PAPER DETAILS

TITLE: IDARENIN KOLLUK YETKILERI KAPSAMINDA TRAFIK IHLALLERININ ELEKTRONIK DENETLEME SISTEMLERI ILE TESPITI

AUTHORS: Zehra Karakus Isik, Kamile Türkoglu Üstün

PAGES: 358-371

ORIGINAL PDF URL: https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/4238073

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ
INONU UNIVERSITY LAW REVIEW
ISSN: 2146-1082 e-ISSN: 2667-5714
İnÜHFD - InULR
Araştırma Makalesi / Research Article

# İDARENİN KOLLUK YETKİLERİ KAPSAMINDA TRAFİK İHLALLERİNİN ELEKTRONİK DENETLEME SİSTEMLERİ İLE TESPİTİ

## DETECTION OF TRAFFIC VIOLATIONS WITH ELECTRONIC SURVEILLANCE SYSTEMS AS PART OF ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT POWERS

Zehra KARAKUŞ IŞIK* & Kamile TÜRKOĞLU ÜSTÜN**

**Makale Bilgi**

*Gönderi: 24/09/2024*
*Kabul : 05/12/2024*

**Anahtar Kelimeler**

*İdari Kolluk, Trafik İdari Para Cezası, Elektronik Denetleme Sistemleri, Otomatikleştirilmiş İdari İşlemler, Hasılat Paylaşımı.*

**Özet**

10.21492/inuhfd.1349678

Elektronik denetleme sistemleri, kuruldukları yerlerde trafikteki araçları denetleyen ve kural ihlali yapan araçları tespit ederek araç bilgilerine erişebilen bütünleşmiş bilişim teknolojileri içeren bir sistemdir. Sistem, ihlal halinde idari veri tabanlarına erişerek araç sahibi bilgilerine ulaşmakta ve bu bilgileri emniyet müdürlüklerine yollayarak, araç sahipleri hakkında trafik idari para cezaları tesis edilmesini sağlamaktadır. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda, elektronik denetleme sistemlerinin belediyeler veya sermayesinin tamamı belediyelere ait şirketler tarafından kurulabileceği veya belediyelerce hasılat paylaşımı yoluyla özel hukuk kişilerine kurdurulabileceği öngörülmüştür. Böylece özel hukuk kişilerine genel idari kolluk yetkileri devredilmiştir. Ayrıca Emniyet Genel Müdürlüğü, sistemler vasıtasıyla kesilen trafik cezalarından elde edilen geliri belediye ve özel hukuk kişileriyle paylaşmaktadır. Yapay zekâ sistemleriyle donatılan bu sistemler, kişisel verileri işlemekte ve ihlal tespitini otomatik olarak gerçekleştirmektedir. Çalışmada kişi hak ve özgürlükleriyle doğrudan ilgili olan elektronik denetleme sistemlerine ilişkin mevzuat ve emsal Anayasa Mahkemesi kararları incelenecek sonrasında otomatikleştirilmiş idari işlemler ve elektronik denetleme sistemlerinin amacına yönelik tartışmalara yer verilecektir.

**Article Info**

*Received: 24/09/2024*
*Accepted: 05/12/2024*

**Keywords**

*Administrative Law Enforcement, Traffic Administrative Fine, Electronic Surveillance Systems, Automated Administrative Act, Revenue Sharing.*

**Abstract**

Electronic surveillance systems comprise integrated information technologies that inspect vehicles in traffic, enabling access to vehicle information by detecting violations. In the event of an infraction, the system accesses administrative databases to obtain vehicle owner information and forwards this data to security directorates to impose traffic fines on vehicle owners. Law No. 2918 on Road Traffic permits municipalities or municipalities' companies to install electronic surveillance systems, or to do so through revenue sharing with private law persons. Thus, general administrative law enforcement powers are delegated to private law persons. The General Directorate of Security shares the revenue generated from traffic fines issued through its systems with municipalities and private law persons. These systems are equipped with artificial intelligence that processes personal data and detects violations automatically. In this study, the legislation and precedent Constitutional Court decisions on electronic surveillance systems, which are directly related to the rights and freedoms of individuals, will be analysed, and then, discussions on the purpose of automated administrative act and electronic surveillance systems will be included.

Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır.

* Dr. Öğretim Üyesi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Ali Fuad Başgil Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı.
** Dr. Öğretim Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı.

**Atıf Şekli** | **Cite As**: KARAKUŞ IŞIK, Zehra/ TÜRKOĞLU ÜSTÜN, Kamile, "İdarenin Kolluk Yetkileri Kapsaminda Trafik İhlallerinin Elektronik Denetleme Sistemleri İle Tespiti", İnÜHFD, 15(2), 2024, s.358-371. **İntihal** | **Plagiarism:** Bu çalışma intihal programında kontrol edilmiş ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been controlled via plagiarism software and reviewed by at least two blind referees.

