

# Trafik Parası Cezası Tutanaklarının Tebliğ Süresi ve Muhtemel Sorunlar<sup>(\*)</sup>

## Notification Period of Traffic Fine Reports and Potential Issues

Dr. Öğr. Üyesi Özge Didem BOULANGER<sup>(\*\*)</sup>

### Öz:

5326 sayılı Kabahatler Kanunu 20'nci maddesi uyarınca 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda belirtilen ve idari para cezasını gerektiren fiilin işlendiği tarihi takip eden takvim yılının son günü bitimine kadar idari para cezası verilerek tebliğ edilmediği takdirde idari yaptırım kararı verilemez, verilmiş olanlar düşer. İlgili madde hükmünde trafik para cezalarının verilme ve tebliğ süreleri bir yılı aşacak hatta yirmi dört aya kadar ulaşabilecek şekilde oldukça uzundur. Önceki dönemlerde bu süreler yönetmeliklerle 7 ve sonrasında 10 gün olarak düzenlenmişti. Ardından süre bu hususta çeşitli sorunlar oluşturacak şekilde kanunla oldukça uzun belirlendi. Trafik para cezaları tutanaklarının tebliğ sürelerinin kanunda uzun tutulması idari yaptırım niteliğindeki cezalardan beklenen faydanın sağlanamaması riski taşımaktadır ve bu durum diğer bazı sorunların doğmasına da yol açabilecektir. Bu çalışmada tebliğ süresinin uzunluğunun yol açabileceği olası sorunlar incelenmiş ve çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

### Anahtar Kelimeler:

İdari Yaptırımlar, İdari Para Cezaları, Depenalizasyon, Trafik Para Cezaları.

### Abstract:

Pursuant to Article 20 of the Misdemeanor Law No. 5326, if an administrative fine is not imposed and notified by the end of the calendar year following the date on which the act requiring an administrative fine, as specified in the Highway Traffic Law No. 2918, was committed, no administrative sanction decision can be made, and any issued decisions are nullified. The notification and issuance periods for traffic fines have been determined to be quite long, potentially extending up to twenty-four months. In previous periods, these periods were regulated as 7 and 10 days respectively by regulations. Subsequently, the time period was set quite long by law, leading to various potential problems. The long notification period for traffic fines poses a risk of failing to achieve the intended benefits of administrative sanctions and may lead to other issues. This article examines the possible problems arising from the long notification period and attempts to propose solutions.

### Keywords:

Administrative Sanction, Administrative Fines, Depenalization, Traffic Fines.

<sup>(\*)</sup> Makale hakem denetiminden geçmiştir.

Makale Geliş Tarihi: 01.10.2024 - Makale Kabul Tarihi: 12.12.2024.

<sup>(\*\*)</sup> İstanbul Okan Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Öğretim Üyesi, Ankara - Türkiye,

E-posta: ozge.boulanger@okan.edu.tr,

Orcid No: <https://orcid.org/0000-0002-9474-9471>.

## GİRİŞ

İdari yaptırımlar idari makamlar tarafından araya yargı kararı girmeden, idari usullerle verilir ve uygulanır. İdarenin kamu düzenini sağlaması ve koruyabilmesi için idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olması bir zorunluluktur. Aslında idari yaptırımlar cezalandırma değil kamu düzeninin korunması amacını taşıdıklarından idari yaptırımların hızlı uygulanabilmeleri etkinlikleri açısından önemlidir. Bu bağlamda da idari yaptırımlar için genellikle çeşitli ülkelerde Ceza Kanunlarından ayrı kanuni düzenlemeler öngörülmüştür. Ülkemiz açısından değerlendirdiğimizde idari yaptırımlarla ilgili temel mevzuat hükmü Kabahatler Kanunudur. Ancak bu Kanunda bütün idari yaptırımlar düzenlenmemiştir, idari yaptırımlar çok çeşitlidir ve birçok farklı kanunda yer alırlar. Trafik idari para cezaları idari yaptırımların bir türüdür ve diğer idari yaptırımlar gibi idari işlem niteliğindedir. İdari makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verilirler, tek yanlı ve icraidirlir ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar.

Karayolları Trafik Kanunu incelendiğinde trafik para cezası tutanaklarının ilgisine tebliği hususunda iki yöntemin bulunduğu sonucunu çıkarmak mümkündür. Bu yöntemlerden biri ihlal anında ceza tutanağının ilgisine verilmesi, diğer yöntemse araç tescil plakasına trafik ceza tutanağı düzenlenmesi ve araç sahibine tebliğ edilmesidir. Karayolları Trafik Kanununda tebliğ sürelerine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Bu hususta Kabahatler Kanunu hükümleri incelendiğinde Kanunda Karayolları Trafik Kanununda belirtilen trafik para cezasını gerektiren fiilin işlendiği tarihi takip eden takvim yılının son günü bitimine kadar idari para cezası verilerek tebliğ edileceği aksi takdirde cezanın düşeceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme araç tescil plakasına ceza tutanağı düzenlendiğinde çeşitli açılardan sorun yaratabilecek bir uygulamadır. Bu makalede araç tescil plakasına trafik para cezası tutanağı düzenlendiği ve tebliğ edildiği durumlarda Kanunla belirlenen sürenin uzunluğu nedeniyle karşılaşılabilecek sorunlar incelenmiştir.

Ayrıca tebliğ sürelerinin uzunluğu ile ilgili yakın zamanda Kamu Baş Denetçisi tarafından verilen bir tavsiye kararı bulunmaktadır. Çalışmada bu karara da yer verilmiştir. Zira bu karar trafik para cezalarının tebliğ sürelerinin uzunluğu ile ilgili önemli tespitler ve çözüm önerisi içermektedir.

## I. YAPTIRIM VE İDARİ YAPTIRIM KAVRAMLARI

### A. Yaptırım Kavramı Sınıflandırması ve İdari Yaptırımlar

Yaptırım veya müeyyide<sup>1</sup>, hoş gitmeyen Devlet tepkisidir, bu tepki bireylerin hukuk kurallarına uygun davranmalarını sağlamak için harekete geçer<sup>2</sup>. Yaptı-

<sup>1</sup> İki kavram aynı anlama sahiptir.

<sup>2</sup> Ali Aybay/Rona Aybay/Alı Pehlivan, Hukuka Giriş, 23. B., İstanbul 2020, s. 38.

rım “herhangi bir hukuk kuralının koyduğu emir ve yasaklara uyum davranma, onun yap dediğini yapmama veya yapma dediğini yapma halinde karşılaşılabacak tepkidir”<sup>3</sup>. Bir başka tanımla yaptırım, “bir hukuk kuralının ihlaline tepki olarak gösterilen ve hukuk düzeni tarafından öngörülen cebirdir”<sup>4</sup>. Tanımlar göz önünde bulundurulduğunda yaptırım şu unsurlara haizdir<sup>5</sup>;

- Yaptırım bir hukuk kuralının ihlaline tepki olarak gösterilir.
- Bu tepki cebri niteliktedir, yaptırıma maruz kalanlar açısından onların hoşuna gitmeyecek, maruz kalanlara zarar verici niteliktedir.
- Yaptırım hukuk düzeni tarafından öngörülür.

Yaptırımın çok değişik biçimleri vardır ve yaptırımlar çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulabilir. Temel olarak yaptırımlar özel hukuk ve kamu hukuku yaptırımları olarak iki ana başlıkta incelenebilir. Özel hukuk yaptırımları cebri icra, tazminat ve geçersizliktir<sup>6</sup>. Geçersizlik yaptırımının yokluk ve butlan olarak alt kırılımları mevcuttur. Butlan da mutlak ve nispi butlan olarak ikiye ayrılır<sup>7</sup>. Kamu hukuku yaptırımları cezai ve idari yaptırımlardır. Cezai yaptırımlar hapis cezalarıyla adli para cezaları olarak ikiye ayrılır. Kamu hukuku yaptırımlarının ikinci türü idare hukuku yaptırımlarıdır<sup>8</sup>. *Gözler*, idare hukuku yaptırımlarını özel kişilere karşı yaptırımlar ve idareye karşı yaptırımlar başlıkları altında incelemektedir, idareye karşı yaptırımlar yokluk, iptal ve tazminatken, özel kişilere karşı yaptırımlar idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi, izin ve ruhsatın geri alınması vb. çok çeşitlidir<sup>9</sup>.

Öğretide, mevzuatta ve yargı kararlarında kullanıldığı haliyle, idari yaptırımlar özel kişilere karşı yetkili idari makamlar tarafından araya yargı kararı girmeksizin idari usuller kullanılarak verilip uygulanabilen yaptırımlardır. Hukuk sistemimizde sayısal ve niteliksel olarak oldukça fazla sayıda idari yaptırım mevcuttur.

<sup>3</sup> Ender Ethem Atay, Hukuk Başlangıcı, 10. B., Ankara 2023, s. 319.

<sup>4</sup> Kemal Gözler, Hukuka Giriş, 16. B., Bursa 2019, s. 411. Zorlayıcılık içeren yaptırım sadece hukukla ilgili bir kavram değildir, yaptırım genel olarak düzenin bozulmasına tepkidir, bu açıdan örneğin ahlak kurallarının da bir yaptırımı vardır. İl Han Özey, İdari Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 3326, Hukuk Fakültesi No: 691, İstanbul 1985, s. 20.

<sup>5</sup> Gözler, s. 411.

<sup>6</sup> Gözler, s. 421. Atay, benzer şekilde yaptırımları kamu hukuku ve ceza hukuku yaptırımları şeklinde sınıflandırmıştır. Özel hukuk yaptırımları hükümsüzlük, zorla yaptırma, tazminat yaptırımlarıdır. Kamu hukuku yaptırımlarıysa ceza hukuku, Anayasa hukuku, idare hukuku, uluslararası hukuk yaptırımlarıdır. Atay, Hukuk Başlangıcı, s. 321-334. aynı şekilde Çağlayan, kamu hukuku özel hukuk müeyyidesi ayırımında kamu hukuku müeyyidelerini ceza hukuku müeyyideleri, Anayasa hukuku müeyyideleri, uluslararası hukuk müeyyideleri, idare hukuku müeyyideleri şeklinde sınıflandırmaktadır. Ramazan Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu), 1. B., Ankara 2006, s. 15-18.

<sup>7</sup> Gözler, s. 421; Atay, Hukuk Başlangıcı, s. 330-331; Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu), s. 15-18.

<sup>8</sup> Gözler, s. 421.

<sup>9</sup> Gözler, s. 427.

