



SAYI :95802452-101.07.06-E.5489

BAŞVURU NO :2017/12143

KARAR TARİHİ : 28/03/2018

### KISMEN TAVSİYE KISMEN RET KARARI

#### BAŞVURAN

#### BAŞVURU VEKİLİ / TEMSİLCİSİ

:

#### BAŞVURUYA KONU İDARE

- : 1-İçişleri Bakanlığı (Re'sen)  
2-Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı (Re'sen)  
3-Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme  
Bakanlığı (Re'sen)  
4-İstanbul Valiliği  
5-İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı  
(Re'sen)

#### BAŞVURUNUN KONUSU

- : Başvuranın, mahkeme kararlarına rağmen servis araçlarına 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesi uyarınca sürekli cezai işlem tesis edilmesine itirazı hakkındadır.

#### BAŞVURU TARİHİ

- : 29.9.2017

### I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Kurumumuza ... Hizmetleri Derneğini temsilen başvuruda bulunan ..., İstanbul'da bulunan servis araçlarına kesinleşmiş mahkeme kararlarına rağmen İstanbul Valiliği Trafik Ekipler Amirliği tarafından sürekli cezai işlem tesis edildiğini, servis araçlarında tüm yetki ve izinlerin (Turizm Servis Aracı Güzergah Kullanım İzin Belgesi ve D2 Yetki Belgesi) bulunması nedeniyle Karayolları Trafik Kanunu Ek 2/3. maddesi gereğince cezai işlem tesis edilemeyeceğini, ancak ilgili idarenin kesinleşmiş mahkeme kararlarına rağmen işlem yapmaya devam ettiğini iddia ederek söz konusu işlemlerin durdurulmasını talep etmektedir.

### II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

**2. Şikâyet başvurusunun çözüme kavuşturulması amacıyla 01/02/2017 tarihli ve 706 sayılı yazı ile İstanbul Valiliğinden bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. İlgili idarenin 24/02/2017 tarihli cevabi yazı ve eklerinde özet olarak;**

**2.1.** İl genelinde turizm taşımacılığı yapan servis araçlarına yapılan süreklilik arz eden uygulamalarda eksikliği tespit edilen araç sürücülerine, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ve 4925 sayılı Karayolları Taşıma Kanununun ilgili maddelerince işlem yapıldığı; D1, D2 ve Turizm Servis Aracı Güzergah İzin Belgesi almış olan birçok firmanın, faaliyet alanı dışında adeta ticari taksi gibi çalıştıkları, araçlarında taşımacılık ile ilgili gereken evraklarının olmadığı, yolcuları iki nokta arası mesafeye göre belirlenen ücret karşılığı taşıdıkları, yapılan uygulamalarda yolcuların firmaları arayarak talepte bulunduğu ve firmaların araç yönlendirdiği, hiçbir sözleşme ya da taşınacak yolculara ait isim bilgisi almadan, otellerden havalimanlarına yolcu taşımacılığı yapıldığı, transfer ücretinin bizzat yolculardan elden alındığının tespit edildiği, bu şekilde taşıma yapan araçlara 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesine göre işlem yapıldığı,

**2.2.** Yapılan uygulamalarda yolcu beyanlarından araçların yolcuları bir noktadan bir noktaya tarifeli olarak taşıdığı, tur sözleşmesinin olmadığı, taşıma faturasının bulunmadığı ve toplama usulü yolcu taşımacılığı yaptığı anlaşılanlara belediye sınırları içerisinde tespit edildiğinden 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesine cezai işlemler uygulandığı,

**2.3.** Kanun ve mevzuat çerçevesinde Trafik Denetleme Şube Müdürlüğünce yapılan denetimlerde, belediye sınırları içerisinde ilgili belediyeden izin ve ruhsat almaksızın yapılan taşımalarda, taşımanın kapsam ve niteliğine uygun yetki belgesi almaksızın taşıma yapıldığının tespit edilmesi durumunda, ilgililer ve taşımada kullanılan taşıtlar hakkında 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesine işlem yapıldığı,

**2.4.** 4925 sayılı Karayolları Taşıma Kanununun ilgili maddelerinde; belediye sınırları içerisinde servis ve turizm taşımacılığı ile ilgili ve amacı dışında yapılan taşımacılıkların tespiti halinde uygulanacak işlemlerin bahse konu kanunda ayrıntısını kapsamadığı, daha çok şehirlerarası taşımacılık yapan araçlarla ilgili olduğu, ayrıca 4925 sayılı Karayolları Taşıma Kanununun 36 ncı maddesine istinaden denetim ve kontrollerin kanun ve mevzuatlar çerçevesinde yapıldığı,

**2.5.** Ayrıca Danıştay 15. Dairesinin 13/10/2016 tarih ve 2015/5945 sayılı kararında, “4925 sayılı Karayolları Taşıma Kanununa dayanılarak çıkarılan Karayolları Taşıma Yönetmeliğinin ‘Yetki belgesi türleri’ başlıklı 6 ncı maddesinde, D türü yetki belgelerinin tarifersiz olarak yurtiçi ticari yolcu taşımacılığı yapılabileceği, bu belgenin belediye sınırları dahilinde ticari yolcu taşımacılığı yapabilmesi için yetki vermediği ve ilgili belediyeden izin veya ruhsat alınması gerekliliğini ortadan kaldırmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.” ve yine Danıştay 15. Dairenin 13/11/2015 tarih ve 2015/7538 sayılı kararı, aynı Danıştay Dairesinin 13/11/2015 tarih ve 2015/7537 nolu kararları, belediye sınırları içinde karayolu taşımacılığı yapacak araçların güzergah ile sayılarının Ukome (İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Ulaşım

Koordinasyon Merkezi) tarafından tespit edileceği, aracın trafik tescil belgesinde ticari/yolcu nakli, servis aracı veya minibüs olarak kaydedilmesinin tek başına araçla ticari yolcu taşımacılığı yapılabilmesi konusunda yetki vermediği, Ukome'den alınmış izin belgesi ya da çalışma ruhsatı bulunmaksızın ticari yolcu taşımacılığı yapan araçlar hakkında 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesinde belirtilen müeyyidelerin uygulanması gerektiğinin belirtildiği,