**EXTENDED SUMMARY**

The systems used to control motorways in order to ensure traffic order and to impose administrative sanctions for infringements are collectively referred to as electronic monitoring systems. These systems utilize cameras and sensors, in conjunction with sophisticated image processing technologies, to monitor the areas in which they are installed. They are capable of automatically recording any violations that they detect, accessing vehicle data and subsequently transmitting this information to the General Directorate of Security, where it is converted into administrative fines. Furthermore, Article 16 of the Highway Traffic Law No. 2918 authorizes municipalities to install, and expand these electronic monitoring systems, thereby providing a legal basis for municipalities to have these systems installed by private companies through revenue sharing. Consequently, a law enforcement activity that is typically conducted by the police force has been delegated to municipalities, municipal companies, or private individuals. This situation represents a partial transfer of administrative law enforcement powers to private individuals. However, in line with the jurisprudence of the Constitutional Court on similar issues, this transfer is not considered unconstitutional as long as the power to take executive decisions is not delegated. Yet, it is imperative that the procedures and principles governing this activity be established through legislative means. In this regard, the regulations set forth in Law No. 2918 are inadequate.

Even when the installation and operation of electronic surveillance systems is conducted by a private legal professional, there is minimal human involvement in the system's functionality and violation detection capabilities. These systems perform traffic surveillance and violation detection activities automatically, utilizing sophisticated technologies, including artificial intelligence. The violation detection reports generated by electronic surveillance systems are automatically converted into traffic fines, bypassing any inspection by the relevant police authority. It can thus be argued that traffic fines based on violations detected by the system should be regarded as semi-automated administrative act, representing a novel category of administrative act that has emerged as a consequence of the deployment of artificial intelligence in administrative decision-making processes. In such instances, it is imperative that citizens be furnished with specific legal safeguards. A legal framework should be established to regulate the utilization of these technologies, and that citizens be duly informed of the algorithms employed.

The intensively processed data, which is collected by electronic surveillance systems, contains personal data. These systems access the identity data of the vehicle owner from the license plate of the vehicle in question, and on occasion, take photographs or video recordings of the vehicle in such a way that the individuals present in the vehicle can be identified. It is therefore imperative that the issue be addressed in terms of personal rights and freedoms. While the processing of personal data for the purpose of preventive law enforcement activities is exempt from the provisions of the Law on the Protection of Personal Data (No. 6698), the limitation of a fundamental right necessitates the enactment of a specific legal framework regulating this subject matter. This framework may be incorporated into Law No. 2918 or established as a distinct legislation.

Furthermore, in accordance with Additional Article 16 of the Highway Traffic Law No. 2918, the prospect of a portion of the revenue generated from traffic fines detected by electronic monitoring systems being shared with municipalities and private legal persons gives rise to concerns that these systems are not operating in accordance with the public interest. Indeed, the legislation provides a comprehensive and transparent framework for the establishment and operation of electronic surveillance systems, which is a crucial safeguard against the potential misuse of these systems and the diversion of authority. Conversely, it is contrary to the fundamental principles of legal security and certainty to regulate the details of this subject with an unnamed regulatory act under the name of “procedures and principles”, without first establishing the main framework for the functioning of the system within the law.

In conclusion, the most significant issue pertaining to electronic surveillance systems, which have the potential to infringe upon individual rights and freedoms and are permitted to be conducted by private individuals, is related to the principle of legality. The fundamental tenets and procedural guidelines pertaining to these systems must be enshrined in legislation, whereas the specific operational details are better addressed in administrative regulations. Furthermore, the dissemination of information regarding the technology and systems employed in electronic surveillance to the general public will facilitate a greater understanding of the system's functionality. This would mitigate the public's concerns that electronic monitoring systems may be exploited by administrations for financial gain through questionable practices.

## I. GİRİŞ

Dijital çağda bilgi teknolojilerindeki yenilikler, hayatın her alanında olduğu gibi idarenin işleyişi üzerinde de önemli bir dönüşüme yol açmıştır. Bu dönüşüm idarenin politika üretme ve karar alma süreçlerinden kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ve kolluk faaliyetlerine kadar birçok alanda bilgi teknolojilerinden faydalanılması sonucunu doğurmuştur. Bilgi teknolojilerinin idare tarafından kullanımı, çağın gereklerine uygun, vatandaş odaklı, verimli ve etkin bir kamu hizmeti anlayışının ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Diğer yandan idare kullanacağı teknolojileri her zaman kendisi üretememekte, özel hukuk kişilerinden bu teknolojileri satın almak ya da belli hizmetlerin özel hukuk kişilerince yerine getirilmesine izin vermek yoluna gitmektedir. Bu durum bizzat idare tarafından yerine getirilmesi gerektiği kabul edilen bazı kamu hizmetleri ve kolluk faaliyetleri açısından çeşitli hukuki sorunları gündeme getirmektedir.

