduğu ise izahtan varestedir. Aksi durumda bu biçimdeki temel anayasal yetki Anayasa Mahkemesinden esirgenmiş olacaktır.

14. Nitekim bugüne kadar Anayasa Mahkemesi, bir diğer önemli görevi olan siyasi parti kapatma davalarında önündeki davada uygulanacak kanun hükmündeki Anayasa'ya aykırılıkların incelenmesini istediğinde dava konusu kuralı norm denetimi sıfatıyla görev yapacak olan Anayasa Mahkemesine taşımıştır. Geçmişte bunun çok sayıda örneği mevcuttur (bu yöndeki örnek bazı kararlar için bkz.: AYM, E.1998/2, K.1998/1, 09/01/1998; E.2000/86, K.2000/50, 12/12/2000; E.2010/17, K.2010/112, 08/12/2010).

15. Benzer bir yaklaşımla Yüce Divan sıfatıyla gerçekleştirdiği yargılamalarda da Anayasa Mahkemesi, önündeki ceza davasının değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kanun hükümlerinde Anayasa'ya aykırılık görmesi durumunda aynı şekilde kuralı norm denetimi yapacak olan Anayasa Mahkemesinin önüne taşıyabilir.

16. Dolayısıyla bu aşamada açıklığa kavuşturulması gereken husus, Anayasa'nın 152. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen şartların bireysel başvuru kapsamında inceleme yapan Anayasa Mahkemesinde bulunup bulunmadığıdır.

17. Bu itibarla burada davada "uygulanacak kural" hususunun, bireysel başvuru incelemesi yapan Anayasa Mahkemesi'nin itiraz yolunu işletmesi usulü yönünden ele alınıp açıklanması gerekmektedir. Bilindiği üzere Anayasa Mahkemesi, norm denetiminde itiraz başvurularının ilk incelemesini gerçekleştirirken, "uygulanacak kural" ile kastedilenin davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte kurallar olduğunu kabul etmektedir (Örnek olarak bkz.: AYM, E.2000/56, K.2000/28, 17/10/2000; E.2013/14, K.2013/56, 10/4/2013; E.2015/76, K.2017/153, 15/11/2017, § 3; E. S.: 2018/8, K. S.: 2018/85, K.T.: 11/07/2018, § 2; E.2023/68, K.2024/190, 05/11/2024; E.2025/95, K.2025/92, 22/04/2025, § 2).

18. Yine ifade etmek gerekir ki Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru incelemelerinde davaya bakan mahkeme olduğu, temel hak ve özgürlüklerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi ve bu ihlalin giderilmesi noktasında bağlayıcı kararlar vermek suretiyle nihai hüküm tesis etmeye yetkili bir mahkeme sıfatı taşıdığı, yargısal denetim yetkisini kullandığı, bu denetimi yargısal usullerle gerçekleştirdiği ve bireysel başvuru yolunun bir hak arama yolu olarak bir dava niteliği taşıdığı tartışmasız bir gerçektir.

19. Hal böyle olduğundan bireysel başvuruya konu uyumsuzluğun çözümünde ihlale sebebiyet veren kanun hükmü bireysel başvuru incelemesi sürecinde Anayasa Mahkemesi tarafından açıkça Anayasa'ya aykırı görülürse, norm denetimi sıfatıyla bu konuda vereceği karara kadar Anayasa Mahkemesinin davayı geri bırakma yetkisini kullanması pekala mümkündür.

20. Yukarıda da belirtildiği üzere bireysel başvuru inceleme sürecinde Mahkemenin, ihlale yol açan kuralın denetimi için itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurusunun açık Anayasal dayanağı, Anayasa'nın 152. maddesi hükmüdür.