Yukarıda belirttiğimiz üzere idari yaptırımlar araya yargı kararı girmeden idari makamlar tarafından verilir ve uygulanırlar. Esasen toplumsal düzeni ihlal eden davranışların önüne geçmek ve toplumsal düzeni koruyabilmek için idarelere birtakım yetkiler tanınması zorunludur<sup>10</sup>, bu yetkilerden biri de idarenin yaptırım uygulama yetkisidir. Gerçekten de idare yaptırım uygulama yetkisine faaliyetleriyle ilgili alanda getirilmiş olan emir ve yasaklara uygun hareket edilmesinin sağlanması için haiz olmak zorundadır. Teknolojik gelişmelerle birlikte gelişen, büyüyen, çeşitlenen toplumsal ihtiyaçların doğru şekilde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılanabilmesi için çağdaş yönetimlerde idareye farklı alanlarda ve geniş yaptırım yetkileri tanınmaktadır<sup>11</sup>. İdarenin kendi görev alanına giren konularda oluşan ihlallere karşı yaptırım uygulama yetkisine sahip olması gerekliliği idarenin idari düzeni koruma görevine haiz olması ve bu korumanın yaptırım uygulama yetkisiyle sağlanabilmesiyle ilintilidir<sup>12</sup>.

## B. İdari Yaptırımlar ve Kabahatler Kanunu

18'inci yüzyılın ikinci yarısından itibaren Almanya'da başlayan bir akımla idari cezalarla adli cezalar ayrılmaya başlanmıştır. Almanya'da idare idari cezalarla ilgili olarak yetkilendirilmiş ve kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması için çalışmalar yapılmıştır (entkriminalisierung)<sup>13</sup>. Hatta Almanya'da 1911 yılı itibarıyla hazırlanan tüm kanun tasarılarında kabahatlerin ceza kanunu içerisinde yer almaması şeklinde bir uygulama gerçekleştirmiştir<sup>14</sup>. Bu şekilde "*daha hafif*" suç ve cezaların idari yaptırım haline getirilmesi "depenalizasyon" olarak adlandırılır. Depenalizasyonla hem mahkemelerin yükü azaltılmış hem de yaptırımların etkinliği artırılmış olur<sup>15</sup>. Zira bu şekilde yaptırımlar yargısal süreçten geçmeyerek doğrudan ve hızlı bir şekilde idare tarafından verilerek uygulanabileceklerdir<sup>16</sup>.

Depenalizasyon İtalya'da da gündeme gelmiş ve uygulanmış, özellikle trafik suçlarında idare kovuşturma konusunda yetkilendirilmiştir<sup>17</sup>. Bu akımı ülkemiz

<sup>10</sup> İdari Ceza Hukuku toplumsal düzeni ihlal eden davranışları, uygulanacak yaptırımları ve bu yetkilerin kullanılma usullerini inceleyen hukuk dalıdır. Kayıhan İçel, "İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi", (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y. 1984, C. 50 S. 1-4, s. 117-131), s. 117.

<sup>11</sup> AYM, 23.10.1997, E: 1997/19, K: 1997/66, Resmi Gazete Tarihi: 16.01.1999, Resmi Gazete Sayısı: 23585.

<sup>12</sup> Yücel Oğurlu, "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari yaptırım - Ceza Yaptırımı Ayrımı", (Erzincan Binali Yıldırım Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 1999, C. 3 S. 1, s. 143-194) s. 151.

<sup>13</sup> İçel, s. 117.

<sup>14</sup> İçel, s. 117.

<sup>15</sup> Burcu Erdinç, "İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması", (Ankara Barosu Dergisi, Y: 2012, S: 2, s. 239-276) s. 254.

<sup>16</sup> Erdinç, s. 254.

<sup>17</sup> İçel, s. 118.

de biraz gecikmeli olarak takip etmiştir. Önceden 765 sayılı Türk Ceza Kanununun yürürlükte olduğu dönemde Ceza Kanununda suçlar cürüm ve kabahatler olarak ayrılmıştı, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu cürüm ve kabahat şeklinde bir ayrımına yer vermemiş, kabahatler Ceza Kanunundan ayrılmış ve 30.03.2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu adı altında ayrı bir kanunda düzenlenmiştir. Ancak Kabahatler Kanununun tüm idari yaptırımları kapsamaması dolayısıyla mevzu hukukumuzda tüm idari yaptırımların bir arada yer aldığı bir İdari Yaptırımlar Kanunu bulunmamaktadır. İdari yaptırımların bir bölümünü düzenleyen Kabahatler Kanunu mevcuttur ve bu Kanun genel kanun niteliğindedir. Bu bağlamda yaptırımlarla ilgili özel bir hüküm bulunmadığı takdirde, Kabahatler Kanunu genel kanun olarak uygulanacaktır.

Kabahatler Kanununda emre aykırı davranış, dilencilik, kumar, sarhoşluk, gürültü vb. gibi bazı kabahatlere spesifik olarak yer verilmiştir. Bu spesifik düzenlemeler dışında Kanun genel hükümler de içermektedir. Örneğin Kabahatler Kanunu idari yaptırımı kabahatin mevcut olduğu durumlarda uygulanacak yaptırım olarak nitelendirmiştir. Kabahat ise Kanunda "*kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık*"<sup>18</sup> şeklinde tanımlanmıştır. Yine Kabahatler Kanununun 1'inci maddesinde idari yaptırımların amacı toplum düzeninin, genel ahlakın, genel sağlığın, çevrenin ve ekonomik düzenin korunması olarak belirlenmiştir ki bu amaç tüm idari yaptırımların ortak amacıdır.

Ek olarak Kabahatler Kanununun 3'üncü maddesi uyarınca Kanunun idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacaktır. O halde özel bir düzenleme bulunmadığı takdirde Kanunda yer alan kanun yolu tüm idari yaptırımlar için geçerli olacaktır. Kanunun diğer genel hükümleri de idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanacaktır.

Yine Kanununun Başvuru Yolu başlıklı 27'nci maddesinde idarî para cezasına ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde, sulh ceza hakimliklerine başvurulacağı hüküm altına alınmıştır. Bu süre içinde başvurunun yapılmaması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşecektir. Yalnız Kabahatler Kanunu'nda yer alan kabahat cezaları için değil özel bir düzenleme bulunmayan ve diğer kanunlarda yer alan tüm kabahat cezaları için sulh ceza hakimlikleri kanun yolunda görevli yargı yeridir.

<sup>18</sup> Yurtcan "haksızlık" tanımlamasının doğru olmadığını, bu kavram yerine fiil kavramının kullanılmasını gerektiğini, zira haksızlığın kabahatin bir niteliği olabileceğini, kabahatin Kanunda da belirtildiği üzere toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla cezalandırılan bir fiil olduğunu söylemektedir. Erdener Yurtcan, Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu, 2. B., Ankara Nisan 2016, s. 15.

### C. İdari Yaptırımların Türleri ve Hukuksal Nitelikleri

İdari yaptırımlar çok çeşitlidir ve yukarıda açıkladığımız üzere idari yaptırımlar tek bir kanunda toplanmamıştır. Birçok kanunda idari yaptırımlara ilişkin hüküm bulunmaktadır. Bu durum yaptırımların sınıflandırılmasını zorlaştırmaktadır. Kabahatler Kanununu göz önünde bulundurduğumuzda Kanunun 16'ncı maddesinde idari yaptırımlar idari para cezası ve idari tedbirler olarak ikiye ayırmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında idari tedbirler açıklanmıştır. İdari tedbirler mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir. Ancak bu sınıflandırma eksiktir. Zira örneğin bu sınıflandırmada disiplin cezaları yer almamaktadır. Bu nedenle idari yaptırımların sınıflandırılmasında *Ulusoy*'un ayırımına başvurulabilir. *Ulusoy*, idari yaptırımları idari cezalar ve idari tedbirler olarak iki başlıkta sınıflandırmaktadır<sup>19</sup>. Bu sınıflandırma Kabahatler Kanunu ile uyumlu bir sınıflandırmadır. *Ulusoy*'un sınıflandırmasında idari yaptırımlar idari cezalar ve idari tedbirler olarak iki ana başlığa ayrıldıktan sonra idari cezalar regülatif cezalar, kabahat cezaları ve disiplin cezaları olarak ayırma tabi tutulmuştur. İdari tedbirler ise geçici engelleme, idari iznin geri alınması, eşyaya geçici el koyma ve atipik idari tedbirlerdir<sup>20</sup>. Bu şekilde sınıflandırıldığı idari yaptırımların tamamı sınıflandırma kapsamına alınmış olmaktadır.

Konumuzla ilgili olarak, trafik düzenin ihlal edilmesi nedeniyle verilen trafik para cezaları ise idari para cezalarıdır. Bir idari yaptırım türü olan idari para cezaları yargı organı kararı olmaksızın idari makamlar tarafından verilen sonuçları bir bakıma genel para cezalarına benzeyen ancak tümüyle idari işleme dayanan yaptırımlardır<sup>21</sup>. *Ulusoy*'un sınıflandırmasında idari para cezaları regülatif veya kabahat cezaları niteliğinde olabilir, trafik para cezaları ise kabahat cezalarıdır.

İdari yaptırımların hukuksal niteliklerinin idari işlem olması hususunda öğretide ve yargı kararlarında görüş birliği vardır. Zira idari yaptırımlar doğrudan idari makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verilirler ve kişilerin hukuksal durumlarını idarenin tek yanlı irade açıklamasıyla etkilerler.

*Akyılmaz, Sezginer, Kaya* idari işlemi “*idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerince ya da yasama veya yargı organınca yasama ve yargı fonksiyonu dışında, idari fonksiyona ilişkin olarak kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belirli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya nesnelere hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamaları*” şeklinde tanımlamışlardır<sup>22</sup>. Bir idari işlem idari makamlar tara-

<sup>19</sup> Ali D. Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, 1. B., İstanbul 2013, s. 11.

<sup>20</sup> Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 11.

<sup>21</sup> AYM, 23.10.1997, E: 1997/19, K: 1997/66, Resmi Gazete Tarihi: 16.01.1999, Resmi Gazete Sayısı: 23585.

<sup>22</sup> Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 14. B., Ankara 2021, s. 332.

fından idare işlevine ilişkin yapılmış olmalı, tek yanlı olmalı ve icrailik özelliğine haiz olmalıdır. İdari işlemler kesin ve icrai olma özelliklerinin yanı sıra resen icra edilebilirler ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanabilirler. İdari yaptırımlar birer idari işlemlerdir. Zira idari yaptırımlar tek yanlıdır, ilgisinin onayına ya da rızasına bağlı kalmaksızın ilginin hukuksal durumunda etki yaratırlar<sup>23</sup>. Bunlara ek olarak idari yaptırımlar hukuka uygunluk karinesinden de faydalanır, bir idari yaptırımın hukuksal etkisini gösterebilmesi için herhangi bir yargı kararına ihtiyaç yoktur ve aksi yargı kararıyla tespit edilene kadar hukuk dünyasında etki ve sonuçlarını doğururlar. Trafik para cezaları da diğer idari yaptırımlar gibi birer idari işlem niteliğindedir.