Karayollarında, trafik düzeninin sağlanması ve trafik ihlallerinin tespit edilmesi sırasında denetim ve idari yaptırım uygulama faaliyetlerinde kullanılan sistemlere bir bütün olarak elektronik denetleme sistemleri (EDS) denilmektedir [1]. Bu sistemler kamera ve sensörler ile çeşitli görüntü işleme teknolojileri vasıtasıyla konuldukları bölgeleri gözetleyerek; tespit ettikleri kural ihlallerini otomatik olarak kaydetmekte, araç verilerine ulaşmakta ve bu bilgileri Emniyet Genel Müdürlüğüne (EGM) idari para cezasına dönüşmek üzere yollamaktadır. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 16. maddesi belediyelere söz konusu elektronik denetleme sistemlerini kurma ve yaygınlaştırma yetkisi vermiş ve belediyelerin bu sistemleri hasılat paylaşımı yoluyla özel şirketlere kurdurmasına da yasal dayanak sağlamıştır. Böylece bizzat emniyet teşkilatınca gerçekleştirilmesi gereken bir kolluk faaliyetinin, belediye, belediye şirketi ya da özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesine imkan tanınmıştır. Bu durum trafik güvenliğini sağlama ve trafik ihlallerinin tespitine ilişkin idari kolluk yetkilerinin kısmen de olsa özel hukuk kişilerine devri anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan genel idare esaslarına göre yürütülen kolluk faaliyetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürülmesine ilişkin hüküm karşısında, kanun koyucunun bu tercihinin Anayasa'ya uygunluk açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

EDS'lerin kurulumu ve işletilmesi, bir özel hukuk kişisine bırakılsa bile sistemin işleyişinde ve ihlal tespitlerinde insan müdahalesi çok azdır. Bu sistemler trafiği gözetim ve ihlal tespit faaliyetlerini yapay zekâ dahil gelişmiş teknolojiler kullanarak gerçekleştirmektedir. EDS'ler tarafından hazırlanan ihlal tespitine ilişkin raporlar, ilgili emniyet müdürlüğü tarafından herhangi bir denetime konu olmadan doğrudan trafik cezasına dönüşmektedir. Bu nedenle EDS tarafından tespit edilen ihlallere dayanılarak tesis edilen trafik cezalarının, idari karar alma süreçlerinde yapay zekâ kullanımına bağlı olarak ortaya çıkan ve yeni bir idari işlem kategorisi olan kısmen otomatikleştirilmiş idari işlem olarak değerlendirilmesi mümkündür. Ayrıca EDS'lerde yoğun bir şekilde kişisel veri işlemesi yapılmaktadır. Bu da konunun kişi hak ve özgürlükleri açısından ele alınmasını gerektiren diğer bir boyutudur.

Son olarak, 2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesi gereği EDS'lerin tespit ettiği trafik para cezalarından sağlanan gelirin bir kısmının belediyelerle ve özel hukuk kişileriyle paylaşılacak olması, bu sistemlerin kamu yararı amacıyla değil gelir elde etme amacıyla kullanılması riskini doğurmaktadır.

Bu çalışmada EDS'lerin kurulum ve işletme işinin özel hukuk kişilerine bırakılması, sistemlerin otomatik karar alma ve kişisel veri işleme özelliği ile sistemin idareye gelir getirme amacı taşıyıp taşımadığı hususlarının idare hukuku boyutuyla ele alınması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda öncelikle EDS'lerin kurulum ve işletimi yetkilerinin özel hukuk kişilerine devrinin genel idari kolluk yetkilerinin devri anlamına gelip gelmediği incelenecek; Anayasa Mahkemesinin konuya yaklaşımı benzer içtihatlardan yararlanılarak ortaya konulacaktır. Daha sonra EDS'ler otomatikleştirilmiş idari işlemler ve kişisel verilerin korunması açısından incelenecek ve son olarak sistemin işleyişi ve amaca aykırı çalışma ihtimaline ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

## II. EDS'LERİN AMACI VE MEVZUATTAKİ YERİ

EDS, "karayollarında trafik düzenini ve güvenliğini sağlamak ve trafik kural ihlallerini tespit etmek amacı ile kullanılan elektronik, dijital cihaz veya cihazlar bütününden oluşan, sabit veya taşınabilir denetim sistemleri" olarak tanımlanmaktadır[2]. Bu sistemler, kent güvenlik yönetim sisteminin (KGYS)[3] ya da toplumda bilinen adıyla MOBESE sistemlerinin alt bileşeni olarak sınıflandırılmaktadır. EDS'lerin kurulduğu yerlerde sensörler, kameralar, radar ve görüntü işleme teknolojileri vasıtasıyla tespit edilen kural ihlalleri merkezi sisteme iletilmektedir[4]. Bu sistemler aracılığıyla anlık hız tespiti, ortalama hız tespiti[5], park ihlal tespiti, kırmızı ışık ihlal tespiti, ters yön ihlal tespiti[6] yapılmakta ve kural ihlali yapan aracın otomatik

[1] Elektronik denetleme sistemleri, ulaştırma elektronik takip ve denetim sistemi (U-ETDS) veya egzoz elektronik denetleme sistemi (EGEDES) gibi teknolojik gelişmelere paralel olarak farklı alanlarda kullanılmaktadır. Ancak çalışmada konu trafik ihlalleri ile sınırlı olarak incelenmiştir.