**2.6.** Yapılan denetim ve kontrollerde; turizm taşımacılığı yapan bazı servis araçlarının il genelinde Uber, Scure Driver, Back Up, Olev, Careem vb. internet ortamında kullanılan cep telefonu uygulamalarıyla, araç sahipleri/sürücüleri ile müşterileri buluşturduğu, mevzuata aykırı nitelikte izinsiz taşımacılık yaparak haksız kazanç elde ettiğinin tespit edildiği, Turizm Taşımacılığı İzin belgesi olan ancak bu gibi yasa ve mevzuata aykırı taşımacılık yapan araç sürücülerine gerekli cezai müeyyide uygulandığı,

### **3. İstanbul Valiliği tarafından Kurumumuza gönderilen 23/06/2017 tarihli cevabi yazı ve eklerinde ise özet olarak;**

**3.1.** D1, D2 ve Turizm Servis Aracı Güzergah İzin Belgesi almış turizm servis araçlarının, Ukome'nin 14/07/2016 tarih ve 2016/4-12 sayılı kararına istinaden denetleme esnasında, Turizm Servis Aracı Güzergah Kullanım İzin Belgesi (Bu belgede amaç dışı taşımacılık yapıldığı takdirde yaptırım uygulanacağı belirtilmiştir.), Tur, Turizm Firması veya Seyahat Acentaları ile yapılan sözleşmeleri (aslı), Tur, Turizm Firması veya Seyahat Acentaları tarafından onaylı grup yolcu isim listesinin (aslı) kontrol edilmesinin kararlaştırıldığı,

**3.2.** Bahse konu izin ve belgeleri olan turizm araçlarının kendilerine verilmiş olan izin ve mevzuat dahilinde taşımacılık yapabileceği, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nden gerekli izin ve belgeleri alan turizm servis araçlarının yapabileceği taşımacılığın; Karayolları Taşıma Yönetmeliği'nin Yetki belgesi türleri başlıklı 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasının (b) bendinde, **D2 yetki belgesinin**, tarifersiz olarak yurtiçi yolcu taşımacılığı yapacaklara verildiği, aynı yönetmeliğin Tanımlar bölümünün (oo) bendinde, **tarifersiz yolcu taşımının**, önceden bir taşıma hattı ve taşıma güzergahı ile bir zaman ve ücret tarifesi belirlenmeksizin; grup yolcu durumuna göre arızı veya mekik sefer düzenlenerek yapılan düzensiz yolcu taşımalarını, (k) bendinde **grup yolcunun**, önceden planlanmış gezi, toplantı, tören ve benzeri bir amaçla 24 saatten az olmamak kaydıyla bir araya gelen ve bu amaçla gerçekleşecek seyahatin başlangıcından bitimine kadar birlikte hareket eden yolcu topluluğunu ifade ettiğinin düzenlendiği,

**3.3.** Kanun ve mevzuatlar çerçevesinde Trafik Denetleme Şube Müdürlüğünce yapılan denetimlerde, belediye sınırları içerisinde ilgili belediyeden izin ve ruhsat almaksızın yapılan taşımalarda veya **gerekli izin ve belgelerinin olmasına rağmen taşımının kapsam ve niteliğine uygun yetki belgesi olmaksızın taşıma yapıldığının tespit edilmesi durumunda**, ilgililer ve taşımada kullanılan taşıtlar hakkında 2918 Sayılı Karayolları Kanunu'nun Ek/2-3 maddesine "*İlgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dahilinde ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapmak*" hükmüne istinaden işlem yapılmasının, ilgili kanun ve mevzuata uygun olduğu gibi denetimlerin ve bu denetimler sonucunda uygulanan işlemlerinde açıklayıcı ve etkin olması açısından önem arz ettiği, **02/10/1986 tarih ve 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu kararı** ile ilde faaliyet gösteren "ticari taksilerin" (34 T.. 34) tahdit altına

alındığı, il içerisinde bir noktadan bir noktaya taşımacılıkların bu araçlarla yapıldığı, bahse konu cezai işlem uygulanmış Turizm Servis Araçlarının ise, almış olduğu bu belgelerle adeta turist taşıyan bir ticari taksi faaliyetinde buldukları, yapmaları gereken taşımacılığın dışında faaliyet gerçekleştirdikleri, söz konusu durumun yolcu beyan tutanaklarına da yansıdığı, amaç dışı ticari yolcu taşımacılığının Belediye mücavir alanı içerisinde yapılması sebebiyle **2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun** ilgili maddesinin uygulandığı,

**3.4.** 4925 Karayolları Taşıma Kanunu'nun ilgili maddelerinde, Belediye sınırları içerisinde Servis ve Turizm Taşımacılığı ile ilgili ve amacı dışında yapılan taşımacılıkların tespiti halinde uygulanacak işlemlerin bahse konu kanunda ayrıntısını kapsamaması daha çok şehirlerarası taşımacılık yapan araçlarla ilgili olması, ayrıca 4925 Karayolları Taşıma Kanunu'nun 36 ncı maddesinde yer alan "*Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleri uygulanır.*" hükmüne istinaden denetim ve kontrollerin kanun ve mevzuatlar çerçevesinde yapıldığı,

**3.5.** Ayrıca İstanbul 2. ve 4. Dairelerinin 2017/338, 2017/738 ve 2017/408 kararları ile birlikte yine Bakırköy 5. Sulh Ceza Hakimliği'nin 2017/1570 D. İş sayılı kararlarında "*İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın Turizm Servis Aracı Güzergah Kullanımı İzin Belgesi ile Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca verilen yetki belgesi taşıt kartına dayanılarak belediye sınırları içerisinde belediyeden izin almaksızın ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapıldığı hususunda hukuka aykırılık yoktur.*" denilerek uygulanmakta olan cezai işlemler hakkında herhangi bir hukuka aykırılık görülmediği,

**3.6.** Birçok ülkede faaliyet gösteren UBER ve Scure Driver, Back Up, Olev, Careem gibi internet sitesi üzerinden akıllı telefonlara yüklenen uygulamalar aracılığı ile şehir içinde kullanıcılara özellikle lüks özel araç temini sağlayan organizasyonlar olduğu, bu kapsamda, UBER vb. organizasyonların, İstanbul'da da geçtiğimiz dönemlerde faaliyete başladığı, sistemine kendi öz mal aracı olmayan dışarıdan tahdit altında bulunmayan araçları sistem havuzuna katarak temin ettiği yolcularını ticari taksilerin rayiç fiyatlarına yolcu taşımacılığı yaptığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün 20980289/AREP/4223 sayılı yazısında Turizm Servis Aracı Güzergah Belgesinin hangi faaliyet için verildiğinin, UBER ve Scure Driver, Back Up, Olev, Careem gibi uygulamaların taşımacılığıyla ilgili düzenlenmediğinin belirtildiği,