#### D. İdari Yaptırımlarla İdari Cezaların Adli Cezalardan Ayrılması

İdari yaptırımlarla adli cezalar arasındaki en temel farklılık idari yaptırımların araya yargı kararı girmeden verilmesi ve uygulanmasıdır. İdari yaptırımlar idare tarafından verilerek İdare Hukuku usullerine göre tatbik edilirler<sup>24</sup>. Adli cezalar ise bağımsız ve tarafsız yargı organları tarafından yargılama usulleri tatbik edilerek verilirler. Bunlara ek olarak idari yaptırımlar idari işlem niteliğinde olduklarından icrailerdir, kesin ve yürütülebilir niteliğe sahiptirler ve muhatapları üzerinde hukuken bağlayıcıdır, buna karşılık adli cezalar hukuksal açıdan daha güçlü olan yargısal kesinliğe haizdirler<sup>25</sup>.

İdari yaptırımları adli cezalardan amaç açısından ayırmak kanımızca bu hususta kullanılacak bir başka ölçüttür. Zira idari yaptırımlar idari düzenin sağlanması amacını taşırlar ve bu nedenle kişilere idare karşısındaki borçlarını ve yükümlülüklerini hatırlatırlar<sup>26</sup>. İdari yaptırımlarla cezalandırma amacından ziyade *“idari ihlalin kamu yararında neden olduğu eksilmenin giderilmesi*

<sup>23</sup> Yeni hukuksal durum yaratırlar, mevcut hukuksal durumu değiştirebilirler veya mevcut hukuksal durumu ortadan kaldıracırlar. Metin Günay, İdare Hukuku, 11. B., Ankara 2017, s. 124. **“İdari işlem; idare hukuku alanında kamu yararını gerçekleştirmek, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde ve de hizmetin gereklerine uygun bir tarzda yürütülmesinin sağlanması amacıyla idarenin tek taraflı irade açıklamasıyla rıza ve onaya ihtiyaç olmadan, ilgililerin hukuki durumları üzerinde hüküm ve sonuç doğuran yani icrai niteliği olan, resen icra edilebilen, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan, yargı denetimine tabi ve kural olarak yazılı şekilde tesis edilen işlemlerdir. Örneğin kamulaştırma, ruhsat, ... idari para cezasına hükmedilmesi...”** Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, 9. B., Ankara 2023, s. 466. **“İdari yaptırımların baskın kimliği onun bir idari işlem olmasıdır. Dolayısıyla, idari yaptırımların hukuki rejiminin belirlenmesinde, idari işlem kimliğinin göz önünde tutulması gerekmektedir”** Turgut Tan, İdare Hukuku, 7. B., Ankara 2018, s. 424. **“... idari yaptırımların hukuki rejiminin belirlenmesinde idari işlem kimliğinin göz önünde tutulması gerekmektedir”** Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar, 7. B., Ankara 2010, s. 784.

<sup>24</sup> Özay, s. 20.

<sup>25</sup> Ulusoy, İdari Yaptırımlar, s. 46. Zanobini tipik müeyyidenin ceza hukukundaki müeyyide olduğu görüşündedir, zira ceza müeyyidesi müeyyideye has şartlara ve bu hukuki fonksiyona daima cevap verir. Guido Zanobini, İdari Müeyyideler Çev: Yılmaz Günel, Ankara 1964, s. 2.

<sup>26</sup> Oğurlu, s. 156.



*amaçlanmaktadır*<sup>27</sup>. Buna göre adli cezalarda mevcut çektirme, caydırma amacından çok idari yaptırımlar kişilere görev ve yükümlülüklerini hatırlatma amacı taşırlar, ki bu şekilde düzen bozucu davranışın önüne geçilebilsin<sup>28</sup>.

## II. TRAFİK PARA CEZALARINA İLİŞKİN GENEL KANUN OLARAK KARAYOLLARI TRAFİK KANUNU VE CEZA TUTANAKLARININ TEBLİĞ SÜRESİYLE İLGİLİ MEVZUAT HÜKÜMLERİ

Trafik düzeniyle ilgili olarak, 2918 sayılı 13.10.1983 kabul tarihli Karayolları Trafik Kanunu<sup>29</sup> temel mevzuat hükmüdür. Kanun, karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik düzenini sağlamak ve trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri belirlemek amacıyla 13.10.1983 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunda geçici maddeler hariç toplam 138 madde bulunmaktadır. Kanun karayollarındaki trafik düzeniyle ilgili ve trafik güvenliği ile ilgili genel kanun niteliğindedir ve bu yönde birçok hüküm içermektedir. Trafik para cezaları ile ilgili hükümler de bu kanunda yer almaktadır. Hangi durumlarda hangi cezaların verileceği ve ceza miktarları Kanunda belirtilmiştir. Kanunda yüz civarında trafik ihlali durumu belirlenmiş ve söz konusu ihlaller nedeniyle çeşitli idari yaptırımlar ve trafik para cezası verileceği öngörülmüştür. Trafik para cezalarının hangi ihlaller durumunda verileceğinin yanı sıra Kanun cezalarla ilgili başkaca hükümleri de haizdir.

Örneğin Kanunun Cezaların Uygulanması başlıklı İkinci Bölümünün 114'üncü maddesinde yetkili makamlar belirlenmiştir, Kanunda yazılı trafik suçlarını işleyenler hakkında yetki sınırları esas alınarak Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı personeli ile Ulaştırma Bakanlığının ve Karayolları Genel Müdürlüğünün ilgili birimlerinin il ve ilçe kuruluşlarında görevli ve yetkili kılınmış personelin tutanak düzenleneceği hükmü yer almaktadır. Devam eden 115'inci maddede para cezalarının ödenme süreleri düzenlenmiştir. Buna göre tutanağın tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde para cezalarının ödenmesi gerekir ve bir ay içinde ödenmeyen cezalar için her ay %5 faiz uygulanacaktır ancak faiz uygulaması sonucu bulunacak tutar cezanın iki katını geçemeyecektir. Kanunda yine süresinde ödenmeyen para cezaları için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Kanunda ayrıca para cezalarının ödenme yöntemleri belirtilmiş ve yabancı plakalı araçlara uygulanacak trafik para cezasıyla ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

<sup>27</sup> Oğurlu idari ihlali "*idarenin emir ve yasaklarını bozan ve idarece cezalandırılabilen eylem*" olarak tanımlamaktadır, ihlal ortaya çıktığında idari düzen bozulmaktadır. Oğurlu, s. 156.

<sup>28</sup> Oğurlu, s. 157.

<sup>29</sup> Karayolları Trafik Kanunu 18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır.



Trafik para cezası tutanaklarının tebliğ yöntemiyle ilgili de Kanunda hüküm bulunmaktadır. Kanunun 116'ncı maddesi uyarınca tescil plakasına tutanak düzenlenebilir. Bu şekilde tutanak düzenlendiğinde trafik kaydında araç sahibi olarak görülen kişiye cezayı ödemesi için posta yoluyla tebligat yapılacaktır. Tebligat posta yoluyla yapılmadığı takdirde, tutanaklar ilgili tahsil dairesinin ilân asmaya mahsus yerinde liste halinde ilân edilecek ve ilân tarihini takip eden otuzuncu gün tebligat yapılmış sayılacaktır. Bu hüküm dışında tebliğ yöntemiyle ilgili herhangi bir düzenleme kanunda bulunmamaktadır. Dolayısıyla Kanunda iki tür trafik cezası tebliğ yöntemi var olduğu yorumu yapılabilir. Biri doğrudan ihlalin gerçekleştiği anda ihlali gerçekleştirene verilen ve tebliğ edilen trafik cezalarıdır, diğer bir yol ise ihlali gerçekleştiren aracın tespit edilmesi ve bu aracın tescil plakasına trafik cezasının verilmesi ve tebliğidir ki bu durum özel olarak Kanunda yukarıda zikrettiğimiz maddede ve zikrettiğimiz şekilde düzenlenmiştir.

Ancak Kanunda cezalarla ilgili yer alan bu hükümlerin içerisinde trafik para cezalarının tebliğ sürelerine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Bu bağlamda hemen ihlalin gerçekleştiği anda verilir uygulanan trafik para cezası tutanakları dışında tescil plakasına düzenlenen trafik para cezası tutanaklarının tebliğ işlemlerinin hangi sürede yapılacağına ilişkin bir hüküm Karayolları Trafik Kanunda bulunmamaktadır.

Özetle Karayolları Trafik Kanunu uyarınca trafik para cezalarının iki farklı tebliğ durumu mevcut olabilir, birinci durumda ihlal gerçekleştiğinde hemen verilen ve tebliğ edilen trafik para cezaları, ikinci durumda aracın tescil plakasına yazılan ve tebliğ edilen trafik para cezaları<sup>30</sup>. Birinci durumda tebliğ ve tefhim derhal yapıldığından herhangi bir sorun bulunmamaktadır. Ancak ikinci durumda araç tescil plakasına ceza tutanağı düzenlenmesi durumunda tutanağın (trafik cezası tebligatının) hangi sürede tebliğinin gerçekleştirileceğine ilişkin Karayolları Trafik Kanununda hüküm bulunmamaktadır. Buraya kadar aktarılan hususlardan da anlaşılacağı üzere trafik idari para cezalarında tebliğ süresiyle ilgili temel sorun araç tescil plakasına yazılan cezaların tebliğ süreleriyle ilgilidir.

Araç tescil plakasına yazılan trafik cezalarının tebliğine ilişkin Kabahatler Kanununda hüküm bulunmaktadır. Ancak öncesinde önceki dönemlerde meri olan iki Yönetmelik hükmünden ve bu dönemlerde verilmiş bazı yargı kararların-

<sup>30</sup> Yürürlükte olan 06.04.2011 tarih ve 27897 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Trafik İdari Para Cezası Karar Tutanaklarının Düzenlenmesinde tahsilinde ve Takibinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik madde 8 ve 9'da bu durumlar teknik olarak açıklanmıştır. Madde uyarınca trafik idari para cezası tutanakları 1) Fiziki ortamda düzenlenebilirler ve ilgisine derhal verilirler. 2) Taşınabilir veya el cihazlarıyla düzenlenebilirler ve bir nüshası kural ihlalinde bulunana verilmek üzere iki nüsha düzenlenir 3) Mülki amire sevk tutanakları, fiziki ortamda veya sabit, taşınabilir veya el cihazlarıyla elektronik ortamda üretilebilirler. 4) araç tescil plakasına veya yükü gönderene tutanak düzenlenebilir, fiziki ortamda veya elektronik ortamda düzenlenebilirler.

dan bahsetmek yargı organlarının bakış açısını değerlendirmek açısından faydalı olacaktır.

Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bugüne dek aşağıdaki yönetmelikler ilgili Bakanlıklar tarafından düzenlenmiştir.

#### **A. 27.01.1989 tarih ve 20062 sayılı Resmi Gazete 'de Yayımlanan Yönetmelik Hükümlerinde Yer Alan Düzenleme**

Trafik Para Cezalarının Tahsilinde ve Takibinde Uygulanacak Esas ve Usuller ile Kullanılacak Belgeler Hakkında Yönetmeliğin 10'uncu maddesinin ilk halinde tescil plakasına göre düzenlenen tutanaklar için yapılacak işlemler başlığı altında araç plakasına yapılacak tebligatlara ilişkin olarak tebliğ süresi belirlenmişti, buna göre üç iş gün içerisinde tebliğ işlemlerine başlanacaktı. Ancak Yönetmeliğin ilgili maddesi 22.04.2003 tarih ve 25087 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Trafik Para Cezalarının Tahsilinde ve Takibinde Uygulanacak Esas ve Usuller ile Kullanılacak Belgeler Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik hükümleri uyarınca değiştirilmiş tescil kaydına göre araç sahibi veya işletenin adreslerinin arşiv kayıtlarından tespit edileceği ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uyarınca tebliğ işlemlerine 7 iş günü içerisinde başlanacağı düzenlemesi yapılmıştı.

Dolayısıyla 2003 yılına gelindiğinde mevzuat hükümlerine göre tescil plakasına düzenlenen ceza tutanaklarının 7 işgünü içerisinde tebliği gerekiyordu. Ancak bu Yönetmelik hükümleri yürürlükteyken Yargıtay 7'nci Ceza Dairesi 19.04.2012 tarihinde bir karar verdi. Bu kararda Yargıtay "*haklı sebeplerin varlığı halinde, idarece 7 işgünü içerisinde tebligata başlanılmamasının tek başına trafik ceza tutanağının iptali için geçerli sebep olamayacağı*" gözetilmeden karar verilmesini hukuka aykırı bulmuştur<sup>31</sup>.

Bir başka Yargıtay içtihadına konu olayda yetki belgesi olmadan yolcu taşımacılığı yapmak eylemi sebebiyle kişi hakkında tebliğ edilen para cezasına yönelik olarak itirazın kabulü ile idarî yaptırım kararının kaldırılmasına Gebze 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 22/05/2012 tarihli ve 2012/417 değişik iş sayılı kararıyla karar verilmiştir. Ancak Yargıtay "*... Yönetmeliğin 10/a-b maddesi gereğince tebligat işlemlerine 7 iş günü içerisinde başlanmadığından bahisle itirazın kabulüne karar verilmiş ise de, belirtilen hükmün idarî işlemlerin sürüncemede kalmasını önlemek amacıyla idareye yönelik getirilmiş bir düzenleme olduğu, süresinde tebligat işlemlerine başlanmamış olmasının idarî karar tutanağını geçersiz kılmayacağı, mahkemesince olayın esasına girilerek bir karar verilmesi gerektiği*" gözetilmeden, yazılı

<sup>31</sup> Yargıtay 7. Ceza Dairesi, 19.04.2012, E: 2012/3000, K: 2012/8436, (AYM, Hakan Eren Başvurusundan alınmıştır. Başvuru Numarası: 2013/8508, Karar Tarihi: 21.05.2015.

*gerekeyle karar verilmesinde isabet görülmemiş ...*” görüşüyle kararı bozmuştur<sup>32</sup>. Bu kararda Yargıtay açıkça herhangi bir süre tartışması yapmadan 7 günden uzun sürede idari işlemin (ceza tutanaklarının) tebliğ edilmemiş olmasını işlemin iptal edilmesini gerektirecek nitelikte ağır bir hukuka aykırılık olarak görmemiştir.

Özetle, söz konusu Yönetmeliğin yürürlükte olduğu dönemde Yargıtay Yönetmelikte yer alan 7 günlük süreye uyulmamasını trafik cezasının iptalini gerektirecek nitelikte bir hukuka aykırılık olarak görmemiş, bu sürenin idareye yönelik getirilmiş bir düzenleme olduğunu belirterek temyiz konusu kararları bozmuştur.

Bu kararların ardından sulh ceza mahkemeleri Yönetmelik’de yazılı süre olan 7 gün içerisinde tebliğ edilmeyen trafik idari para cezalarının iptali yönünde karar vermemişler, diğer hukuka aykırılıklara göre değerlendirme gerçekleştirmişlerdir.

### **B. 06.04.2011 tarih ve 27897 sayılı Resmî Gazete’de Yayımlanan Meri Yönetmelik Hükümlerinde Yer Alan Düzenleme**

06.04.2011 tarih ve 27897 sayılı Resmî Gazete ‘de yayımlanan Trafik İdari Para Cezası Karar Tutanaklarının Düzenlenmesinde, Tahsilinde ve Takibinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ilk düzenlendiği tarihte 10’uncu maddesinde cezaların tebliğine ilişkin hususları düzenlemişti. İlgili Yönetmeliğin 8 ve 9’uncu maddelerinde trafik para cezalarının doğrudan ilgisine tebliği ve araçların tescil plakasına yazılması hususları düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin değişiklikten önceki ilk halinde araçların tescil plakasına göre düzenlenen trafik idari para cezası karar tutanaklarına ilişkin üç temel durum yer almaktadır. Buna göre ilk durumda Karayolları Trafik Kanunu gereğince yetkili personel tarafından araçların plakasına göre düzenlenmiş trafik idari para cezası, ikinci durumda trafik para cezası karar tutanağının sabit / masa üstü cihazlarla elektronik ortamda üretilerek düzenlenmesi, üçüncü durumda da karar tutanağının taşınabilir cihazlarla elektronik ortamda üretilerek düzenlenmesi durumları yer almıştır. Her üç durumda da Yönetmelikte tutanakların tebligat işlemlerine “*on işgünü*” içerisinde başlayacağı hususunda düzenleme yer almaktaydı. Yönetmelik 10/1/b, 10/2/b, 10/3/b). Söz konusu madde hükümleri 2014 tarihinde değiştirilmiş, madde yeniden düzenlenmiş ve yeniden düzenlemede on işgünü olan tebliğ süresi kaldırılmış ve Kabahatler Kanununun aşağıda yer verdiğimiz tebliğ sürelerine ilişkin 20’nci maddesine atıf yapılmıştır.

Bu Yönetmelik döneminde tebliğ süresi ile yeni bir karar tarafımızdan tespit edilmemiştir. Bu bağlamda Yargıtay’ın yukardaki içtihatları değişiklik göstermemiştir yorumunu yapmak mümkündür. Bu dönemde ilgili yönetmeliklerce belirlenen 7 ve 10 günlük sürelerle uyulmaması ve bu sürelerle uyulmamasının

<sup>32</sup> Yargıtay 7. Ceza Dairesi, 29.04.2013, E: 2012/31671, K: 2013/10142, www.legalbank.net, E.T.: 05.09.2024.

Yargıtay tarafından idari işlemin iptalini gerektirecek bir sakatlık olarak görülmemesi nedeniyle Anayasa'nın 35'inci maddesinde yer alan mülkiyet hakkı ve 36'ncı maddesinde belirtilen adil yargılanma hakkını ihlali edildiği ileri sürülerek Anayasa Mahkemesi'ne (AYM) başvurulmuştur.

AYM başvuruyu mülkiyet hakkı kapsamında incelememiş, değerlendirmesini adil yargılanma hakkı çerçevesinde gerçekleştirmiştir. Başvurucu idari para cezasının tebliği için mevzuatta belirtilen süre aşılarak hakkındaki cezanın tebliğine rağmen, mahkemece bu husus nazara alınmadan cezanın iptali yönündeki talebinin reddine karar verilmek suretiyle adil yargılanma hakkının ihlal edildiğini ileri sürmektedir.

AYM kararında Anayasa'nın 148'inci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "*Bireysel başvuruda, kanun yolunda gözetilmesi gereken hususlarda inceleme yapılamaz*" hususuyla, 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 48. maddesinin (2) numaralı fıkrası hükmü olan "*Mahkeme, ... açıkça dayanaktan yoksun başvuruların kabul edilemezliğine karar verebilir*" hususuna değinilmiş ve kanun yolu şikâyeti niteliğindeki başvuruların bariz takdir hatası veya açıkça keyfilik bulunmadıkça AYM tarafından incelenemeyeceği hususunun altı çizilmiştir.

AYM başvurusunun yargılama sürecinde karşı tarafın sunduğu deliller ve görüşlerden bilgi sahibi olamadığına, kendi delillerini ve iddialarını sunma olanağı bulamadığına, karşı tarafça sunulan delillere ve iddialara etkili bir şekilde itiraz etme fırsatı bulamadığına ya da uyuşmazlığın çözüme kavuşturulmasıyla ilgili iddialarının derece mahkemesi tarafından dinlenmediğine veya kararın gerekçesiz olduğuna ilişkin bir bilgi ya da kanıt sunmaması nedeniyle ve Yönetmeliğin idari para cezası karar tutanağının tebliğine ilişkin mülga hükmünün, idarî işlemlerin sürüncemede kalmasını önlemek amacıyla idareye yönelik getirilmiş bir düzenleme olduğu ve süresinde tebligat işlemlerine başlanmamasının idarî karar tutanağını geçersiz kılmayacağına ilişkin içtihatlarla belirlenmesi karşısında, mahkeme kararında bariz takdir hatası veya açıkça keyfilik oluşturan herhangi bir durum tespit edememiş ve ileri sürülen ve kanun yolu şikâyeti niteliğinde olduğu kabul edilen iddiaların diğer kabul edilebilirlik koşulları yönünden incelenmeksizin "*açıkça dayanaktan yoksun olması*" nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar vermiştir<sup>33</sup>.

Özetle söz konusu içtihatlar değerlendirildiğinde bu dönemde ilgili yönetmeliklerde tebliğ sürelerine ilişkin belirlenen yedi ve on günlük sürelerinin idari işlemlerin sürüncemede bırakılmasının önlenmesi amacıyla öngörülmüş düzenlemeler olduğu ve sırf bu nedenle idari işlemin iptal edilmeyeceği yolunda içtihat birliği bulunduğu sonucuna varmak mümkündür.

<sup>33</sup> AYM, Hakan Eren Başvurusu (Başvuru Numarası: 2013/8508), Karar Tarihi: 21.05.2015.