21. Dolayısıyla, bu konuda Anayasa'da açık bir yetki öngörülmüşken, bu yetkinin hukuksal dayanağı açısından 6216 sayılı Kanun'da veya başka bir kanunda hüküm bulunup bulunmaması hiçbir önem taşımamaktadır. Aksine, Anayasa'nın açık hükmüne rağmen 6216 sayılı Kanun'daki düzenlemelerden hareketle bu yetkinin kullanılmayacağı şeklindeki görüş önemli bir Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir.

22. Bu itibarla Anayasa'nın 152. maddesinin açık hükmü karşısında bireysel başvuru incelemelerinin başlayacağı dönemde 6216 sayılı Kanun'un hazırlık aşamasında bu yetkinin Anayasa Mahkemesine açıkça verilmesi şeklindeki bir düşünceye rağmen daha sonra bundan vazgeçilmesinden hareketle Anayasa Mahkemesinin bahse konu yetkiyi kullanamayacağı biçimindeki görüşe de katılmak mümkün değildir. Zira bu biçimdeki görüş hem kamu hukukunda yetki ile ilgili yukarıda yer verilen temel ilkeler hem de normlar hiyerarşisi gereği Anayasa'nın 152. maddesine aykırı bir kanun çıkarılmayacağı gerçeği karşısında hukuken savunulamaz.

23. Ek olarak, buradaki yetki konusunu, Anayasa Mahkemesinin siyasi sistem içerisinde bir "anayasal organ" olması yönünü de göz önünde tutarak ele almak gerekir. Zira, Anayasa Mahkemesi, gerçekleştirdiği denetimin önemine binaen bir "anayasal organ" olarak öngörülmüş olup bu minvalde Mahkemenin yetkilerinin dayanağı noktasında Anayasa hükümlerinin çok daha farklı bir değeri ve konumu bulunmaktadır.

24. Nitekim Anayasa Mahkemesinin anayasal organ sıfatını vurguladığım bir karşıoyumdaki açıklamalarım, Anayasa'nın 152. maddesinin bireysel başvuru incelemelerinde, ihlale neden olan kuralın Anayasa'ya aykırılığı durumunda temel bir pozitif dayanak işlevi görmesi gerektiği görüşünü güçlü bir biçimde desteklemektedir. Bu nedenle bahse konu karşıoydaki ilgili kısımlara aşağıda aynen yer vermek uygun olacaktır:

"Anayasa kurallarında da görüldüğü üzere Anayasa Koyucunun yargı erki içerisinde Anayasa Mahkemesine yönelik bu yaklaşımı, devletin yasama ve yürütme erklerini oluşturan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı gibi Anayasa Mahkemesini de bir 'anayasal organ' şeklinde öngördüğünü ortaya koymaktadır. Bunun içindir ki Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı gibi bir anayasal organ olmasından hareketle Anayasa Mahkemesinin oluşumu, görev ve yetkileri, sahip olduğu güvenceler ve çalışma usulü Anayasa'da oldukça detaylı biçimde düzenlenmiştir.

Nitekim doktrinde de Anayasa Mahkemesinin yargı organının bir parçası ve yüksek mahkeme niteliği taşımakla birlikte bir diğer özelliği olarak bir 'anayasal organ' olduğuna özellikle vurgu yapılmakta olup fonksiyonunun mahiyetinin Mahkemeye yargı içerisinde özel ve öncelikli bir mevki verdiği ifade edilmektedir. Avrupa doktrininde de Anayasa Mahkemelerini herhangi bir yüksek mahkeme değil, bir anayasal organ olarak görme eğilimi mevcut olup, bu bağlamda somut örnek olarak Federal Alman Anayasa Mahkemesinin aynı zamanda anayasal organ olduğu çok net biçimde ifade edilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin anayasal organ olabilmesi için sadece Anayasa'da zikredilmesi yeterli değildir. Mahkemenin bir anayasal organ olarak kabul edilebilmesi için statüsü ve önemli yetkilerinin de Anayasa'da düzenlenmiş olması gerekir. Yine bir anayasal organ olmanın iki önemli sonucu olarak diğer anayasal organlar gibi Anayasa Mahkemesi de kendi içtüzüğünü çıkarma yetkisine sahiptir ve diğer anayasal organlardan daha alt bir konumda olmadığı gibi örgütlenme bakımından anayasal organlardan bağımsız konumdadır.