**3.7.** Trafik Denetleme Şube Müdürlüğünce yapılan denetim ve kontrollerde bahse konu sisteme kayıtlı olan araçların, "D2 yetki belgesi" veya Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenlenen "Turizm Taşımacılığı İzin Belgesi" (*Bu belge ile otel, tur ve turizm sözleşmesi yapılması ve grup yolcu taşınması zorunludur. Ayrıca bu belge İstanbul'u ziyarete gelen turistlerin taşımacılığında yoğunluğu azaltmak için UKOME tarafından çıkartılmıştır*) araçlar ile taşımacılık yapıldığının tespit edildiği,

**3.8.** Yine Uber vb. sistemlerde faaliyet gösteren Tursab'a kayıtlı araçların bu tarz illegal ve amaç dışı taşımacılık yaptıklarının tespit edilmesi halinde 2918 sayılı Kanunun Ek/2-3 maddesine istinaden cezai işlem uygulandığı, tespit edilen bu araçların Uber, Secure Driver, Olev, Careem vb. sisteme dahil olsalar da, **Tursab'a kayıtlı Turizm firmalarının daha çok amaç dışı taşımacılık yaptıklarının anlaşıldığı**,

**4. 14/11/2017 tarih ve E.13835 sayılı yazı ile Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığından bilgi ve belge talebinde bulunulmuş olup, ilgili idarenin 29/12/2017 tarih ve E.93943 sayılı cevabi yazı ve eklerinde özetle;**

**4.1.** Belediye sınırlarının dışına/dışından yapılacak taşımaların, 4925 Sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ve bu kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan Karayolu Taşıma Yönetmeliği hükümlerine göre, taşımanın kapsam ve niteliğine uygun yetki belgesiyle yapılması gerektiği, ancak belediye sınırları içerisinde bulunan yerleşim yerleri ile şehir merkezi arasında yapılan toplu taşımaların, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi hükümlerine göre ilgili belediyeye ait taşıtlar veya belediye tarafından yetkilendirilen özel halk otobüsleriyle yapılabildiği,

**4.2.** 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun amaçlarından birinin de taşımada düzeni ve güvenliği sağlamak olduğu, söz konusu düzenin sağlanabilmesi için, anılan Kanun ile yetki belgesi sistemi getirildiği, taşımacılık faaliyetlerinin yetki belgesi alınmadan yapılmasının Kanunun 5 inci maddesi ile yasaklandığı, bu kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan Karayolu Taşıma Yönetmeliği hükümlerine göre, taşımanın kapsam ve niteliğine uygun yetki belgesiyle yapılmasının gerektiği, **4.3.** D2 yetki belgesi alan ve usulsüz olarak yolcu taşımacılığı faaliyetinde bulunan firmalarla ilgili denetimlerin ilgili birimlerce yapıldığı, tespit edilen ihlal türüne göre 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 26 ncı maddesinin ilgili hükümleri gereğince İdari Para Cezası Karar Tutanağı veya Karayolu Taşıma Yönetmeliği hükümleri gereğince İhlal Tespit Tutanağı düzenlendiği,

**4.4.** D2 yetki belgesi bulunan ancak bu belge kapsamı dışında başka bir yetki belgesi kapsamında faaliyette bulunan taşımacılara 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 26 ncı maddesinin (a) fıkrası gereğince işlem yapıldığı, ayrıca ilgili Belediyeden Güzergah İzin Belgesi almadan şehir içi iki nokta arasında taşıma yapan firmalara Karayolları Trafik Kanununda yetkilendirilen kolluk güçleri tarafından müeyyide uygulandığı,

**4.5.** D2 yetki belgesi bulunan ve ilgili Belediyeden güzergah izin belgesi almadan şehir içindeki iki nokta arasında taşıma yapan taşımacılarla ilgili olarak, Belediye mevzuatı çerçevesinde değerlendirme yapılması gerektiği,

**4.6.** Bahsi geçen taşımanın Belediye sınırları içerisinde yapılması halinde 5216 sayılı Belediye Kanunu ile Karayolları Trafik Kanunu kapsamında İçişleri Bakanlığınca değerlendirme yapılması gerektiği,

**4.7.** Karayolu Taşıma Kanununun 10 uncu maddesi uyarınca yolcu taşımacılığında komisyonculuk yapılmasının mümkün olmadığı, UBER ve benzeri firmaların yaptığı faaliyetlerin komisyonculuk olduğu, Karayolu Taşıma Kanununun 26 ncı maddesinin (a) fıkrası gereğince işlem yapılması gerektiği,

**5. 14/11/2017 tarih ve E.13834 sayılı yazı ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığından bilgi ve belge talebinde bulunulmuş olup, ilgili idarenin 23/01/2018 tarih ve 15938 sayılı cevabi yazı ve eklerinde özetle;**

**5.1.** 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile İstanbul il sınırları dâhilinde yolcu taşımacılığı yapan araçlara izin ve ruhsat belgeleri verildiği, servis taşımacılığı usul ve esaslarının 'Servis Araçları Yönergesi' ile düzenlendiği, anılan Yönergede her bir servis taşımacılığı türünün kendi niteliğine göre tanımlandığı ve yine her taşımacılık türü için ayrı bir izin belgesi verildiği,

**5.2.** Turizm servis aracı güzergâh kullanım izin belgesiyle; taşıyan ile taşımacı arasında yapılan sözleşme çerçevesinde turizm servisi taşımacılığı yapılabildiği, **güzergâh kullanım izin belgesinin sözleşme ve isim listesi ile birlikte geçerli olduğu**, Yönerge Yaptırım Cetveli ile usule aykırı taşımacılık yapanlar hakkında uygulanacak yaptırımların belirlendiği, ayrıca 2918 sayılı Kanun Ek 2/3. maddesi ile de **Belediyeden izin almaksızın yolcu taşımacılığı yapanlar hakkında cezai işlem uygulandığı**,