### C. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu Düzenlemesi

5326 sayılı Kabahatler Kanunu soruşturma zamanaşımı başlıkla 20'nci maddesi soruşturma zamanaşımı sürelerini para cezalarının miktarlarına göre üç ile beş yıl arasında belirlemiştir. Soruşturma zamanaşımı dolduğunda kabahat nedeniyle kişi hakkında idari para cezasına karar verilemeyecektir. Ancak Kanunun 20'nci maddesine 13.02.2011 tarihinde 6111 sayılı Kanunun 22'nci maddesiyle üçüncü fıkraya eklenmiş ve yukarıda zikrettiğimiz madde hükmüne özel bir hüküm getirilmiştir. Buna göre:

*“Ancak, ... 1111 sayılı Askerlik Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda belirtilen ve idari para cezasını gerektiren fiilin işlendiği tarihi takip eden takvim yılının son günü bitimine kadar idari para cezası verilerek tebliğ edilmediği takdirde idari yaptırım kararı verilemez, verilmiş olanlar düşer”.*

Bu hükme göre Karayolları Trafik Kanunu uyarınca bir ihlal gerçekleştiğinde bu ihlale ilişkin idari para cezasının takip eden yılın son gününe kadar verilmesi ve tebliği gerekecektir. Aksi takdirde idari yaptırım kararı verilmeyecek, verilmiş olanlarda düşecektir. Yine Kanunun 20'nci maddesinin 4'üncü fıkrası uyarınca zamanaşımı süresi, fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlayacaktır. Bu hüküm uyarınca kişi 01.01.2021 tarihinde para cezası verilmesini gerektirecek şekilde trafik kurallarını ihlal ettiyse, bu kişiye para cezası 31.12.2022 tarihine kadar tebliğ edilebilecektir. Bu tarihe kadar tebliğ edilmediği takdirde para cezası verilemeyecektir. Bu düzenlemeyle dikkat edilirse özellikle yıl başlarında gerçekleşen ihlaller için tebliğ süresi 24 aya kadar uzayabilmektedir. Dolayısıyla önceki dönemlerde yönetmeliklerde 7 ve 10 gün olarak belirlenmiş bu süreler Kanunla iki yıla varabilecek şekilde uzatılmıştır.

Kanunla gerçekleştiren bu değişiklikten sonra Yargıtay Karayolları Trafik Kanununa aykırı davranma eylemi nedeniyle verilen ve Kabahatler Kanununda belirtilen süreler içerisinde tebliğ edilmeyen trafik para ceza tutanaklarının iptal edilmesi yönünde kararlar vermiştir<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> “İdari yaptırım kararının 19/03/2012 tarihinde düzenlendiği ve 5326 sayılı Kanun'a göre takip eden takvim yılının sonu olan 31/12/2013 tarihine kadar idari yaptırım kararını tebliğ etmesi gerekirken muterize kararın 13/03/2015 tarihinde tebliğ edildiği hususu nazara alındığında, muteriz hakkında verilmiş idari yaptırım kararının düşeceği gözetilmeden, yazılı şekilde karar verilmesinde isabet görülmediği gerekçesiyle 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 309. maddesi uyarınca anılan kararın kanun yararına bozulması isteminde bulunulmakla gereği görüşülüp düşünüldü;

### III. TRAFİK PARA CEZASI TUTANAKLARININ TEBLİĞ SÜRELERİNİN HUKUKA AYKIRILIK SORUNU

Kabahatler Kanunda belirtildiği şekilde trafik para ceza tutanaklarının tebliğ sürelerinin uzunluğu aşağıda değerlendirilen durumlar çerçevesinde sorunlu bir uygulamadır.

#### A. İdari Cezaların (İdari Yaptırımların) Varlık Nedenleri Çerçevesinde Değerlendirme

Yukarıda aktarıldığı üzere idarî para cezalarının verilme amacı kamu düzenine aykırı davranışların önlenmesi, toplumda disiplinin sağlanmasıdır<sup>35</sup>. İdare toplumsal düzenin bozulmasını önlemek ve bu toplumsal düzenin varlığını devam ettirebilmek için zorlayıcı tedbirlere başvurabilir ya da düzeni bozan eylemi gerçekleştiren kişilere düzen bozmama yükümlülüğünü hatırlatmak amacıyla yaptırım uygulayabilir<sup>36</sup>. İçel, bu durumu şu şekilde özetlemektedir, “... idarenin uyguladığı ve ceza dediğimiz yaptırım aslında ceza olmayıp, göreve aykırı hareket eden kişiye görevinin hatırlatılması için verilen bir ihtar, bir ikaz niteliğine sahiptir”<sup>37</sup>. Adli suçların cezalandırılmasında da düzen sağlama amacı vardır, bu amaç temel hedef olmaktan ziyade faile herkese örnek olabilecek bir ceza

*Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın kanun yararına bozma istemine dayanan ihbarname içeriği yerinde görüldüğünden, İstanbul ... Sulh Ceza Hakimliğinin 05/06/2015 tarihli ve 2015/555 değişik iş sayılı kararının CMK'nın 309/4-d maddesi uyarınca BOZULMASINA...* Yargıtay 19. Ceza Dairesi, 12.05.2016, E: 2015/34508, K: 2016/17915; “21/09/2018 tarihinde gerçekleştiği belirtilen kabahat fiilinin işlendiği tarihi takip eden takvim yılının son günü bitimine kadar muterize tebliğ işlemi yapılmadığından verilmiş olan idarî yaptırım kararının düşürülmesine karar verilmesi gerekirken, yazılı şekilde karar verilmesinde isabet görülmemiş ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 309. maddesi uyarınca anılan kararın bozulması lüzumu kanun yararına bozmaya affen ihbar olunmuş bulunmakla Türk Milleti adına gereği görüşülüp düşünüldü; Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın kanun yararına bozma istemine dayanan ihbarname içeriğindeki husus yerinde görüldüğünden ... Sulh Ceza Hakimliği'nin 06/01/2021 tarihli ve 2020/2535 değişik iş sayılı kararının CMK'nın 309/4-d maddesi uyarınca BOZULMASINA”, Yargıtay, 7. Ceza Dairesi, 17.01.2022, E: 2022/562, K: 2022/544. Benzer şekilde Yargıtay 19. Ceza Dairesi, 24.05.2021, E: 2019/32166, K: 2021/5499, Yargıtay 5. Ceza Dairesi, 11.03.2014, E: 2013/11785, 2014/4017, www.legalbank.net, E.T.: 06.09.2024.

<sup>35</sup> AYM, 23.10.1997, E: 1997/19, K: 1997/66, Resmi Gazete Tarihi: 16.01.1999, Resmi Gazete Sayısı: 23585. Ulusoy, idari cezalarla adli cezaların idari cezaların kurum içi düzeni korumak için adli cezalarinsa tüm toplum düzenini korumak için konulduğu dolayısıyla korunun düzenin iki ceza türünde farklı olduğunu ancak bu ölçütün disiplin cezalarıyla adli cezaları maddi yönden ayırabileceğini söylemektedir, bu ölçüt diğer idari cezalarla adli cezaları birbirinden ayırt edemez. Ulusoy, İdari Yaptırımlar, s. 45. Çağlayan, cezai yaptırımların ve idari yaptırımların her ikisinin de koruduğu menfaat açısından çok farklı olmadıklarını, her iki yaptırımın amacının sosyal düzeni korumak olduğunu söylemektedir. Ancak her ikisi arasında özette şöyle farklar vardır, cezalar toplum düzenini korur, idari yaptırımlar idari düzeni sağlamayı hedefler, cezalar acı çektirme, dolayısıyla caydırma amacına ve cezalandırmayla ıslaha yönelmiştir, idari yaptırımlar kişilere idare tarafından yüklenen görevleri yerine getirmeyi hedefler burada amaç ihlalin engellenmesidir. Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu), s. 27-28.

<sup>36</sup> İçel, s. 119.

<sup>37</sup> İçel, s. 119.

vermenin sonucunda ortaya çıkar<sup>38</sup>. Esasen kabahat eylemlerinin ceza kanunları kapsamından çıkarılması faaliyetlerinin Almanya ile birlikte diğer bazı ülkelerde gündeme gelmesinin sebeplerinden biri de bu farklı durumdur<sup>39</sup>. O halde idari yaptırım uygulanması sonucu eylemi gerçekleştiren ıslah olabilir ancak idari yaptırımlarda temel amaç ıslah değildir<sup>40</sup>. Asıl amaç kamu düzeninin ihlal edilmesi sonucu düzenin yeniden sağlanması ve oluşan zararın giderilmesidir<sup>41</sup>.

İdari yaptırımların temel amaçlarından bir diğeri de idarenin hizmetlerini gerektiği şekilde yerine getirmesidir<sup>42</sup>. Tüm bunlara ek olarak idari işlemlerin tamamının yegane amacı kamu yararı hedefinin sağlanmasına yönelmektir<sup>43</sup>. Buna göre “*kamu yararına yabancı her unsur, idarenin davranışını sakatlar ve hukuka aykırı hale getirir*”<sup>44</sup>. Doğal olarak idare bir işlemi kamu yararından daha belirli bir amaç için gerçekleştirilmiş olabilir, bu noktada örneğin kolluk işlemlerinde amaç kamu düzeninin sağlanmasıdır<sup>45</sup>, ancak bu amaç da nihai olarak kamu yararının sağlanmasına hizmet eder. Zira kamu düzeninin sağlanması nihai amaç olan kamu yararına ulaşmayı sağlar.

Ceza tutanaklarının ihlali gerçekleştiren kişilere geç tebliğ edilmesi kamu düzenin sağlanmasına fayda sağlamayacaktır. Trafik ihlalini gerçekleştiren kişiye cezası zamanında verilip tebliğ edilmediğinden ilgili defalarca kez trafik ihlali gerçekleştirebilecek, kamu düzeni her ihlalde bozulmaya devam edecektir. Böylelikle cezaların verilme ve tebliğ edilme sürelerinin uzunluğu esasen trafik para cezalarının varlık amacına aykırılık oluşturmaktadır. Bu şekilde uzun sürelerle cezalar tebliğ edildiğinde kamu düzeninin sağlanmasında gecikilmekte ve trafik para cezası kamu düzenin sağlanmasından çok cezalandırma amacına yönelmektedir. Yine idari yaptırımların bir kolluk işlemi<sup>46</sup> olduğu göz önünde bulundurulduğunda, idarenin kolluk işlemlerini kamu düzeninin sağlanması amacı dışında gerçekleştirmesi özel amacı aşarak işlemi sakat hale getirecektir. Trafik para ce-

<sup>38</sup> İçel, s. 119.

<sup>39</sup> “*Bu nedenle, gerçek anlamda cezalar adli sicile işlendikleri, tekerrüre esas oldukları ve ileride işlenecek bir suçun cezasının ertelenmesine engel teşkil edebildikleri halde, idarenin uyguladığı yaptırımlar bu sonuçları doğurmazlar*”, İçel, s. 119. Kamu hukukunda en çok karşılaşılan müeyyide olan cezai müeyyidenin amacının toplum düzenini koruma ve sağlama, idari yaptırımların amacınınsa idari düzeni sağlama ve koruma olduğunu söylemektedir. Erdinç, s. 260.