İşte bu nedenledir ki bir anayasal organ olması nedeniyle Anayasa Mahkemesinin kuruluşu, görev, yetki ve işleyişinin doğrudan Anayasa tarafından ve ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olmasının bir sebebi vardır. Anayasa'nın kendisine verdiği görev ve yetkilerin bir gereği olarak yasama organını denetleyen Anayasa Mahkemesinin kuruluş ve işleyişinin yasama organının takdirine bırakılmamasıyla anayasa yargısının anlamının zayıflaması önlenmiştir.

Anayasa Mahkemesinin kuruluşu, üyelerinin statüsü, görev ve yetkileri, denetim yolları ve kapsamı, kararlarının özellikleri ve çalışma ve yargılama usullerinin Anayasa'da detaylı biçimde belirlenmiş olması nedeniyle bu konularda ayrıntı ile ilgili kanun koyucuya sadece sınırlı bir düzenleme yetkisi tanınmış olduğu görülmektedir. Bu durum yukarıda da ifade edilmeye çalışıldığı üzere Anayasa Mahkemesinin yasama organını denetlemesinden kaynaklandığı açıktır. Zira denetleyen organın hukuki statüsü ile görev ve yetkilerini belirleme yetkisinin denetlenen organa bırakılması mümkün olamaz¹.

Bunun içindir ki Anayasa Mahkemesinin kuruluşu ve yargılama usullerini düzenleyen 6216 sayılı Kanun önemli ölçüde Anayasa tarafından getirilen ayrıntılı Anayasal hükümleri açıklayıp tekrar etmektedir. Bu durum diğer yüksek mahkemelere kıyasla Anayasa Mahkemesinin konumu açısından oldukça önemli bir anayasal güvence olarak görülmektedir². Anayasa Mahkemesinin oluşumu, görev ve yetkileri ve çalışma usulü ve benzeri konuların ayrıntılı biçimde Anayasa'da düzenlenmesi nedeniyle yapısında veya görevlerinde bir değişiklik yapılabilmesi ancak bu konudaki bir Anayasa değişikliği ile mümkün hale gelebilecektir³." (Bkz.: "AYM, E.2023/104, K.2023/177, K.T.: 11/10/2023" künyeli kararda Yusuf Şevki Hakyemez'in karşıoyu: §§ 24-29).

25. Yukarıda sıralananlar bağlamında, bir anayasal organ olması hususu da dikkate alındığında, Anayasa Mahkemesinin görevinin ifası noktasında sahip olduğu yetkilerle ilgili olarak asıl bakılması gereken yerin Anayasa hükümleri olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında 6216 sayılı Kanun'da bahse konu yetkinin açıkça verilmemiş olmasının bu yetkinin varlığı ile ilgili değerlendirmelerde hiçbir hukuki değeri bulunmamaktadır.

26. Zira bir anayasal organ olarak Anayasa Mahkemesinin yetkileri ile ilgili asıl bakılması gereken hukuki düzlem Anayasa'dır. Anayasa'nın 152. maddesi, bu yönü ile siyasi parti kapatma davaları ve Yüce Divan sıfatıyla bakılan davalarda olduğu gibi bireysel başvuru incelemelerinde de Anayasa Mahkemesine davaya bakmakta olan mahkeme sıfatı ile öndeki uyuşmazlığa uygulanacak somut kanun hükmünü itiraz yolu ile norm denetimi sıfatıyla görev yapan Anayasa Mahkemesinin önüne taşıma yetkisini vermektedir.

27. Bununla birlikte, giderim yönünden bu şekilde bir görüş savunulduğunda hemen akla benzer başvurularda, Anayasa Mahkemesinin -bugüne kadar benim de katıldığım şekilde- ihlalin dayanağı olan kanun hükmü ile ilgili olarak ya Türkiye Büyük Millet

¹Bülent Tanör / Necmi Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, 20. Bası, Beta Yay., İstanbul, 2020, s. 486-487.