**5.3. D2 Yetki Belgesinin;** Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından verilen bir belge olduğu, 10/07/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ile 26/09/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak hazırlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliğinde düzenlendiği, **güzergâh kullanım izin belgelerinin** ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na istinaden İstanbul il sınırları dâhilinde servis taşımacılığı yapan araçlara verildiği, her iki belgenin yasal dayanakları ve kullanım alanlarının birbirinden farklı olduğu, **güzergâh kullanım izin belgelerinin yalnızca tanımlı olduğu alanda kullanılabildiği, bu alan dışında yok hükmünde olduğu ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu Ek 2/3. maddesi çerçevesinde yaptırım uygulanması gerektiği**,

**5.4.** Her belgenin yalnızca kendi konusu ile sınırlı olarak kullanılabildiği, benzer şekilde her bir ihlal için de ayrı bir yaptırım belirlendiği ve bu çerçevede uygulama yapıldığı, buna göre turizm servis aracı güzergâh kullanım izin belgesi ile öğrenci servisi taşımacılığı yapılması halinde ilgili belge yok hükmünde olacağından, taşımacı hakkında Karayolları Trafik Kanunu Ek 2/3. maddesinin uygulanabileceği, ancak turizm servis aracı güzergâh kullanım izin belgesi ile yine turizm taşımacılığı yapılması esnasında bu taşımacılığın usul ve esaslarına uygun olmayan bir ihlalin gerçekleşmesi durumunda Yönerge ile belirlenen yaptırımlardan uygun olanının uygulanacağı,

**5.5.** Turizm Servis Aracı Güzergâh Kullanım İzin Belgesi ile yolcu taşımacılığının usul ve esaslarının Yönerge ile belirlendiği, **bu belgeye sahip taşımacıların Uber, Secure Driver, Back Up, Olev, Careem vb. uygulamalar vasıtasıyla yolcu almalarının mevzuata aykırı olduğu**, açıklamalarına yer verilmiştir.

### **III. İLGİLİ MEVZUAT**

**6. 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74 üncü maddesinde;** *"... Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. ... "* hükmüne, **7. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun Görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;** *"Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir."* hükmüne,

**8. 10/07/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;** *"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu*

*taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.” hükmüne, (p) bendinde; “Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.” hükmüne,*

**8.1. "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasında;** *“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlenmesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.” hükmüne,*

**9. 03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde;** *“Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.” hükmüne,*

**10. 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun "Araçların tescil edildikleri amacın dışında kullanılması" başlıklı Ek 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında;** *“(Ek fıkra: 31/5/2012-6321/3 md.) İlgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dâhilinde ticari amaçlı yolcu taşıyan kişiye, bağlı bulunduğu durak, işyeri ve işletmelerin sorumlularına birinci fıkrada gösterilen idari para cezası üç kat olarak, fiilin işlendiği tarihten itibaren bir yıl içinde tekrerrü halinde ise beş kat olarak uygulanır. Ayrıca, araç her defasında altmış gün süre ile trafikten men edilir.” hükmüne,*

**11. 10/07/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun "Yetki belgesi alma zorunluluğu ve taşıma hizmeti" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;** *“Taşımacılık, acentelik ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği yapılabilmesi için Bakanlıktan yetki belgesi alınması zorunludur.” hükmüne,*

**11.1. "İdari para cezaları" başlıklı 26 ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde;** *“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 kaydettirmeden kullananlara beş yüz Türk Lirası idari para cezası verilir ve aynı kabahat için 48 saat geçmeden ikinci bir ceza verilmez.” hükmüne,*

**11.2. "Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde uygulanacak mevzuat" başlıklı 36 ncı maddesinde;** *“Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleri uygulanır.” hükmüne,*

12. 08/01/2018 tarihli ve 30295 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliğinin "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinin (ş) bendinde; *"Grup yolcu: Önceden planlanmış iş, gezi, toplantı, tören ve benzeri amaçla bir araya gelen ve bu amaçla gerçekleşecek seyahatin başlangıcından bitimine kadar birlikte hareket eden, taşıttaki şoför ve yardımcı personel haricindeki yolcu topluluğunu"* hükmüne, (ddd) bendinde; *"Tarifersiz yolcu taşıma: Önceden bir taşıma hattı ve taşıma güzergahı ile bir zaman ve ücret tarifesi belirlenmeksizin; grup yolcu durumuna göre arazi veya mekik sefer düzenlenerek yapılan düzensiz ve grup yolcu taşımalarını...ifade eder"* hükmüne,

12.1. "Yetki belgesi alma zorunluluğu" başlıklı 5 inci maddesinde; *"Bu Yönetmelik kapsamına giren taşımacılık, acentelik, taşıma işleri komisyonculuğu, taşıma işleri organizatörlüğü, nakliyat ambarı işletmeciliği, kargo işletmeciliği, lojistik işletmeciliği, dağıtım işletmeciliği, terminal işletmeciliği ve benzeri faaliyetlerde bulunacak gerçek ve tüzel kişilerin yapacakları faaliyetlere uygun olan yetki belgesini/belgelerini Bakanlıktan almaları zorunludur."* hükmüne,

12.2. "Yetki belgesi türleri" başlıklı 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasının (b) bendinde, *"D2 yetki belgesi: Ticari ve tarifersiz olarak yapacaklara...verilir."*,

13. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (UKOME) 05/04/2007 tarihli ve 2007/4-2 sayılı kararıyla kabul edilen Servis Araçları Yönergesinin "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde; *"Bu yönerge İBB sınırları içinde yolcu taşıma izni verilen servis araçlarının hangi koşullar altında ve ne şekilde çalışacaklarını, bunların işleticileri ile verilen hizmetten yararlanan kuruluşlar/şahıslar arasındaki ilişkileri, uygulamayı yürütecek ve denetleyecek olan kuruluş ve organların yetki ve sorumluluk alanlarını belirlemek amacıyla hazırlanmıştır."* düzenlemesine,

13.1. "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinde, *"Bu Yönerge;... Turizm Servis Taşımacılığı (Şehir içi turizm taşımacılığı yapan araçları)... kapsar."* düzenlemesine,

13.2. "Tanımlar" başlıklı 5 inci maddesinin (k) bendinde; *"Güzergâh Kullanım İzin Belgesi: Servis Araçlarının çalışacakları güzergâhı belirten Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nce verilen belgeyi...ifade eder."* düzenlemesine,