[2] Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Uygulama ve Denetleme Dairesi Başkanlığı: "Trafik Denetimlerinde ve Trafik Kazalarında Alınacak Önlemlere İlişkin Yönerge, m.4/1/e", https://www.trafik.gov.tr/kurumlar/trafik.gov.tr/03-Mevzuat/Trf_Kaza_Yonerge.pdf, (Erişim: 01.03.2024).

[3] KGYS kısaca görüntüleme ve plaka tanıma sistemi olarak ifade edilebilir. Tanım için bkz. https://www.egm.gov.tr/bilgiteknolojilerivehaberlesme/kgysvepts, (Erişim: 01.03.2024).

[4] İSBAK, "Elektronik Denetleme Sistemleri", https://www.isbak.istanbul/akilli-ulasim-sistemleri/elektronik-denetleme-sistemleri/, (Erişim: 01.03.2024).

[5] Ortalama Hız Tespit Sistemi: "Yol üzerinde belirli noktalara kurulan Plaka Tanıma Sistemi kameraları ile iki nokta arasında aracın hız ve zaman bilgisi çekilen araç fotoğrafı ile birlikte gidilen mesafe, iki nokta arasında alınan zamana bölünerek ortalama hız tespit edilmektedir. OHTS emniyet şeritleri dahil tüm şeritlerde kontrol yapabilmekte, yolun herhangi bir yerinden geçiş yapan tüm araçları tespit edebilmektedir." Bkz. https://www.aselsan.com/tr/teknoloji/urun/3091/edselektronik-denetleme-sistemi, (Erişim:12.05.2024).

[6] Park ihlal tespit sistemi, kırmızı ışık ihlal tespit sistemi ve ters yön ihlal tespit sistemi hakkında açıklama için bkz. https://www.aselsan.com/tr/teknoloji/urun/3091/edselektronik-denetleme-sistemi, (Erişim:12.05.2024).

olarak araç plakası belirlenebilmekte ve plaka tanıma sistemi üzerinden araç ve araç sahibine ilişkin diğer bilgilere erişilebilmektedir. Bu sistemler içinde en sık kullanılan ise hız tespitine yönelik sistemlerdir. Bu sistemlerde araçların hızı, otomatik olarak tetiklenen bir ölçümle kaydedilir. Yalnızca ölçüm eşiği aşılırsa, görüntü veya video kayıtları yapılır. Ortalama hız tespitinde ise belirlenen maksimum hızın aşılıp aşılmadığına bakılmaksızın ölçüm noktalarını geçen her araç kaydedilir ve ortalama hızı tespit edilir [7].

Elektronik denetleme sistemleri, önleyici kolluk tedbirleri kapsamında, sürücülerin trafik kurallarına uymalarını sağlamak ve kural ihlali yapanların cezalandırılmasıyla daha güvenli sürüş ve trafik ortamını oluşturmak amacına hizmet etmektedir[8]. Sistem, 2011 yılında 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda[9] Ek 16. maddede yapılan düzenlenme ile hukuki olarak temellendirilmiştir[10]. Kanun'da sistemin kuruluş amacı "karayollarında can ve mal güvenliğini sağlamak, düzenli ve güvenli trafik akışını temin etmek" olarak vurgulamıştır.

EDS'ler genel idari kolluk yetkilerinin kullanımına hizmet etse de bu sistemlerin kurulumu il ve ilçe belediyeleri veya sermayesinin tamamı belediyelere ait şirketler tarafından kendi bütçe kaynakları kullanılarak gerçekleşmektedir. 2918 sayılı Kanun'da Emniyet Genel Müdürlüğünün trafik ihlallerinin tespiti amacıyla bu sistemleri kullanması ve elde edilen trafik idari para cezaları kaynaklı hasılatın belediyelere sistem kullanım hizmet bedeli olarak ödenmesi öngörülmüştür (Ek m. 16/1, c. 1).

2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesine 2016 yılında getirilen ek hükümle trafik cezaları gelirinin paylaşımının hangi esaslara göre yapılması gerektiğine açıklık getirilmiş ve aynı zamanda özel hukuk kişilerinin de EDS kurmasına imkân tanımıştır. Bu hükme göre, elektronik sistemlerin belediyeler tarafından hasılat paylaşımı yoluyla kurdurulması ve işlettirilmesi hâlinde belediyelere ödenecek tutar, elektronik sistemlerin yatırım maliyetine ulaşıncaya kadar %30, sonrasında %15 olarak uygulanacaktır. Böylece maddenin ilk halinde belediyelerce veya sermayesinin tamamı belediyelere ait şirketlerce yapılan bu işin, özel hukuk kişileri aracılığıyla da yapılabilmesi yasal dayanağa kavuşturulmuştur. 2918 sayılı Kanuna göre, elektronik denetleme sistemlerinin taşıması gereken teknik özelliklerin, kurulması gereken yerlerin ve belediyelerle yapılacak protokollere ilişkin diğer şartlar ile maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığınca (Emniyet Genel Müdürlüğü) müştereken belirlenmesi gerekmektedir (Ek m. 16/2). Bu düzenlemeye istinaden 09.12.2015 tarihinde 2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar adında bir adsız düzenleyici işlem çıkarılmıştır[11]. Usul ve Esaslarda Elektronik Denetleme Sistemleri (EDS) Teknik Gereklilikler Dokümanı 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 16. Maddesi Kapsamında Trafik Hizmetlerinde Kullanılacak Teknik Teçhizatlar İçin Genel Yeterlilik Esasları (EK 1) Karayolları Trafik Kanunu Ek Madde 16 Gereğince EDS ile Tespit Edilen Trafik Kural İhlallerine İlişkin Sistem Kullanımı Hizmet Bedeli Olarak Yapılacak Ödemeye Esas Liste (EK 2) ve EDS Yer Tespit Tablosu (EK 3) yer almaktadır.