²Mehmet Merdan Hekimoğlu, Alman Hukuku Işığında Türk Anayasa Yargısının Hukuki Boyutları, Detay Yay., Ankara, 2004, s. 66-67.

³Yılmaz Alicifendioğlu, Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi, Yetkin Yay., Ankara, 1996, s. 212.

Meclisine çağrıda bulunması (örnek bazı kararlar için bkz.: Y.T. [GK], B. No: 2016/22418, 30/5/2019; Bedrettin Morina [GK], B. No: 2017/40089, 5/3/2020; Sabri Uhrağ [GK], B. No: 2017/34596, 29/12/2020; Muammer Bulut [GK], B. No: 2020/9066, 21/11/2024; Caner Şafak [GK], B. No: 2024/41763, 8/7/2025) ya da derece mahkemelerinden Anayasa'nın 152. maddesindeki itiraz yolu aracılığı ile kuralı Anayasa Mahkemesinin önüne getirme yolunu devreye sokmalarını istemesi gelmektedir (örnek bazı kararlar için bkz.: (Hulusi Yılmaz [GK], B. No: 2017/17428, 1/12/2022; Kentaş Tekstil İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. [GK], B. No: 2020/22192, 17/5/2023; Mohamma Salem Pashto ve Nazı Salem [GK], B. No: 2019/26339, 17/5/2023; Meryem Boyacıoğlu [1. B.], B. No: 2020/9020, 13/3/2025).

28. Bireysel başvuru incelemelerinde ihlalin bizzat uyumsuzluğun esasını çözecek olan kanun hükmünden kaynaklanması durumunda Anayasa Mahkemesinin kullandığı bu iki yol da yasama organında ve derece mahkemelerinde belli ölçüde karşılık bulmuş ve bu şekilde ihlale sebebiyet veren kanun hükmü ya yapılan çağrı üzerine yasama organı tarafından kaldırılmış veya Anayasa'ya uygun hale getirilmiş ya da itiraz yolu ile derece mahkemelerince Anayasa Mahkemesinin önüne getirildiğinde iptal edilmiştir.

29. Bununla birlikte, ihlal kararının giderim kısmında Anayasa Mahkemesince her iki seçeneğe de yer verilmiş olmasına rağmen, yine de ihlale sebebiyet veren somut kanun hükmünün yasama organı tarafından kaldırılmaması veya itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesinin önüne getirilmemesi durumu söz konusu olabilmektedir (İhlal kararında her iki yol dile getirilmesine rağmen 31.07.2025 tarihine kadar bu çağrılardan olumlu sonuç alınmayan örnek bazı kararlar için bkz.: Mohamma Salem Pashto ve Nazı Salem [GK], B. No: 2019/26339, 17/5/2023; Fikret Aslan [GK], B. No: 2019/41241, 25/2/2025). Böyle bir durumda ise Anayasa Mahkemesinin insan haklarını koruma noktasındaki olumlu gayreti sonuçsuz kalabilmektedir.

30. Oysa, bireysel başvuru mekanizması ancak farklı paydaşların her birinin insan hakları ihlallerini giderme sorumluluğunu etkin biçimde kabul etmesi ve bu konuda kendilerinden beklenen performansı sergilemesi halinde işlerlik kazanacak bir sistemdir. Bu düzeydeki bir uygulama birliğinin varlığı halinde ancak bireysel başvurudan amaçlanan sonuç elde edilebilir.

31. İşte bu çerçevede Anayasa Mahkemesinin ihlalin kanundan kaynaklandığını tespit etmesi durumunda; bu keyfiyeti yasama organına bildirdiğinde yasama organının ihlale sebebiyet veren hükme ilişkin yapması gerekenleri bir an evvel yapması; benzer şekilde derece mahkemelerinin ihlale sebebiyet veren kanun hükmünü itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesine taşıması gerekmektedir.