<sup>40</sup> Erdinç, s. 260.

<sup>41</sup> Erdinç, s. 260.

<sup>42</sup> İçel, s. 119.

<sup>43</sup> Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, 9. B., Ankara: 2021, s. 395.

<sup>44</sup> Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 395.

<sup>45</sup> Ali D. Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 6. B., Ankara 2023, s. 456.

<sup>46</sup> İdari yaptırımlarla kamu güvenliği korunmaktadır. “... *kamu güvenliği, umumi ya da umuma açık yerlerde, bireylerin can ve mallarının saldırılara ve kazalara karşı korunması bireylerde bu tür saldırıların, tehditlerin veya tehlikelerin bulunmadığı kanısının yerleşmesi anlamına gelir*” Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri Cilt II, 6. B., Ankara 2024, s. 264.



zalarının da uzun sürelerde uygulanması ve tebliğ edilmesi trafik para cezalarının kamu düzenini sağlaması amacına aykırıdır. Kanunla bu duruma izin verildiği için idari işlem yargı organı tarafından iptal edilmeyecektir ancak bu sürelerle işlem- den beklenen faydanın sağlanması imkansız hale gelmiştir.

Bu konuda son olarak, *Ulusoy*, kabahat cezalarının mevzuatın ihlal edildiği anda hiç beklenmeden hemen uygulanması gerektiğini zira bu cezaları esasen etkili kılan hususun bu özellikleri olduğunu söylemektedir<sup>47</sup>. Gerçekten de mevzuatın ihlal edilmesinden hemen sonra verilmeyen araya zaman girmiş olan ceza- ların beklenen amacı ve etkiyi doğurması imkansızdır, bu imkânsızlık nedeniyle de bu cezalar için cezanın verilmesinden evvel soruşturma ve savunma aşaması öngörülmemiştir<sup>48</sup>. Tebliğ süresi uzun tutulan trafik para cezaları kendilerinden beklenen amacı ve etkiyi sağlamayacaktır.

## B. Adil Yargılanma Hakkı Çerçevesinde Değerlendirme

Tarihsel süreçte çeşitli ulusların belgelerinde yer alan adil yargılanma hakkı- nın bazı hükümlerine ilk kez 1215 yılında Magna Carta Libertum (Büyük Özgür- lük Fermanı) 'da rastlanır. Yine adil yargılanma hakkı İngiltere'de 1628 - 1689 tarihli Bill of Rights (Haklar Bildirgesine)'a girmiştir. Devam eden yıllarda 1776 yılı Virginia İnsan Hakları Bildirgesi'nde adil yargılanmaya ilişkin hükümlere yer vermiştir. Ancak adil yargılanma hakkı içerik olarak 1789 Fransa İnsan ve Yurttaş Bildirgeleri hükümleri ile daha anlamlı hale gelmiştir<sup>49</sup>. Yine İkinci Dünya Sava- şından sonra uluslararası sözleşme ve bildirilerde de adil yargılanma hakkına yer verilmiş, bu hak iç hukukun bir sorunu olmaktan çıkarılarak uluslararası güven- ceye kavuşturulmuştur<sup>50</sup>. Bunlar içerisinde en önemli belge 16 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde de adil yargılanma hakkının gerçekleşmesi için asgari standartlar belirlenmiştir. Söz- leşmenin 6'ncı maddesi adil yargılanma hakkı ile ilgili düzenlemeye yer vermiş- tir. Buna göre, "*Herkes medeni hak ve yükümlülükleri ile ilgili uyumsuzluklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamalar konusunda karar verecek olan, kanunla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde, hakkaniyete uygun ve açık olarak görülmesini isteme hakkına sa- hiptir*". Maddenin üçüncü fıkrası uyarınca bir suç ile itham edilenlerin "*a) Ken- disine karşı yöneltilen suçlamanın niteliği ve sebebinden en kısa sürede, anladığı*

<sup>47</sup> Ali D. Ulusoy, İdari Yaptırımlar, s. 147.

<sup>48</sup> Ali D. Ulusoy, İdari Yaptırımlar, s. 147.

<sup>49</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 02.07.2003, E: 2003/7-438, K: 2003/463, www.legalbank.net, E.T.: 14.09.2024.

<sup>50</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 02.07.2003, E: 2003/7-438, K: 2003/463, www.legalbank.net, E.T.: 14.09.2024.

*bir dilde ve ayrıntılı olarak haberdar edilmek; b) Savunmasını hazırlamak için gerekli zaman ve kolaylıklara sahip olmak...*” haklarına sahiptir.

Anayasamızda adil yargılanma hakkı tanınlanmamış, ancak 36’ncı maddesinde adil yargılanma hakkına yer verilmiştir, “*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*”.

Adil yargılanma hakkının yargıya erişim hakkı, yasa dışı delillerin kullanılmaması hakkı, silahların eşitliği ve çelişmeli yargılama ilkesi, dinlenilme hakkı, tanık dinletme ve tanığı sorgulama hakkı, gerekçeli karar hakkı, makul sürede karar verilmesi hakkı, kararların gereğinin yerine getirilmesini isteme hakkı şeklinde alt unsurları bulunur<sup>51</sup>. Silahların eşitliği ve çelişmeli yargılama ilkesi usulü haklar çerçevesinde davanın taraflarının birbirlerine göre zayıf duruma düşürülmeden iddialarıyla savunmalarını mahkemede ileri sürebilmeleri ve tarafların aynı koşullara tabi tutularak yargılanmalarını ifade eder<sup>52</sup>. Bu ilkenin ihlali adil yargılanma ilkesinin de ihlalidir. AYM, silahların eşitliği ilkesini şu şekilde tanımlamaktadır “... *davanın taraflarının usule ilişkin haklar bakımından aynı koşullara tabi tutulması, taraflardan birinin diğerine göre daha zayıf bir duruma düşürülmeksizin iddia ve savunmalarını makul bir şekilde mahkeme önünde dile getirme fırsatına sahip olması ve yargılamaya etkin katılımlarının sağlanması anlamına gelir*”<sup>53</sup>. Çelişmeli yargılama ise yargılamada bir tarafın sunduğu görüş ve delillerin diğer tarafça bilinmesi ve bu görüş ve deliller hakkında diğer tarafa karşı çıkma ve görüş bildirme imkanının tanınması anlamına gelir<sup>54</sup>. AYM’ye göre yargılama çelişmeli değilse ve taraflar arası silahların eşitliği sağlanmadıysa yargılama hakkaniyetli değildir<sup>55</sup>.

İdari yargı yerleri yargılamayı idari yargılama usulü uygulayarak gerçekleştirirler ve İdari yargılama usulüyle ilgili 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu bulunmaktadır. İdari yargıda hakim Sözleşmenin 6’ncı maddesini göz önünde bulundurarak adil yargılanma hakkının gereklerini belirlemeli ve bakmakta olan davaya bu gerekleri uygulamalıdır<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 10. B, Ankara 2023, s. 67-81.

<sup>52</sup> Candan, s. 71.

<sup>53</sup> Yargıtay 2. Hukuk Dairesi, 27.10.2004, E: 2004/11405, K: 2004/12644, www.legalbank.net, E.T.: 19.09.2024.

<sup>54</sup> Candan, s. 72. Dovydas Vitkauskas, Grigoriy Dikov, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Adil Yargılanma Hakkının Korunması, Avrupa Konseyi İnsan Hakları El Kitabı, Çev.: Av. Serkan Cengiz, Avrupa Konseyi, Strazburg 2012, s. 51.

<sup>55</sup> AYM, Targan Tolga Yungul Başvurusu, Başvuru No: 2013/1386, Karar Tarihi: 16.04.2015, Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2015 (29415).

<sup>56</sup> Yargılama usulü çerçevesinde değerdendirmediğimizde idari yargı için öncelikle İdari Yargılama Usulü Kanunu ve sonrasında da Sözleşmenin 6’ncı maddesi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin maddeyle bütünleştiği kabul edilen yorumları gelir. Candan, s. 63.

Trafik cezalarının takip eden yıl sonuna kadar verilir ve tebliğ edilebilmesi adil yargılanma hakkının alt ilkesi olan silahların eşitliği ve çelişmeli yargılama ilkesini zedeleyebilir niteliktedir. Bu bağlamda örneğin 01.01.2023 yılında trafik ihlali gerçekleştiren bir kişiye trafik para cezasının, 31.12.2024 tarihine dek verilerek tebliğ edilebilmesine Kanun izin vermektedir. Zira Kabahatler Kanunu 20'nci maddesinde “*idari para cezasını gerektiren fiilin işlendiği tarihi takip eden takvim yılının son günü bitimine kadar*” yaptırım kararı verilerek tebliğ edilmesinin gerekliliği, aksi takdirde yaptırım kararının düşeceği hüküm altına alınmıştır. Sürenin bu denli uzun olması sonucu ilgililer gerçekleştirdikleri trafik ihlaline ilişkin detayları hatırlamayabilecektir. Bu durumda yargısal incelemede ilgili kişiler iddia ve savunmalarını aradan geçen sürenin uzun olması nedeniyle gereği gibi yapamayabilecek hatta belki iddia ve savunmaları için gerekli delileri yargı organına sunamayacaklardır. Zira aradan geçen uzun zaman içerisinde delillerin de saklanmama ihtimali bulunmaktadır.

### C. III. Kişiler Açısından Mağduriyet Yaratabilme İhtimali

Karayolları Trafik Kanunu 20'nci maddesi uyarınca tescilleri gerçekleştirilmiş araçların her çeşit satış ve devirleri noterler tarafından yapılır. Ancak bu devrin gerçekleşmesi için araç üzerinde vergi borcu veya vergi cezası bulunmamalıdır ve yine devirler ancak tescil plakasına verilmiş trafik idari para cezası borcu yoktur tespitinin yapılmasının ardından gerçekleştirilir. Trafik ceza borcu bulunan araçlar satılamaz veya devredilemez, öncelikle bu borcun ödenmiş olması gerekir.

Tebliğ sürelerinin bu denli uzun tutulması araç satış ve devirlerinde üçüncü kişiler açısından mağduriyet yaratabilecek niteliktedir. Araç tescil plakasına trafik para cezası tutanağı düzenlenerek tebliğ edildiğinde, bu sürenin kanunen uzun olması nedeniyle aracın bir başka kişiye satılması durumunda iyiniyetli üçüncü kişi aracı satın aldığı tarihte araç üzerinde herhangi bir borç kaydı bulunmasına güvenecek ancak aracın devralınmasından sonra tescil plakasına yazılan ceza tutanağı tebligatıyla aracı satın aldığı kişinin trafik para cezasından haberdar olacaktır. Bu durumda iyiniyetli üçüncü kişi tescil plakasına düzenlenen, aracın önceki sahibine ait olan ceza tutanağını iptal ettirmek amacıyla yargı yerine başvurmak durumundadır.