Usul ve Esaslar'a göre, EDS; banket/emniyet şeridi, hız, koridor hız, kırmızı ışık, park ihlal tespit sistemleri vb. gibi trafik kural ihlali tespit sistemlerinden en az birini kapsayacaktır. Emniyet teşkilatı EDS hizmetinden trafik kural ihlallerinin tespiti amacıyla yararlanacaksa emniyet teşkilatı birimi ile belediye arasında bir protokol düzenlenmelidir (m. 4). Ancak öncesinde EDS'lerin kurulması gereken yerler Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan EGM EDS komisyonu tarafından belirlenecektir (m. 5/1)[12]. Bu komisyon vasıtasıyla il ve ilçelerdeki kayıtlı sürücü ve araç sayıları, trafik kazaları ve sonuçları ile karayollarından geçen yıllık ortalama araç sayıları esas alınarak sistemlerin kurulacağı yerler belirlenmektedir (m. 5/2). Sonrasında EDS komisyonunun belirlediği yerlerde EDS'lerin kurulması için hazırlanan protokol, ilde il/ilçe emniyet müdürü ve belediye başkanınca imzalanmakta (m. 6) ve ardından belediye tarafından ihale süreci başlatılmaktadır (m. 7/4). Usul ve Esaslar'ın 11. maddesine göre, EDS Komisyonu kurulmuş veya kurulacak EDS'lerle ilgili bütün iş ve işlemleri belediyeler takip etmektedir. Özetle EDS kurulumu ve işletimi, emniyet müdürlüklerin denetimi ve gözetimi altında belediyelere bırakılmış ancak özü itibariyle genel idari kolluk yetkilerinin kullanımına ilişkin bir görevdir.

---

[7] İlgili düzenlemeler için bkz. "Elektronik Denetleme Sistemleri (EDS) Teknik Gereklilikler Dokümanı 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 16. Maddesi Kapsamında Trafik Hizmetlerinde Kullanılacak Teknik Teçhizatlar İçin Genel Yeterlilik Esasları, (EK 1), 9.7, 9.8, 9.11, 10.6.3.", https://www.trafik.gov.tr/kurumlar/trafik.gov.tr/03-Mevzuat/Ek16_usul_esas_18.11.2016.pdf, (Erişim: 01.02.2024).

[8] SEZGİN, Seyit Meriç: Türkiye'de Elektronik Denetleme Sistemleri ile Tespit Edilen Hız Aşım Oranlarının İncelenmesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara 2022, s.65-66.

[9] RG: 18.10.1983, 18195.

[10] 2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesi şu şekildedir: "Belediyelerce veya sermayesinin tamamı belediyelere ait şirketler tarafından kendi bütçe kaynakları kullanılarak, karayollarında can ve mal güvenliğini sağlamak, düzenli ve güvenli trafik akışını temin etmek amaçlarına hizmet etmek üzere kurulmuş veya kurulacak elektronik sistemlerin Emniyet Genel Müdürlüğünce trafik ihlallerinin tespiti amacıyla kullanılması durumunda, aylık dönemler halinde yapılan tespitlere dayanılarak düzenlenen trafik idari yaptırım karar tutanaklarında yer alan trafik idari para cezasının % 30'u oranındaki tutar, izleyen ayın sonuna kadar Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesinden ilgili belediyelere sistem kullanımı hizmet bedeli olarak ödenir. Elektronik sistemlerin belediyeler tarafından hasılat paylaşımı yoluyla kurdurulması ve işlettirilmesi hâlinde belediyelere ödenecek tutar, elektronik sistemlerin yatırım maliyetine ulaşıncaya kadar %30, sonrasında %15 olarak uygulanır. Bu madde kapsamında hizmetinden yararlanılacak elektronik sistemlerin taşıması gereken teknik özellikler, kurulması gereken yerler ve belediyelerle yapılacak protokollere ilişkin diğer şartlar ile maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığınca (Emniyet Genel Müdürlüğü) müştereken belirlenir."

[11] Çalışmanın devamında bu düzenleyici işlem kısaca "Usul ve Esaslar" olarak belirtilecektir. Tam metin için bkz. https://www.trafik.gov.tr/kurumlar/trafik.gov.tr/03-Mevzuat/Ek16_usul_esas_18.11.2016.pdf, (Erişim: 01.02.2024).