32. Zira, bireysel başvuru bir hak arama yolu olarak işin merkezine Anayasa Mahkemesini koymakla birlikte, bu hak arama yolundan istenilen olumlu sonuçların elde edilebilmesi için kamusal yetki kullanan tüm kişi ve kurumların hak ihlallerine sebebiyet vermeyen bir yaklaşımla görevlerini yerine getirmeye özen göstermeleri fevkalade önem arz etmektedir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi dışındaki mahkemelere ve yasama organına ihlallerin ortadan kaldırılması noktasında oldukça önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiş durumdadır.

33. Nitekim, Anayasa'nın Başlangıç kısmında belirtildiği gibi, kuvvetler ayrılığı devlet organları arasında bir üstünlük sıralaması değil, yetki ve görevlerin kullanımıyla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliğidir. Bireysel başvuru sistemi de kamusal yetki kullanan tüm kişi, kurum ve kuruluşların bu işbirliği yaklaşımını sergilemesini gerektirmektedir.

34. Bununla birlikte, bireysel başvuru incelemelerinde ihlalin doğrudan kanun hükmünden kaynaklanması halinde, yasama organı ve derece mahkemeleri kendilerinden beklenen katkıyı sunmadığında, devreye artık kaçınılmaz olarak, benim giderim yönünden bu karşıyoda önerdiğim çözüm yolu sokulmalıdır.

35. Bu itibarla Anayasa Mahkemesinin, ihlale sebebiyet veren kanun hükmünü itiraz yoluyla kendi önüne taşıması yolu çözüm olarak gündeme gelecektir. İfade etmek gerekir ki bu yöntemin “kendi kendine başvuru” biçiminde görülmesi doğru değildir; zira Anayasa'nın 152. maddesi, mahkeme sıfatını haiz tüm yargı organlarına bu yetkiyi tanımıştır. Bireysel başvuruda da Anayasa Mahkemesi aynı sıfatı taşımaktadır.

36. Aksi durumda ihlali giderme noktasında yasama organının kuralı kaldırma veya değiştirme ya da derece mahkemelerinin itiraz yolunu devreye sokma şeklindeki inisiyatiflerini beklemek gerekecektir. Nitekim, gelinen aşama itibarıyla, daha önce verilen kimi ihlal kararları bağlamında, mahkemeler ve yasama organının kendilerinden bekleneni tam anlamıyla yapmadığı da gözlemlendiğinden, ihlale yol açan kanun hükmünün bizzat Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenip iptal edilmesi gibi daha etkili bir giderim yolunun uygulanması artık zorunluluk halini almıştır. Bu durum bireysel başvurudaki etkin hukuki korumanın tesisi ve ihlale sebebiyet veren kanun hükmündeki Anayasa'ya aykırılığın giderilebilmesi bakımından gereklidir.

37. Bu kapsamda, bireysel başvuru incelemelerinde bugüne dek ihlalin kanundan kaynaklanması durumunda belirtilen giderim yollarının ne ölçüde etkili olduğunu anlayabilmek için, bu konudaki istatistikleri kısaca incelemekte fayda vardır.

38. Anayasa Mahkemesi ihlalin kanun hükmünden kaynaklanması nedeniyle ilk olarak 30/5/2019 tarihinde yasama organına çağrıda bulunmuştur. Bu karardan iki buçuk yıl sonra 1/12/2022 tarihinde ise Anayasa Mahkemesince derece mahkemelerine Anayasa'nın 152. maddesi gereğince itiraz yolunun çalıştırılması yolu gösterilmeye başlanmıştır.