13.3. "Güzergâh Kullanım İzin Belgesi Genel Şartlar" başlıklı 10 uncu maddesinin (ğ) bendinde; *"Güzergâh Kullanım İzin Belgesi, sözleşme ve isim listesi ile birlikte geçerlidir."* düzenlemesine, (h) bendinde; *"İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenlenen Güzergâh Kullanım İzin Belgesinin amacı dışında kullanımının tespiti halinde; UKOME kararları ile belirtilen hükümler doğrultusunda yaptırımlar uygulanarak belge iptal edilir ve ilgili taşımacıya 6 ay süre ile bu tür belge düzenlenmez."* düzenlemesine,

13.4. "Servis Aracı İşletiminde Uyulacak Esaslar" başlıklı 14 üncü maddesinde; *"C) Turizm Servis Aracı İşletiminin Yerine Getirilmesi Sırasında Uyulacak Esaslar;...j) Faaliyet esnasında Denetim Birimleri; Turizm Servis Aracı Güzergâh Kullanım İzin Belgesini, Tur, Turizm Firması veya Seyahat Acentaları ile yapılan sözleşmelerini, Tur, Turizm Firması veya Seyahat Acentaları tarafından onaylı grup yolcu isim listesini kontrol etmek istediklerinde ilgili belgeler birlikte ibraz edilecektir."* düzenlemesine,



**13.5. "Uygulanacak Yaptırımlar" başlıklı 29 uncu maddesinin a bendinde;** *"Bu yönerge hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında düzenlenecek zabıt tutanak ve raporlar doğrultusunda Servis Taşımacılığı Yaptırım Cetvelinde belirtilen hükümler uygulanır."* düzenlemesine, **g bendinde;** *"Servis Taşımacılığı Yaptırım Cetveli, taşımacılık esnasında yönergede belirlenen kurallara uymayanlara uygulanacak yaptırımı gösteren cetveldir."* düzenlemesine yer verilmiştir.

#### **IV. KAMU DENETÇİSİ HÜSEYİN YÜRÜK'ÜN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ**

**14.** Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesinin kapsamının ayrıntılı bir şekilde belirlenmesi amacıyla gerekli düzenlemenin yapılması, güzergah kullanım izin belgesi bulunan servis araçlarına bu hüküm kapsamında işlem tesis edilmemesi, Uber, Scure Driver, Back Up, Olev, Careem vb. uygulamalar ile ilgili gerekli düzenlemenin yapılması yönünde hazırlanan "Tavsiye Karar Önerisi" Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

#### **V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE**

**A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme 15.** Başvuran 1 numaralı paragrafta açıklandığı üzere, servis araçlarında tüm yetki ve izinlerin (Turizm Servis Aracı Güzergah Kullanım İzin Belgesi ve D2 Yetki Belgesi) bulunması nedeniyle Karayolları Trafik Kanunu Ek 2/3. maddesi gereğince cezai işlem tesis edilemeyeceğini, ilgili idarenin kesinleşmiş mahkeme kararlarına rağmen işlem yapmaya devam ettiğini iddia ederek söz konusu işlemlerin durdurulmasını talep etmektedir.

**16.** 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ile taşımada düzenin sağlanabilmesi için yetki belgesi sistemi getirilmiştir. Taşımacılık faaliyetlerinin yetki belgesi alınmadan yapılması Kanununun 5 inci maddesi ile yasaklanmıştır. Bu kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan Karayolu Taşıma Yönetmeliği hükümlerine göre, taşımanın kapsam ve niteliğine uygun yetki belgesiyle yapılması gerekmektedir. Örneğin Belediye sınırlarının dışına/dışından yapılacak taşımalar, 4925 Sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ve Karayolu Taşıma Yönetmeliği hükümlerine göre, taşımanın kapsam ve niteliğine uygun yetki belgesiyle yapılabilir. Belediye sınırları içerisinde bulunan yerleşim yerleri ile şehir merkezi arasında yapılan toplu taşımalar ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi hükümlerine göre yapılabilir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermenin Büyükşehir Belediyesinin sorumluluğunda olduğu ve trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

**17.** Turizm servis araçları ise Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndan alınan **D2 Yetki Belgesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nden alınan Güzergâh kullanım izin belgesi ile mevzuat dahilinde taşımacılık yapabilmektedir.**

**17.1. D2 Yetki Belgesi,** 10/07/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ile 26/09/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak hazırlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndan alınan D2 Yetki Belgesi, ticari ve tarifersiz olarak yurtiçi yolcu taşımacılığı yapacak olanlara verilmektedir. Tarifersiz yolcu taşıma, önceden bir taşıma hattı ve taşıma güzergâhı ile bir zaman ve ücret tarifesi belirlenmeksizin; grup yolcu durumuna göre **arızı veya mekik sefer düzenlenerek yapılan düzensiz ve grup yolcu taşımalarını;** grup yolcu ise, önceden planlanmış iş, gezi, toplantı, tören ve benzeri amaçla bir araya gelen ve bu amaçla gerçekleşecek **seyahatin başlangıcından bitimine kadar birlikte hareket eden yolcu topluluğunu** ifade etmektedir.

**17.2. Güzergâh kullanım izin belgesi** ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na istinaden İstanbul il sınırları dâhilinde yolcu taşımacılığı yapan araçlara verilmektedir. Servis taşımacılığı usul ve esasları 'Servis Araçları Yönergesi' ile düzenlenmiştir. Anılan Yönergede her bir servis taşımacılığı türü kendi niteliğine göre tanımlanmıştır ve yine her taşımacılık türü için ayrı bir izin belgesi verilmektedir. **Turizm servis aracı güzergâh kullanım izin belgesiyle;** taşınan ile taşımacı arasında yapılan sözleşme çerçevesinde turizm servisi taşımacılığı yapılabildiği, **güzergâh kullanım izin belgesinin sözleşme ve isim listesi ile birlikte geçerli olduğu,** Yönerge Yaptırım Cetveli ile usule aykırı taşımacılık yapanlar hakkında uygulanacak yaptırımların belirlendiği, ayrıca 2918 sayılı Kanun Ek 2/3. maddesi ile de **Belediyeden izin almaksızın yolcu taşımacılığı yapanlar hakkında cezai işlem uygulandığı anlaşılmaktadır.**