[12] Usul ve Esasların 4. maddesinin üçüncü fıkrasına göre: "EGM EDS Komisyonu Emniyet Genel Müdür Yardımcısının (Trafik Hizmetleri Başkanı) onayı ile Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Haberleşme Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Trafik Dairesi Başkanlıkları ve Trafik Araştırma Merkezi Müdürlüğü tarafından görevlendirilecek personelden oluşur ve komisyonun sekretaryasını Trafik Planlama ve Destek Dairesi Başkanlığı yürütür."

## III. EDS'LER İDARİ KOLLUK YETKİLERİNİN DEVRİ ANLAMINA GELİR Mİ?

2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesi, Emniyet Genel Müdürlüğünün görev alanı içinde olan trafik denetim ve idari yaptırım uygulama faaliyetlerini gerçekleştirmek için belediyelerin bizzat veya özel şirketler aracılığıyla EDS'ler kurmasına izin vermektedir. Sistemin teknik şartları, kurulum, işletim ve denetimine ilişkin bütün usul ve esaslar Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından belirlense de biraz sonra açıklayacağımız üzere, hizmetin yerine getirilmesinde belediye veya özel hukuk kişisinin önemli bir rolü vardır. Özellikle de belediyelerin EDS kurulum ve işletim işlerini bir özel hukuk kişisine ihale yoluyla yaptırması halinde, bu durumun idarenin kolluk yetkilerinin kısmen ya da tamamen devri anlamına gelip gelmediği sorunu karşımıza çıkmaktadır.

Kolluk faaliyetleri Danıştay tarafından kolluk kamu hizmeti şeklinde nitelendirilmekte[13] ve kolluğun kamu hizmetinin bir türü olduğu kabul edilmektedir[14]. Anayasa Mahkemesi de kolluğun "zorunlu denetim hizmeti, idari para cezası ile uyarma, geçici durdurma ve iptal şeklinde idari müeyyideler uygulamaya ilişkin görev ve faaliyetler(in)" idarenin asli ve sürekli görevleri kapsamında, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetleri olduğu ve özel yönetim biçimleriyle yerine getirilmesinin mümkün olmadığı görüşündedir[15]. Gerçekten de kamu gücü kullanma yetkisi en fazla genel idari kolluk hizmetlerinde kendisini göstermektedir [16].

Buna karşılık, idari makamların yürütmekte yükümlü olduğu hizmetler için ihtiyacı olan araçları veya personeli her zaman kendi içinden karşılaması mümkün değildir[17]. Ayrıca, kamu hizmetlerinin uyarlanması ilkesi gereği, idarenin kamu hizmetlerini değişen ihtiyaçlar ve gelişen teknolojiye uygun şekilde dönüştürmesi gerekmektedir[18]. Özellikle içinde bulunduğumuz bilgi çağında, idarenin faaliyet ve denetim alanlarının fazlalığı karşısında idare, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bilgi teknolojilerinden yararlanabilmekte veya teknoloji şirketlerinden hizmet alımı yoluna gidebilmektedir. Kamu hizmetinin yerine getirilmesinde bilgi teknolojilerinin kullanımının karmaşık faaliyetlerin hızlı ve etkin bir şekilde görülmesi, verimlilik ve hizmet kalitesinin arttırılması gibi birçok faydası vardır[19]. Bu bakımdan bütün dünyada gerek önleyici gerek bastırıcı kolluk faaliyetleri kapsamında video gözetimi, biyometrik veri işlemesi, yapay zekâ gibi çeşitli teknolojilerden yararlanılmaktadır[20]. Bunların kanuni sınırlar çerçevesinde kullanımı, idarenin kamu yararı ve kamu düzeni amaçlarına daha etkili bir şekilde erişimini sağlamaktadır. Nitekim trafik güvenliğinin sağlanması konusunda da bilişim teknolojileri uzun süredir yaygın bir şekilde kullanılmaktadır.

Konumuz açısından sorunlu husus, merkezi idarenin il ve ilçelerde EDS'lerin kurulması için bizzat ihaleye çıkmak veya bizzat kendi istihdam ettiği bilişim teknolojilerinde uzman kamu görevlileriyle bu faaliyeti yerine getirmek yerine, faaliyete ilişkin teknik alt yapının kurulması, işletilmesi, denetimi, bakım ve onarımı işlerini belediyelere bırakmış olmasıdır. Uygulamada ise belediyelerin tek başına bu teknolojileri kurmak için yeterli teknik alt yapı ve mali gücü bulunmadığından, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 16. maddesi kapsamında belediyelerin bu işi belediye şirketlerine ve özel hukuk kişilerine yaptırmasına ve işlettirmesine izin verilmiştir.