39. Anayasa Mahkemesi ilk olarak Y.T. kararında (bkz.: Y.T. [GK], B. No: 2016/22418, 30/5/2019) ihlalin kanundan kaynaklandığı gerekçesiyle 6458 sayılı Kanun'un 53. maddesinin (3) numaralı fıkrasında değişiklik yapılması hususundaki keyfiyetin yasama organına bildirilmesine karar vermiştir. Bahse konu ilk çağrı kararından 31.07.2025 tarihine kadar toplam 25 ihlal kararında yasama organına bu şekilde çağrıda bulunulmuştur. Yasama organı ise bu çağrılardan sonra sadece dört tanesinde ihlale sebebiyet veren kanun hükümlerinde değişiklik yapmıştır.

40. İhlalin kanundan kaynaklandığı durumlarda Anayasa Mahkemesi ihlalin giderimi bağlamında Hulusi Yılmaz kararıyla (Hulusi Yılmaz [GK], B. No: 2017/17428, 1/12/2022) birlikte artık ihlale sebebiyet veren ve Anayasa'ya aykırı olan kanun hükmünün iptali için Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesine başvurulmasının başvuruya konu olayın koşulları dikkate alındığında daha doğru bir yol olarak ortaya çıkmakta olduğuna işaret etmeye başlamıştır. Böylece Anayasa Mahkemesi artık ihlalin gideriminin bu şekilde sağlanabileceğini belirterek yeniden yargılama yapmak üzere dosyayı derece mahkemelerine gönderirken, aynı zamanda bu mahkemelerden somut norm denetimi yolu ile ihlale sebebiyet veren kanun hükmünü Anayasa Mahkemesinin önüne getirmelerini beklemektedir. 01/12/2022 tarihinden 31.07.2025 tarihine kadar toplam 13 kararda ihlale sebebiyet veren sekiz kurala ilişkin Anayasa'nın 152. maddesi yolu derece mahkemelerine

önerilmiş olup, sadece beş kurala ilişkin somut norm denetimi başvurusu Anayasa Mahkemesine yapılmıştır.

41. Yukarıda yer verilen istatistiki verilerde de görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesinin bugüne kadarki karar pratiği göz önüne alındığında, yasama organına yapılan çağruların fevkalade sınırlı bir kısmında kanun değişikliğine gidildiği; derece mahkemelerine önerilen somut norm denetimi başvurularının ise kısmen gerçekleştirildiği görülmektedir.

42. Gelinen bu aşamada artık Anayasa Mahkemesinin kendisinin bireysel başvuru incelemesi sürecinde itiraz yolunu çalıştırmasının daha isabetli olacağı kanaatinde olduğum için, eldeki dosyada giderim yönünden çoğunluğun ulaştığı *“Kararın bir örneğinin suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması ve Anayasa'ya aykırı olan kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulup başvurulmayacağına Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca takdiri için yeniden yargılama yapılmak üzere İstanbul 6. İdare Mahkemesi'ne (E.2020/1866, K. 2021/293) gönderilmesi”* ve *“Tespit edilen sorunla ilgili olarak kararın bir örneğinin bilgi ve takdiri için Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirilmesi”* şeklindeki sonuca katılmamaktayım.

43. Sonuç olarak, bireysel başvuru sisteminin etkili bir hak arama yolu olarak devam edebilmesi için, Anayasa Mahkemesinin ihlalin kanundan kaynaklandığı durumlarda Anayasa'nın 152. maddesi kapsamında itiraz yolunu bizzat işletmesi zorunluluk halini almıştır.

44. Dolayısıyla ihlalin giderimi yönünden eldeki bireysel başvuruda ihlale sebebiyet veren kanun hükmü için itiraz yolunun çalıştırılması gerektiği gerekçesiyle bu dosyada giderim yönünden çoğunluğun ulaştığı sonuca katılmamaktayım.