Ek olarak araç üçüncü kişilere devredildiğinde ve sürenin uzun olması nedeniyle örneğin araç plakasına ceza tutanağı düzenlenip, ihlalden haberi olmayan aracın yeni sahibine bu tutanak tebliğ edildiğinde bu durum ceza sorumluluğunun kişiselliği ilkesine de aykırılık yaratabilecektir<sup>57</sup>. Anayasamızın 38'inci mad-

<sup>57</sup> Ancak burada idari yaptırımlar alanında kişisellik ilkesinin “sui generis” bir kural olarak uygulandığını da belirtmek gerekir. *Oğurlu* bu durumu şu şekilde açıklamaktadır, örneğin idari para cezaları

desinin yedinci fıkrası ceza sorumluluğunun şahsiliğini Anayasal olarak güvence altına almıştır. Gerçekten de kişiler kendi eylemlerinden dolayı sorumludurlar ve bir kişi bir başka kişinin suç oluşturan eylemi nedeniyle cezalandırılmaz. Ancak bu durumda üçüncü kişi bir başkasının trafik ihlali nedeniyle cezalandırılmış olmaktadır.

Bu sorunun tescil plakasına yazılan tüm trafik para cezaları açısından geçerli olduğu ileri sürülebilir. Bu konu AYM'ye taşınmıştır. AYM, Karayolları Trafik Kanunu'nun 116'ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan, "... ve sürücüsü tespit edilemeyen ..." ve "... tescil plakalarına göre" ibarelerinin<sup>58</sup> Anayasanın 38'inci maddesine aykırı olduğu iddiasını incelemiştir<sup>59</sup>. Konuyu suçsuzluk karinesi ve cezaların kişiselliği kapsamında inceleyen AYM konumuz açısından önemli olan cezaların kişiselliği kapsamında "Cezaların kişiselliği kuralı gereğince bir kişi, sadece kendisine ait kusurlu fiilinden sorumlu tutulabilir. Bir kimsenin işlemediği bir fiilden dolayı cezalandırılması veya bir eylemin asli veya ferî faili olmadan o eylemden sorumlu tutulması, Anayasa'nın 38. maddesinin yedinci fıkrası gereğince olanaklı değildir" hususunun altını çizmiş ve 116'ncı maddedeki sorumluluğun, iradi ve kusurlu olan sürücünün eylemine dayandığını, ancak sürücünün kimliğinin belirlenmesinde, 116'ncı maddede sayılan ihlallerin niteliğinden kaynaklanan güçlükler bulunduğunu ve trafik ihlaline ilişkin tutanağın bu nedenle

kamu alacağıdır ve ihlali gerçekleştiren kişinin mal varlığından alınır, ama mal varlığının pasifini oluşturmaz ve kişisel niteliğini koruyarak mirasçılara geçmez. Ancak örneğin mülkiyeti kamuya geçirilmesinde malın sahibinin önemi bulunmaz eşya kime ait olursa olsun mülkiyet kamuya geçirilir. Yazar bu durumu o dönemki mevzuat çerçevesinde şöyle açıklar "1918 sayılı Kanunun 12 inci maddesinde, idari yaptırımlardan müsadere kişisellik ilkesi açısından önemli bir nokta dikkat çekiyor: Burada gümrük komisyonunca müsadereye karar verilmesi için müsadere konusu yükün kime ait olduğunun önemi yoktur. Ayrıca, yük sahibinin bir suçla mahkum edilmesi koşulu da yoktur". Yükün kime ait olduğunun önemli olmaması, ilk bakışta kişisellik açısından yanlış bir izlenim uyandırmaktadır. Halbuki, müsadere konusu eşya kime ait olursa olsun müsadere edilmekle bu yaptırımdan malvarlığı etkilenen mal sahibidir. O halde, üçüncü kişinin elindeki eşya müsadere edildiğinde, cezalandırılan kişi eşyanın maliki olmaktadır. Ancak, bir idari önlem olduğu düşünülürse, kişisellik ilkesinin zedelenmediği sonucuna varılır... Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, ceza yaptırımlarında öncelikle suçu işleyen kişiye çektirme amaçken, sözü geçen iki düzenlemede olduğu gibi, idari ihlallerde eylemin önlenmesiyle idari düzenin korunması amacı için üçüncü kişinin elindeki yükün müsadere sine başvurulabilmektedir." Oğurlu, s. 176-178.

<sup>58</sup> Karayolları Trafik Kanunu 116'ncı maddesinin birinci fıkrasında

- Trafiği tehlikeye düşürecek, engel olacak şekilde veya yasaklanmış yerlerde park edilen,
- Trafik kural ve yasaklarına aykırı davranışları belirlenmiş bulunan ve sürücüsü tespit edilemeyen araçlara

Trafik zabıtası, trafik zabıtasının bulunmadığı yerlerde polis ve Jandarma Genel Komutanlığının görevlendirdiği personeli tarafından;

- Ayrıca, karayolları ağırlık kontrol mahallerinde işaret, ışık, ses veya görevlilerin işaretlerine rağmen tartı sistemine girmeden seyrine devam eden ve sürücüsü tespit edilemeyen araçlara Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yetkili personeli tarafından, Tescil plakasına göre tutanak düzenleneceği öngörülmüştü.

<sup>59</sup> AYM, 06.03.2008, E: 2004/116, K: 2008/74, Resmi Gazete Tarihi: 01.07.2008, Resmi Gazete Sayısı: 26923.

aracın tescil plakasına göre düzenlendiğini söylemiştir. AYM'ye göre kural ihlali yapan ve sürücüsü tespit edilemeyen araçların, trafik zabıtası tarafından saptanabilecek plâkasından başka ayırt edici bir özelliği bulunmadığından ancak plâka ile araç sahibine ulaşılabileceği açık olduğundan tescil plakasına ceza yazılması Anayasa'ya aykırı değildir. AYM plakaya yazılan ceza ile araç sahibine ulaşabileceğini varsaymaktadır. Oysa tebliğ süresinin uzunluğuyla tescil plakasına yazılan cezalara ilişkin olarak cezaların kişiselliği ilkesinin zedelenme ihtimali artmaktadır. Zira tebliğ süresi uzadıkça satış ve devir gibi araç sahibinin değişeceği hukuki işlemlerin yapılma ihtimali artmakta ve tescil plakasından araç sahibine ulaşabilme ihtimali azalmaktadır.

#### IV. KAMU DENETÇİSİNİN KARARI

Yakın zamanda verilen Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararı da<sup>60</sup> trafik para cezalarının tebliğ süresi çerçevesinde değerlendirildiğinde önemli bir karardır. Karara konu olayda başvuru, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından 15 Temmuz Şehitler Köprüsünü (Köprü) Kullanan Araç Sınıflarının Revize Edilmesi Teklifi çerçevesinde alınan 16.05.2019 tarihli karara göre, N1 sınıfındaki aracının Köprüden geçebileceği anlaşılmaktadır ve başvuru bu karara güvenerek 25.06.2020- 27.08.2021 tarihleri arasında 152 kez Köprüyü kullanmış, bu 14 aylık süreçte kendisine hiçbir bildirim, trafik para cezası tebliği yapılmamıştır. Ancak Başvuru Karayolları Genel Müdürlüğü memurlarıyla görüştüğünde aracının araç aksının uzunluğu nedeniyle Köprüden geçemeyecek araç kategorisinde olduğu kendisine bildirilmiştir. Başvuru aksla ilgili kriterin kendisine bildirilmediğini belirterek, vatandaşların mağdur olmaması, karardaki hatanın UKOME'ye bildirilmesi ve hatanın düzeltilmesiyle 147 ihlali geçiş nedeniyle düzenlenen 159.518 -TL para cezasının iptali talebinde bulunmuştur.

Kamu Denetçisi öncelikli olarak Köprüden geçebilecek araçlar konusunda mevcut idari kararın açık net ve anlaşılır düzenlenmediğinin altını çizmiştir. Buna ek olarak cezalı geçişler ilgisine çok geç bildirilmiş ve başvuru durumdan çok geç haberdar olmuş ve ceza miktarları çok yüksek boyutlara ulaşmıştır.

Kamu Denetçisi değerlendirmesinde Kabahatler Kanunu düzenlemesinin idareye idari yaptırım kararlarının tebliği için bir yılın üzerinde süre tanıdığı hususuna yer verilmiştir. Kamu Denetçisine göre Kanunda yer alan tebligat süresi zaman aşımı süresidir ve bu süre fiilin işlendiği tarihten itibaren başlayan ve gerekli işlemlerin sonuçlandırılması için ilgili idarelere tanınan maksimum süreyi

<sup>60</sup> TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), Sayı: 2022/4197-S. 22.6361, Başvuru No: 2021/16658, Karar Tarihi: 25.03.2022.