Usul ve Esaslar'da idarenin EDS'lerin ihale ve işletim süreçlerinde çeşitli denetim ve gözetim yetkileri olduğu görülmektedir. Hatta Genel Yeterlilik Esaslarında EDS merkezinde çalışan uzmanların sisteme erişimine ilişkin kuralların emniyet müdürlüğü tarafından belirleneceği; sisteme giriş şifrelerinin bile emniyet müdürlüğü tarafından verileceği öngörülmüştür (EK 1, 12.7). Buna karşılık, EDS kurulum ve işletim işinin bir özel hukuk şirketi vasıtasıyla yapılması durumunda, EDS merkezinde çalışacak kişilerin kamu görevlisi olmayacakları göz ardı edilmemelidir.

EDS'lerin kurulmasından, işletilmesinden ve eksikliklerinin giderilmesinden ise genel olarak belediyeler sorumludur. Usul ve Esaslara göre Belediyeler sistemin kesintisiz çalışmasını sağlayacak bakım, onarım ve kontrolü yapmalıdır (m. 11/2). Aynı zamanda ilgili belediye EDS'nin teknik yönden işletimini ve devamlılığını sağlamak ve arıza durumlarında müdahale edecek teknik ekibi hazır bulundurmakla yükümlüdür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nu madde 14/a gereğince, trafik güvenliğinin sağlanmasına yönelik faaliyetler yapmak belediyenin görev alanı içinde yer aldığından, belediyelerin bu tarz trafik güvenlik sistemleri kurma yetkisinin olduğu[21] ve merkezi idarenin, il ve ilçelerde, daha fazla operasyon kabiliyeti olan belediyelerle iş birliği yapabileceği kabul edilebilir. Kurulan sistemle hem trafik güvenliği sağlanmakta hem de ihlallerin tespiti suretiyle kamu düzeni temin edilmektedir. Ancak trafik gözetimi ve

[13] Danıştay 10.D., 04.03.2016, E.2012/4786 K.2016/1098;AYM, 08.11.2012, E.2012/27, K.2012/173. https://www.lexpera.com.tr (Erişim: 01.03.2024).

[14] GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku Cilt II, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2019, s.550;UZ, Abdullah: Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi ve Devri Bakımından Anayasal Sınırlar, Adalet Yayınevi, Ankara 2011, s.184-185;AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, 15. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2022, s.589-590.

[15] AYM, 08.11.2012, E.2012/27, K.2012/173;AYM, 26.12.2013, E.2013/43, K.2013/168. https://www.lexpera.com.tr (Erişim: 01.03.2024). Genel idari kolluk ile sınırlı olarak kabul gören bu yaklaşım, özel idari kolluğun idarenin denetim ve gözetimi altında özel hukuk kişilerince de yerine getirilebileceği şeklinde esnemiştir. Bu konudaki tartışmalar için bkz. UZ, s.185-188.

[16] ÖZAY, İl Han: "Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri", Anayasa Yargısı, 19(1), 2002, s.275.

[17] KARAHANOĞULLARI, Onur: Kamu Hizmeti, 3. Bası, Turhan Yayınevi, Ankara 2015, s.318.

[18] Bu ilkenin "kamu hizmetlerinin güncel teknolojik gelişmelere uygun yürütülmesi" ve "hizmetlerin yerine getirilme biçiminin günün şartlarına uyarlanması" şeklinde iki temel ayağı bulunmaktadır. SEYHAN, Serkan: Yapay Zekâ Teknolojileri Kapsamında İdarenin Sorumluluğu, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2023, s.137.

[19] YAYLA, Ahmet: İdare Hukuku Bakımından Yapay Zekâ, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2023, s.28.

[20] AKBURAKCI, Necip Fazıl: Kamu Düzeni Açısından Yapay Zekâ, Adalet Yayınevi, Ankara 2023, s.94;KÜZECİ, Elif: Kişisel Verilerin Korunması, 4. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020, s.494 vd.

[21] Bir yargı kararında sistemin, belediyelerin can ve mal güvenliğinin sağlanmasına yönelik hedefi ve politikasını yansıtmadığı vurgulanmıştır. İstanbul BİM 8.İDD., 21.11.2017, E. 2017/967, K.2017/2059, Karşı Oy, https://www.lexpera.com.tr (Erişim: 05.03.2024).

ihlal tespitine ilişkin sistemin hem kurulum hem de işletilmesi işinin belediye tarafından belediye şirketlerine veya belediyenin hasılat paylaşımı yoluyla ortaklık yapacağı özel hukuk kişilerine bırakılması halinde, sistemin ve dolayısıyla genel idari kolluk yetkilerinin kısmen özel hukuk kişileri tarafından gerçekleştirilmesi söz konusudur.