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞIOY

Başvurucu, kanundan kabahat olarak sayılmayan bir fiilden dolayı idari para cezası uygulanması nedeniyle suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiğini ileri sürmüştü, Mahkememiz çoğunluğu tarafından başvuru Anayasa'nın 38. maddesinde güvence altına alınan suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlal edildiğine karar verilmiş ve giderim olarak kanuni düzenleme yapılması hususunda TBMM'ye bildirimde bulunulmuş, ayrıca ilgili kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulması hususunda mahkemelere çağrıda bulunulmuştur. Aşağıda belirttiğimiz gerekçelerle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Çoğunluk tarafından iptal gerekçesi olarak, 4925 sayılı Kanun'un 26. maddesinde yetki belgesi almadan veya yetkisi belgesi aldığı halde kapsamına uygun olmayan faaliyetlerde bulunanlara idari para cezası verileceğinin düzenlendiği, buna karşın Kanun'un 34. maddesinde taşıma belgelerinin geçerlilik süreleri, geri alınması ve uygulanacak idari müeyyidelerin sonradan çıkarılacak Yönetmelik ile düzenleneceğinin kararlaştırıldığı, başvurucaya ait taşıma belgesinin geri alınmasına ilişkin idari yaptırımın çerçevesinin kanunla çizilmediği, bu nedenlerle Anayasa'nın 38. maddesinin ihlal edildiği belirtilmiştir.

Öncelikle belirlemek gerekir ki, genel bir düzenleme niteliğini haiz olan 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 4. maddesinde hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "... çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir" düzenlemesini Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine uygun bularak iptal talebini reddetmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2023/140 E., 2024/81 K., 14/3/2024, R.G.Tarih-Sayı: 14/6/2024-32576).

Yine Anayasa Mahkemesi (2023/140 E. ve 2024/81 K.) sayılı kararında, Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında, "*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.*" denilerek suçun kanuniliği ilkesi; üçüncü fıkrasında da "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*" ifadesine yer verilerek cezanın kanuniliği ilkesi getirildiğini, Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca yasaklanan eylemler ile bunlara verilecek cezaların hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, ayrıca kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belirli olması gerektiğini..., Anayasa'nın anılan maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabi olduğunu, ancak yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerektiğini, (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §14; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 19), şüphesiz hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi kabahatler hukuku açısından da hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırım türü ve ölçüsünün belirlenmesi ve idareye yaptırım uygulama yetkisinin verilmesi gibi konularda kanun koyucunun Anayasa'ya bağlı kalmak koşuluyla takdir yetkisi bulunduğunu, ancak idareye yaptırım uygulama yetkisi verilmesinin amacı, değişen sosyal, siyasal ve ekonomik koşulların ortaya çıkardığı toplumsal gereksinimlerin yerinde, zamanında ve etkin

bir biçimde karşılanabilmesi için idareye farklı çözümler arasından uygun ve yerinde olanı seçme serbestisi tanıdığını, bu serbesti idareye keyfi olarak hareket edebilme yetkisi vermediğini (AYM, E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015, § 195-198), bu bağlamda Anayasa'nın 38. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere suçta ve cezada kanunilik ilkesi, kanun koyucunun açık suç hükmü koymasına engel değilse de bir idari suç ve cezanın Anayasa'nın anılan maddesine uygun kabul edilebilmesi için suç konusunun ve yaptırımının tereddüde yer bırakmayacak şekilde kanunda açıkça belirtilmesi ve kişilerin belirlenen somut suç fiilini önceden bilmelerini sağlayacak kanuni güvencenin sağlanması gerektiğini belirtmiştir (§ 8-12).

Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında (2023/140 E. ve 2024/81 K. sayılı), yukarıda yer verilen ilkeleri belirterek, idari nitelikte suç sayılan eylemler ve cezasının, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikle öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kanunda gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinmelere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi idari kararlarla suç ihdası ve dolayısıyla kanunilik ve belirlilik ilkesinin ihlali anlamına gelmediğini (AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/9/2018, §15; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 21), kuralda çerçevesinin kanunla belirlenmesi şartıyla idareye kabahat oluşturan fiilin kapsam ve koşullarını genel ve düzenleyici işlemlerle belirleme yetkisi verildiğini, kuralda da belirtildiği üzere idare bu yetkisini ancak kanunda belirtilen çerçeve sınırları dahilinde kullanabileceğini, kabahatlerin niteliği gereği birbirinden çok farklı eylemlere konu olabildiğini, kanun koyucu da bu durumu gözeterek genel çerçevesi kanunla belirlendikten sonra kabahat oluşturan fiilin kapsam ve koşullarını belirleme yetkisini idareye bıraktığını, dolayısıyla kabahat oluşturan fiilin kapsam ve koşulları bakımından çerçevesinin kanunla belirlenmesi şartıyla içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilmesini öngören kural suç ve cezada kanunilik ilkesini ihlali etmediğini, açıklanan nedenlerle kuralın, Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı olmadığını belirtmiştir (§ 13-14).

Yine 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 19.maddesinde, "(1) Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için;

- a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi,
- b) İşyerinin kapatılması,
- c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması,

d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılmaya kadar saklıdır" düzenlemesi yer almaktadır.

Genel kanun niteliğini haiz olan Kabahatler Kanununun 19. maddesinde, idari yaptırım türleri açısından özel kanun hükümleri saklı tutulmuş olup, taşıma belgesinin geri alınmasına ilişkin 4925 sayılı Kanun'un 34. maddesinde yer alan düzenlemeler bu anlamda sonraki genel Kanun olan Kabahatler Kanununa aykırı değildir. Görüldüğü üzere, hangi fiilin kabahat sayılacağı ve idari yaptırıma tabi olacağı, yaptırımın türü, süresi ve miktarının Kanun ile düzenlenmesi zorunlu olmakla birlikte bu hususlar tamamen idarenin takdir yetkisi içinde kalmaktadır.

Somut olayda taşıma belgesinin geçerlik süresi, geri alınması ve müeyyideleri hususuna 4925 sayılı Kanun'un 34. maddesinde değinilmiş olup, bu hususta çerçeve düzenleme mevcut olmaktadır. Gerek Kabahatler Kanununun 4. maddesi gerekse aynı Kanunun 19. maddesi uyarınca taşıma belgesinin geri alınması hususunda Yönetmelik ile düzenleme yapılması mümkün olduğundan başvurucuya tesis edilen işlemin kanuni dayanağının olduğu kabul edilmelidir.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda yer verilen kararlarında hangi fiilin suç sayılacağı, cezanın türü ve miktarı konusunda kanun koyucunun takdir hakkı olduğu belirtilmiş olduğundan, hangi fiilin taşıma belgesinin geri alınmasına sebebiyet vereceği hususu suç ve ceza politikası anlamında kanun koyucunun takdirine kalmaktadır. Bu nedenlerle başvurucu hakkında tesis edilen işlem Yönetmelik düzenlemesi olsa da kanunda çerçevesi çizildiğinden Anayasa'nın 38. maddesinin ihlali söz konusu değildir.

Çoğunluk görüşü uyarınca giderim olarak, ihlalin kanundan kaynaklandığı belirtilerek TBMM'ye bildirimde bulunulmasına ve yerel mahkemece ilgili Kanun hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapması için yeniden yargılama yapılmasına karar verilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere, somut olayda, 4925 sayılı Kanun'un 34. maddesinde çerçeve düzenleme mevcut olup, herhalde Kabahatler Kanununun 19. maddesi uyarınca taşıma belgesinin geri alınmasına ilişkin düzenleme saklı olduğundan kanundan kaynaklanan bir ihlalin bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır. Bu nedenlerle çoğunluk tarafından kabul edilen TBMM'ye bildirim, yeniden yargılama yapılması ve yerel mahkemece Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvuru yapılması şeklinde belirtilen giderim yöntemlerine de katılmak mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle, Anayasa'nın 38. maddesinde düzenlenen suçta ve cezada kanunilik ilkesi ihlal edilmediğinden, aksi yöndeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Ömer ÇINAR