ifade eder. Olayda Başvurucuya para cezaları 1,5 yıl gibi bir sürede tebliğ edilmiştir, bu süreler günümüz şartlarında oldukça uzun sürelerdir. Kamu Denetçisi de bu durumun hem hukuki güvenlik ilkesi ve öngörülebilirlik ilkesine uygun olmadığını<sup>61</sup> hem de idari cezaların uygulanma amaçlarına aykırı olduğu kanaatinde. Zira cezaların uygulanma amaçları karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemektir, cezalar geç tebliğ edildiğinde söz konusu amaç gerçekleşmemektedir. Ayrıca bu kadar uzun sürede cezaların uygulanması ve tebliğ edilmesi sürücülerin gerekli önlem ve tedbirleri almakta gecikmelerine, hatalı davranışları tekrarlamalarına neden olmakta ve trafik düzeninin olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır. Ayrıca geç bildirim sonucu ceza miktarları oldukça yüksek tutarlara da ulaşmaktadır. Buna göre Kamu Denetçisi idari yaptırımın koruduğu amaçla tebligat sürelerini değerlendirmiş ve teknolojik imkanlardan faydalanmak suretiyle geçiş ihlali yapan kişilere takdir edilecek makul sürede bilgilendirme yapılması gerekliliğine yönelik çalışma yürütülmesi gerektiği sonucuna ulaşmıştır<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Kamu Denetçisinin kararında dayandığı hukuki güvenlik ilkesi için Anayasa'nın Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk Devleti olduğuna yönelik 2'nci maddesine bakmak gerekir. Hukuk devleti tüm faaliyetleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, insan hak ve özgürlüklerini korumakla kalmayıp aynı zamanda güçlendiren, her durumda ve her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukukun tüm Devlet organlarına egemen olduğu, Anayasa ve kanunlarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir (AYM, 18.06.2013, E: 2012/157, K: 2013/79, Resmi Gazete Tarihi: 31.12.2013, Resmi Gazete Sayısı: 28868). Anayasamızda yer alan hukuk devleti ilkesinin en önemli unsurlarından biri hukuki güvenlik ilkesidir (Danıştay 8 Daire, 12.03.2021, E: 2019/8622, K: 2021/1534). "*Hukuki güvenlik ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde ve uygulamasında bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar*" (Danıştay 8 Daire, 12.03.2021, E: 2019/8622, K: 2021/1534). Hukuki güvenlik ilkesi "... bir toplumda bireylerin bağlı oldukları hukuk kurallarını önceden bilmeleri, davranış ve tutumlarını bu kurallara göre güvenle düzene sokabilmeleri, başka bir ifadeyle ilgililerin hukuki durumun süreceğine olan inancı dolayısıyla hayal kırıklığına uğratılmaması anlamına gelir. Dolayısıyla hukuki güvenlik ilkesi, hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur" (Danıştay 9. Daire, 20.05.2013, E: 2010/10149, K: 2013/4858). Hukuk güvenliği ilkesi bireylerin kendilerine uygulanacak normları öngörülebilirliğini ve bireylerin tüm faaliyetlerinde Devlete güven duyabilmelerini, Devletin de yasal düzenlemelerde duyulan bu güveni zedelemekten kaçınmasını gerekli kılar (AYM, 18.06.2013, E: 2012/157, K: 2013/79, Resmi Gazete Tarihi: 31.12.2013, Resmi Gazete Sayısı: 28868). Hukuki güvenlik ilkesinin hukuki belirlilik, hukuki istikrar ve hukuki öngörülebilirlik olmak üzere üç alt ilkesi bulunmaktadır (Danıştay 8. Daire, 12.03.2021, E: 2019/8622, K: 2021/1534). Belirlilik ilkesi yarıncı kişiler ve idare açısından kanuni düzenlemeler hiçbir bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık olmalı, çelişkiye mahal vermemeli ve uygulanabilir olmalıdır, ayrıca kanuni düzenlemeler kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu nitelikte olmalıdır (Danıştay 8. Daire, 21.01.2021, E: 2019/6094, K: 2021/224). Belirlilik ilkesi, kanuni belirlilikten da geniş şekilde hukuki belirliliği anlatır. Hukuki istikrar ilkesi, "*hukukun sistem olarak devamlılığını ve var olan kuralların ve uygulamasının istikrarlı olmasını ifade etmektedir*" (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 15.06.2022, E: 2022/30, K: 2022). "*Hukuki öngörülebilirlik ilkesi ise, kişilerin, kuralların ve idari ve yargısal uygulamaların ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörerek ve planlayarak yaşamlarını sürdürebilmesini sağlar. Kuralların, uygulamanın ve mahkeme kararlarının birlikte öngörülebilir olması durumunda anılan alt ilke gerçekleşmiş olur*" (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 15.06.2022, E: 2022/30, K: 2022/39).

<sup>62</sup> "*Kararda yer verilen düzenlemelerin, bireyler açısından olduğu kadar idareler açısından da açık, net, anlaşılır ve yeterli derecede öngörülebilir olmadığı tespit edilmesi nedeniyle ihlali geçiş*

Kamu Denetçisi değerlendirmesinde 28.03.2013 tarih ve 28601 sayılı mükerres Resmi Gazete 'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde yer alan "iyi yönetim ilkelerine" değinmiştir. Bu ilkeler uyarınca cezaların geç tebliğ edilmesi makul sürede karar verme ve kararın geciktirmeksizin bildirilmesi ilkelerine uygun değildir. Bu bağlamda Kamu Baş Denetçisince trafik cezalarına ilişkin tebligat işlemlerine 30 iş günü içerisinde başlanmasına yönelik ek tedbirler alınması yönünde Karayolları Genel Müdürlüğüne tavsiyede bulunmasına karar vermiştir.

## SONUÇ

Kabahatler Kanunu'nun 20'nci maddesinde yer alan soruşturma zamanasını başlıklı düzenleme uyarınca 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda belirtilen ve idari para cezasını gerektiren fiillerin işlendiği tarihi takip eden takvim yılının son günü bitimine kadar idari para cezası verilerek tebliğ edilmediği takdirde idari yaptırım kararı verilemez, verilmiş olanlar düşer. Karayolları Trafik Kanunu çerçevesinde değerlendirildiğinde bu düzenleme sorunlu bir düzenlemedir.

Trafik para cezası tutanakları ihlal anında yüze veya araç tescil plakasına yazılabilir. Karayolları Trafik Kanunu'nun 116'ncı maddesi araç tescil plakasına ceza tutanağı düzenlenmesi hususunu hüküm altına almıştır. Kabahatler Kanunu'nda sürenin idari para cezasını gerektiren fiilin işlendiği tarihi takip eden takvim yılının son günü bitimine kadar uzun tutulması araç tescil plakasına ceza tutanağı düzenlenmesi durumunda tutanağın düzenlenmesi ve tebliğ edilmesi için yaklaşık 24 aya kadar varabilen uzun bir sürenin idareye tanınmış olabileceği anlamına gelir. Zira Kanun uyarınca örneğin Ocak 2023 tarihinde fiil işlendiğinde idarenin takip eden takvim yılının son günü olan 31.12.2024 tarihine kadar ceza verip cezayı tebliğ etmesi mümkündür. Bu süre birtakım sorunlar yaratabilecek niteliktedir.

Öncelikle idari yaptırım uygulama yetkisi idareye cezalandırma veya ıslah amacıyla değil, kamu düzeninin sağlanması amacıyla verilmiştir. Bu şekilde ceza tutanaklarının uzun sürelerde tebliğ edilebilmesi kamu düzeninin sağlanmasına yönelik olumsuz etki yaratacaktır. Ceza tutanağı kendisine tebliğ edilmeyen il-

*olarak değerlendirilen fiilin, idarelerin hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ilkelerine uygun olarak hareket etmemesinden kaynaklanması ve idarenin ilk ihlali geçişi ilişkin bildirim söz konusu geçişin meydana geldiği tarihten yaklaşık 1,5 yıl sonra başvurucuya tebliğ ettiği hususları dikkate alındığında idare tarafından ihlali olduğu değerlendirilen geçişlerin müteaddit defa tekrarlanması noktasında idarenin geç bildirimde bulunmasının da etkili olduğu göz ardı edilemez. Bu noktada, verilen idari para cezası yaptırımının koruduğu amaç birlikte değerlendirildiğinde idarenin hukuki belirliliğe sahip olmayan idari karar uygulaması ile tebligat uygulamasının başvurucu yönünden orantısız ve aşırı bir külfete yol açtığı değerlendirilmektedir".*



gili ihlali tekrar edebilecek, uzun sürede tebliğ nedeniyle cezaların verilme amacına aykırılık meydana gelebilecektir. Mevcut durumda uzun sürelerde tebliğ edilmiş trafik para cezası tutanağı kamu düzeninin sağlanma amacından ziyade cezalandırma amacına yönelmektedir. Ayrıca bu şekilde uzun tebliğ süreleri adil yargılanma hakkına da aykırıdır. Zira uzun tebligat süreleri ilgilerinin yargı yeri önünde savunma yapma ve delil değerlendirmelerinin sıhhatine etki edecektir. Ek olarak bu düzenleme üçüncü kişiler açısından mağduriyet yaratabilecek bir düzenlemedir. Zira uzun tebligat süreleri araç el değiştirdiğinde devir esnasında ihlalden haberi olmayan üçüncü kişilere sonradan ceza tutanağı tebliğ edilmesi gibi olumsuz bir durum yaratacaktır. Bu düzenlemenin cezaların kişiselliği ilkesine de aykırı olduğu tarafımızdan düşünülmektedir.

Yukarıda aktarılanlar çerçevesinde ilgili düzenlemede değişiklik yapılması yine yukarıda aktarılmaya çalışılan sakıncaları bertaraf edecektir. Bu noktada iki çözüm önerilebilir, öncelikle kanun koyucu Kanundaki ceza tutanaklarının tebliğ süresini kısaltabilir. Bu süre Kamu Baş Denetçisi 'nin tavsiye kararında belirttiği şekilde 30 güne düşürülebilir. Böylece yukarıda yer alan sorunlar kanun vasıtasıyla çözülmüş olacaktır. Bir ikinci yol olarak da idare kanunla kendisine verilmiş olan süreyi düzenleyici işlemlerle daha kısa olarak belirleyebilir. Bu sürenin 30 günü aşmayacak şekilde belirlenmesi çalışmada belirtilen sorunların önüne geçecektir. Bu şekilde idari cezaların kamu düzenini koruma amacı gerçekleşmiş olacaktır. Yine silahların eşitliği ve çelişme ilkesi çerçevesinde delillerin kaybolma riski bu şekilde azalacak ve savunma yapmanın önündeki olası engeller ortadan kalkacak, üçüncü kişilerin mağduriyetleri büyük ölçüde azaltılmış olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Ali Aybay/Rona Aybay/Ali Pehlivan, Hukuka Giriş, 23. B., İstanbul 2020.
- Ali D. Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 1. B., İstanbul 2013.
- Ali D. Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 6. B., Ankara 2023.
- Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, 14. B., Ankara 2021.
- Burcu Erdinç, "İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması", Ankara Barosu Dergisi Y: 2012, S: 2, s. 239-276.
- Dovydas Vitkauskas, Grigoriy Dikov, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Adil Yargılanma Hakkının Korunması, Avrupa Konseyi İnsan Hakları El Kitabı, Çev. Av. Serkan Cengiz, Avrupa Konseyi, Strazburg 2012.
- Ender Ethem Atay, Hukuk Başlangıcı, 10. B., Ankara 2023.
- Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, 9. B., Ankara 2023.
- Erdener Yurtcan, Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu, 2. B., Ankara 2016.
- Guido Zanobini, İdari Müeyyideler Çev: Yılmaz Günal, Ankara 1964.
- Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri Cilt II, 6. B., Ankara 2024.
- İl Han Özay, İdari Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 3326, Hukuk Fakültesi No: 691, İstanbul 1985.
- Kayıhan İçel, "İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y: 1984, C: 50 Sayı: 1-4, s. 117-131.
- Kemal Gözler, Hukuka Giriş, 16. B., Bursa 2019.
- Metin Günday, İdare Hukuku, 11. B., Ankara 2017.
- Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, 9. B., Ankara 2021.
- Ramazan Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu), 1. B., Ankara 2006.
- Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar, 7. B., Ankara 2010.
- Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 10. B., Ankara 2023.
- Turgut Tan, İdare Hukuku, 7. B., Ankara 2018.
- Yücel Oğurlu, "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari yaptırım - Ceza Yaptırımı Ayrımı", Erzincan Binali Yıldırım Hukuk Fakültesi Dergisi, Y: 1999, C: 3, S: 1, s. 143-194.