**17.3. İlgili mevzuatın incelenmesinden; her belgenin yalnızca kendi konusu ile sınırlı olarak kullanılabilirdiği,** yani her iki belgenin yasal dayanakları ve kullanım alanlarının birbirinden farklı olduğu, **benzer şekilde her bir ihlal için de ayrı bir yaptırım belirlendiği ve bu çerçevede uygulama yapıldığı, 17.3.1.** D2 yetki belgesi alan ve usulsüz olarak yolcu taşımacılığı faaliyetinde bulunan firmalarla ilgili yapılan denetimlerde, tespit edilen ihlal türüne göre 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 26 ncı maddesinin ilgili hükümleri gereğince İdari Para Cezası Karar Tutanağı veya Karayolu Taşıma Yönetmeliği hükümleri gereğince İhlal Tespit Tutanağı düzenlendiği, D2 yetki belgesi bulunan ancak bu belge kapsamı dışında başka bir yetki belgesi kapsamında faaliyette bulunan taşımacılara 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 26 ncı maddesinin (a) fıkrası gereğince işlem yapıldığı,

**17.3.2.** Belediyeden Güzergâh İzin Belgesi almadan şehir içi iki nokta arasında taşıma yapan taşımacı hakkında Karayolları Trafik Kanunu Ek 2/3. maddesinin uygulandığı, ancak turizm servis aracı güzergâh kullanım izin belgesi ile yine turizm taşımacılığı yapılması esnasında bu taşımacılığın usul ve esaslarına uygun olmayan bir ihlalin gerçekleşmesi durumunda Yönerge ile belirlenen yaptırımlardan uygun olanının uygulanacağı anlaşılmaktadır. Örneğin; turizm servis aracı güzergâh kullanım izin belgesi ile öğrenci servisi taşımacılığı yapılması halinde yahut güzergâh kullanım izin belgeleri yalnızca tanımlı olduğu alanda kullanılabilirdiğinden ve bu alan dışında yok hükmünde olduğundan tanımlı olduğu alan dışında taşıma yapılması durumunda taşımacı hakkında Karayolları Trafik Kanunu Ek 2/3. maddesi uygulanabilmektedir.

**18.** Başvuran, yukarıda anılan belgelere sahip servis araçlarına yüksek mahkeme kararlarına rağmen Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesine göre cezai işlem tesis edildiğini iddia etmektedir. İlgili idare tarafından ise, **gerekli izin ve belgelerinin olmasına rağmen taşımanın kapsam ve niteliğine uygun yetki belgesi olmaksızın taşıma yapıldığının tespit edilmesi**

**durumunda**, ilgililer ve taşımada kullanılan taşıtlar hakkında 2918 Sayılı Karayolları Kanunu'nun Ek 2/3. maddesinin "*İlgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dahilinde ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapmak*" hükmüne istinaden işlem yapılmasının, ilgili kanun ve mevzuata uygun olduğu belirtilmektedir (Bknz. 3.3 nolu paragraf).

**18.1.** Konuyla ilgili yargı kararları incelendiğinde, **ilgili belediyeden güzergah izin belgesi almadan ticari amaçlı taşımacılık yapıldığından** bahisle 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesi uyarınca söz konusu aracın trafikten menniyle davacıya idari para cezası verilmesine ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davada İstanbul 6. İdare Mahkemesinin 21/10/2015 tarihli ve E.2015/1031, K.2015/2187 sayılı kararında, davacıya ait aracın **İstanbul Büyükşehir Belediyesinden alınmış güzergah kullanım izin belgesi bulunduğu** anlaşılmalı, davacı hakkında korsan taşımacılık yaptığı gerekçesi ile tesis edilen işlemlerde hukuka uyarlılık bulunmadığından, dava konusu işlemin iptaline karar verdiği, söz konusu kararın Danıştay 15. Dairesinin 11/05/2016 tarihli ve E.2016/1104, K.2016/3390 sayılı kararıyla onandığı,

**18.2.** Benzer şekilde başvuran Ersin KULA adına kayıtlı aracın 2918 sayılı Kanunun Ek 2/3. maddesi uyarınca 60 gün süreyle trafikten men edilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 26/04/2016 tarihli ve E.2016/88, K.2016/955 sayılı kararında, **kullanım amacı; yolcu nakli-ticari olarak ruhsatına işli araç ile servis aracı güzergah kullanım izin belgesi kapsamında taşımacılık yapıldığından, anılan Kanunun Ek 2/3. maddesi kapsamında ilgili idareden izin almaksızın amaç dışı bir taşımacılık yapıldığından bahsedilemeyeceği**; diğer yandan, İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde çalışan servis araçlarına ilişkin kuralların ilgili Servis Araçları Yönergesinde düzenlendiği, anılan Yönergeye aykırı davranılması halinde Yönergede belirlenen yaptırımların uygulanmasının mümkün olduğu belirtilerek dava konusu işlemin iptaline karar verildiği, anılan kararın Danıştay 15. Dairesinin 18/09/2017 tarihli ve E.2016/7197, K.2017/4489 sayılı kararıyla onandığı anlaşılmalıdır.

**18.3.** Yukarıda yer verilen Danıştay kararlarında, ilgili belediyeden **güzergah izin belgesi almadan ticari amaçlı taşımacılık yapıldığından bahisle kesilen cezada güzergah kullanım izin belgesi bulunduğu**ndan ve **güzergah kullanım izin belgesi kapsamında taşımacılık yapıldığından** bahisle 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesi kapsamında uygulanan cezanın iptal edildiği anlaşılmaktadır.

**19.** Yukarıda yer verilen açıklamalar, ilgili mevzuat, yargı kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; trafik düzenini ve güvenliğini sağlamak için belediye sınırları içerisinde ticari amaçla çalıştırılacak taşıtların çalışma şekil ve şartları ile bu araçların çalıştırılabileceği yerler ile güzergahlarını tespit etmenin, bunlara ilişkin planlama ve koordinasyon yapmanın, güzergah belirlemenin, sayısını tespit etmenin, izin ve çalışma ruhsatı vermenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre ilgili idarelere yüklenen bir görev ve yetki olduğu, D2 Yetki Belgesi ve Güzergâh kullanım izin belgesi olmayan araçlara ve bu belgelere sahip olan, ancak bu belgeleri amacı dışında kullanan araçlara ilgili mevzuat uyarınca yaptırım uygulanmasının bu kapsamda zorunlu olduğu, aksi durumda ilgili idareler tarafından yapılan planlamanın dışına çıkılacağı ve bu şekilde trafik düzeninin ve güvenliğinin tehlikeye düşeceğinin açık olduğu,

**19.1.** Turizm servis aracı güzergâh kullanım izin belgesiyle; taşıyan ile taşımacı arasında yapılan sözleşme çerçevesinde turizm servisi taşımacılığı yapılabildiği, **güzergâh kullanım izin belgesinin sözleşme ve isim listesi ile birlikte geçerli olduğu**, Denetim Birimlerinin Turizm Servis Aracı

Güzergâh Kullanım İzin Belgesini, **Tur, Turizm Firması veya Seyahat Acentaları ile yapılan sözleşmelerini, Tur, Turizm Firması veya Seyahat Acentaları tarafından onaylı grup yolcu isim listesini** kontrol etmek istediklerinde ilgili belgelerin birlikte ibraz edileceği hususlarının Servis Araçları Yönergesinde açıkça belirtildiği, yine söz konusu **belgenin üzerinde "...turist taşınması için müsaade edilen TURİZM SERVİS ARACINA verilen izin belgesidir. TURİZM SERVİS ARACI OLARAK KULLANILDIĞI SÜRECE GEÇERLİDİR. AMACI DIŞINDA KULLANILAMAZ."** açıklamalarının yer aldığı,

**19.2.** Söz konusu hükümlerden anlaşılacağı üzere **sözleşme ve isim listesi ile birlikte geçerli olan güzergah kullanım izin belgesinin, anılan maddenin mefhumu muhalifinden hareketle sözleşme ve isim listesi bulunmuyorsa geçersiz olacağı, aynı şekilde turizm servis aracı olarak kullanım yapılmıyorsa ve amacı dışında bir kullanım söz konusuysa belgenin yine geçersiz olacağı,** nitekim Ukome'nin 14/07/2016 tarih ve 2016/4-12 sayılı kararına istinaden denetleme esnasında, Turizm Servis Aracı Güzergah Kullanım İzin Belgesi, Tur, Turizm Firması veya Seyahat Acentaları ile yapılan sözleşmeler (aslı), Tur, Turizm Firması veya Seyahat Acentaları tarafından onaylı grup yolcu isim listesinin (aslı) kontrol edilmesinin kararlaştırıldığı,

**19.3.** Açıklanan nedenlerle, başvuran her ne kadar servis araçlarında Turizm Servis Aracı Güzergah Kullanım İzin Belgesi ve D2 Yetki Belgesi bulunması nedeniyle Karayolları Trafik Kanunu Ek 2/3. maddesi gereğince cezai işlem tesis edilemeyeceğini, ilgili idarenin kesinleşmiş mahkeme kararlarına rağmen işlem yapmaya devam ettiğini iddia etse de, **belediye sınırları içerisinde ilgili belediyeden izin ve ruhsat almaksızın yapılan taşımalarda veya gerekli izin ve belgelerinin olmasına rağmen taşımanın kapsam ve niteliğine uygun yetki belgesi olmaksızın taşıma yapıldığının tespit edilmesi durumunda yahut yukarıda yer verilen eksikliklerin tespit edilmesi halinde,** ilgililer ve taşımada kullanılan taşıtlar hakkında 2918 Sayılı Karayolları Kanunu'nun Ek 2/3. maddesinin "*İlgili belediyeden izin veya ruhsat almaksızın, belediye sınırları dahilinde ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapmak*" hükmüne istinaden işlem yapılmasının, ilgili kanun ve mevzuata uygun olduğu, yüksek mahkeme kararlarının 18.3. paragrafta açıklandığı üzere **güzergah izin belgesi almadan ticari amaçlı taşımacılık yapıldığından bahisle kesilen cezada güzergah kullanım izin belgesi bulunduğundan ve güzergah kullanım izin belgesi kapsamında taşımacılık yapıldığından bahisle verildiği,** bu nedenle başvuranın somut iddiasını bu kapsamda karşılamadığı **sonuç ve kanaatine varılmıştır. 20.** Diğer taraftan, **servis araçlarından bir kısmı Uber vb. sistemlere kayıtlı olarak taşımacılık yapmaktadır.** İdarenin konuyla ilgili açıklamaları incelendiğinde, Uber, Scure Driver, Back Up, Olev, Careem vb. gibi internet sitesi üzerinden akıllı telefonlara yüklenen uygulamalar aracılığı ile şehir içinde kullanıcılara araç temin edildiği, bu kapsamda UBER vb. organizasyonların, İstanbul'da geçtiğimiz dönemlerde faaliyete başladığı, kendi öz mal aracı olmayan, dışarıdan tahdit altında bulunmayan araçlar ile sistem havuzuna katarak temin ettiği yolcularını ticari taksilerin rayiç fiyatlarına taşıdığı, söz konusu araçların mevzuata aykırı nitelikte izinsiz taşımacılık yaparak haksız kazanç elde ettiğinin tespit edildiği, ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün 20980289/AREP/4223 sayılı yazısında Turizm Servis Aracı Güzergah Belgesinin UBER ve Scure Driver, Back Up, Olev, Careem gibi taşımacılıklarda kullanılması amacıyla düzenlenmediği, sadece İstanbul il sınırları dahilinde turizm taşımacılığında kullanılmak üzere düzenlendiği ifade edilmiştir. Ayrıca yapılan denetimlerde, 2016 yılında Uber nedeniyle 396 araç ile ilgili Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesine göre cezai işlem tesis edildiği tespit edilmiştir.

**21.** Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 13/02/2017 tarihli ve 33551 sayılı yazısı ile Uber, Back Up, Secure Driver vb. farklı isimler altında faaliyet gösteren firmaların, kendi adına veya kiralama sözleşmeli

hiçbir araç ve personeli bulunmaksızın, internet ortamında kullanılan cep telefonu uygulamalarıyla, araç sahipleri/sürücülerini ile müşterileri buluşturduğu ve yapılan taşımaya ilişkin komisyon almak suretiyle, **mevzuata aykırı nitelikte izinsiz taşımacılık yaparak haksız kazanç elde ettikleri, kazançlarına ilişkin vergi vermedikleri**, haksız rekabet ortamı oluşturarak, yasalar çerçevesinde bu hizmeti yapan şoför esnafının mağduriyetlerine sebep oldukları belirtilerek, gerekli önlemlerin alınması, denetimlerin yapılması ve yaptırımların uygulanması ilgili idarelerden istenmiştir. **22.** Uber sistemi üzerinden yapılan taşımacılık nedeniyle 2918 sayılı Kanununun Ek 2/3. maddesi uyarınca cezai işlem tesis edilmesine ilişkin yargı kararları incelendiğinde, İstanbul 4. İdare Mahkemesi 28/02/2017 tarihli ve E.2016/1818, K.2017/408 sayılı kararında, **Turizm Servis Aracı Güzergah Kullanımı İzin Belgesi ve D2 Yetki Belgesi Taşıt Kartına dayanılarak belediye sınırları içinde belediyeden izin alınmaksızın ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapıldığından dava konusu işlemde hukuka aykırılık olmadığından davanın reddine karar vermiştir.** Benzer şekilde İstanbul 2. İdare Mahkemesi 21/03/2017 tarihli ve E.2016/2029, K.2017/738 sayılı kararında, ... plakalı aracın Turizm Servis Aracı Güzergah Kullanım Belgesi kapsamı dışında korsan olarak tabir edilen ticari amaçlı yolcu taşımacılığında kullanıldığı, aracın tescil belgesindeki yolcu nakli-ticari nitelik taşımasının anılan taşımacılığın korsan tabir edilen niteliğini değiştirmeyeceği, davacının sahip olduğu belgelerin işleme konu taşımacılık için yeterli görülmesinin mümkün olmadığı, işlenen fiil nedeniyle 2918 sayılı Kanununun Ek 2/3. maddesi uyarınca aracın 60 gün süreyle trafikten men edilmesine ilişkin davalı idare işleminde hukuka aykırılık bulunmadığından davanın reddine karar vermiştir.

**23.** 22 nolu paragrafta yer verilen mahkeme kararları ve idarenin açıklamaları karşısında, Uber isimli şirket, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinden lisanslı şirketlerin platforma kaydolabildiğini, gerekli lisanslara sahip olmayan araçların taşımacılık yapamayacağını, vergi mükellefi olan söz konusu şirketlerin ticari gelirleri üzerinden vergiye tabi olduklarını, diğer taraftan kendi şirketlerinin de Türkiye’de ofisi olduğunu ve vergi ödediklerini ifade etmektedir. Ancak her ne kadar anılan şirket, idarelerden gerekli belgeleri alarak yasal zeminde faaliyet gösterdiklerini ve vergi ödediklerini belirtmiş olsa, idare nezdinde mevzuata aykırı nitelikte izinsiz taşımacılık yaparak haksız kazanç elde ettikleri, kazançlarına ilişkin vergi vermedikleri vurgulanarak Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesine göre cezai işlem tesis edilmiştir.

**24. Anayasa’nın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “belirlilik”tir.** Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması; ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. (Anayasa Mahkemesi’nin 18/01/2018 tarihli ve E.2017/129, K.2018/6 sayılı Kararı)

**25. 19.3. nolu paragrafta belirtildiği üzere belediye sınırları içerisinde ilgili belediyeden izin ve ruhsat almaksızın yapılan taşımalarda veya gerekli izin ve belgelerinin olmasına rağmen taşımanın kapsam ve niteliğine uygun yetki belgesi olmaksızın taşıma yapıldığının tespit edilmesi durumunda yahut belirtilen eksikliklerin tespit edilmesi halinde, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2/3. maddesine göre cezai işlem tesis edilmesi hukuka uygundur.** Ancak bu kapsamda yer almayan, yani belediyeden alınmış izin ve belgesi bulunan, taşımanın kapsam ve

niteliğine uygun yetki belgesi bulunan ve bu kapsamda taşıma yapan yahut belirtilen eksiklikleri bulunmayan, ancak **Uber vb. sistem aracılığıyla taşımacılık yapan servis araçlarına aynı hükme göre cezai işlem tesis edildiği anlaşılmış olup, söz konusu durumun hukuk güvenliğine aykırı sonuçlar doğurabileceği değerlendirilmektedir.**

**26. Yukarıda yer verilen açıklamalar, ilgili mevzuat, yargı kararları, ilgili idarelerin ve tarafların açıklamaları ile tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; Uber vb. sistemlerle ilgili yasal boşluk olduğu, konuya netlik kazandırılmasını teminen İçişleri Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile ilgili şirketlerin ve konuya taraf olan dernek ve odaların katılımıyla bir toplantı düzenlenerek gerekli düzenlemenin yapılması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.**

**B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme 27.** İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; Kurumumuzun bilgi ve belge talebine, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile İstanbul Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü tarafından süresi içinde cevap verildiği, İstanbul Valiliğinin başvuranla ilgili işlemlerinde 'kanunlara uygunluk', 'makul sürede karar verme', 'hesap verilebilirlik', 'şeffaflık', 'kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi' ve 'karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi' **ilkelerine uygun davrandığı** anlaşılmıştır. Diğer taraftan İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından Kurumumuzun bilgi ve belge talebine süresi içinde cevap verilmediği, bu yüzden ilgili idarenin 'kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi' **ilkesine uymadığı** tespit edildiğinden, anılan İdarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

## **VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA**

**28.** 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca başvurunun Kurumumuz tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. 21 inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca ise tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. Buna göre; ilgili idarenin eylem ve işlemlerine karşı (varsa) dava açma süresinden arta kalan sürede İstanbul İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

## **VII. KARAR**

Yukarıda açıklanan gerekçelerle;

Başvuranın talebinin **REDDİNE,**

Uber, Scure Driver, Back Up, Olev, Careem vb. uygulamalar ile ilgili yasal boşluk olduğu anlaşıldığından, söz konusu uygulamaların mevzuata aykırı olup olmadığı, yapılan faaliyetin 'korsan taşımacılık' kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği gibi hususların açıklığa kavuşturulması amacıyla tarafların (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, ilgili şirketler, konuya taraf olan dernek ve odaların vb. katılımıyla toplantı yapılması ve sonucunda alınan kararlar doğrultusunda gerekli düzenlemenin yapılması hususunda

**İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA ve GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

**Kararın; BAŞVURANA, İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA ve GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞINA tebliğine,**

**Bilgi için Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına, İstanbul Valiliğine ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına gönderilmesine,**

6328 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca İçişleri Bakanlığı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince **karar verildi.**

**e-İmzalıdır**

Şeref MALKOÇ  
Kamu Başdenetçisi