EDS'ler trafikteki araçların düzenli bir şekilde izlenmesinin ötesinde, trafik cezası işleminin hazırlık işlemi niteliğinde olan trafik ihlalinin tespiti ve bunun belgelendirilmesi işini gerçekleştirmektedir. Sistem, ihlali gerçekleştiren aracın plakasını otomatik olarak tanımakta ve idarenin veri tabanına bağlanarak araca ilişkin diğer bilgileri çekebilmektedir. Ayrıca sistem, ihlallere ilişkin otomatik fotoğraf çekimi ya da video kaydı gerçekleştirerek vatandaşların kişisel verilerini de işlemektedir. EDS merkezinde hazırlanan trafik ihlalleri tespit listesi, emniyet müdürlüklerine gönderilmekte ve bu listeler, teknik olarak bir denetimden geçmeksizin emniyet müdürlüğünce onaylanarak ilgili araç sahiplerine trafik cezası olarak tebliğ edilmektedir. Görüldüğü üzere, trafik para cezası kesilmesine ilişkin idari usulün asli unsurları EDS'yi kuran ve işleten özel hukuk kişisine devredilmiştir. Bu durum kolluk faaliyetinin kısmen özel hukuk kişilerine devri ya da özel hukuk kişinin kolluk faaliyetlerinin yerine getirilmesine katılması olarak yorumlanması mümkündür.

Kolluk yetkilerinin bizzat özel hukuk kişilerince kullanıldığından söz edilebilmesi için hizmetin asli ve önemli bir bölümünün özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesi gerekirken, kolluk faaliyetinin bir parçasının özel hukuk kişilerince yerine getirilmesi durumunda kolluk faaliyetine katılma söz konusudur[22]. Doktrinde yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan özel hukuk kişilerinin ihlallerin tespitine ilişkin denetimde yer almaları kolluk faaliyetlerinin yerine getirilmesine katılma olarak nitelendirilmiştir[23]. İdarenin gerekli teknik bilgi ve uzmanlığa sahip personelinin bulunmaması veya yatırım maliyeti yüksek teknolojiler kullanması halinde özel hukuk kişilerinin kolluk hizmetinin yürütülmesine katılabileceği kabul edilmektedir[24].

Konuyu EDS açısından değerlendirdiğimizde, üst düzey teknik alt yapı gerektiren bu sistemlerin sadece kurulumu ile bakım ve onarım işlerinin özel hukuk kişilerine devri söz konusu olsaydı, faaliyeti kolaylıkla kolluk faaliyetine katılma olarak değerlendirebilirdik. Ancak EDS merkezleri teknik uzmanlığa sahip özel hukuk kişileri tarafından kurulmakta ve işletilmektedir. Trafiğin denetlenmesi ve ihlallerin tespiti işi özel hukuk kişilerine ve kullanılan teknolojiye bağlı olarak büyük ölçüde teknolojik cihazlara devredilmektedir. Burada işletilmekle kastettiğimiz bakım, onarım, denetim, teknik güncelleme gibi birçok hususta özel hukuk kişisinin yetkili olmasıdır. EDS merkezinde çeşitli teknolojik cihazlar vasıtasıyla tespit edilen trafik ihlalleri, emniyet müdürlüğünce teknik olarak denetlenemediğinden, olduğu gibi onaylanmakta ve trafik para cezalarının sebep unsurunu oluşturmaktadır. Sonuç olarak, EDS'lerin özel hukuk kişilerince kurulması ve işlettirilmesi, kolluk yetkilerinin kısmen de olsa özel hukuk kişilerine devredilmesi anlamı taşımaktadır. Bu durumun Anayasa'ya uygunluğunun özel olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak dikkat çekmek gerekir ki, kural ihlalinin tespiti, plakanın tanınması ve kimlik bilgilerinin PolNet veri tabanından çekilmesi işi çoğu zaman otomatik olarak gerçekleşmektedir yani bir özel hukuk kişisinin sisteme müdahalesi söz konusu teknolojinin kurulması ve doğru bir şekilde işlediğinin takibinden ibaret olmaktadır. Gözetimi yapan ve ihlali tespiti eden bir makinedir. Bu durumun da idari işlem teorisi açısından ayrıca ele alınacaktır.

## IV. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA İDARİ KOLLUK YETKİLERİNİN KISMEN DEVRİNİN HUKUKA UYGUNLUĞU

Bir kamu hizmetinin en uygun şekilde nasıl yürütüleceğini belirleme konusunda idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır[25]. Ancak genel idari kolluk yetkisinin kullanımına ilişkin bir yetki olan ve bu nedenle idare tarafından bizzat gerçekleştirilmesi gereken trafik ihlallerinin tespiti işinin özel hukuk kişileri tarafından işletilen EDS'lere devredilmesinin Anayasa'ya uygun olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Zira Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında, Devletin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi öngörülmüştür. Buna karşılık Anayasa Mahkemesinin idarenin kolluk yetkilerinin kısmen devrinin hukuka uygunluğu konusunda çok sayıda içtihadı bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi, bu içtihatlarında Anayasa'nın 128. maddesi ile 47. maddesinin üçüncü fıkrasına 1999 yılında eklenen hüküm[26] ışığında devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinden hangilerinin özel hukuk kişilerince yürütülebileceğini değerlendirmektedir[27]. Yüksek Mahkemenin 1999 yılından sonraki içtihatlarında genel idare esaslarına yürütülmesi gereken kamu hizmetlerini dar yorumlama eğiliminde olduğu gözlemlenmiştir[28].

---

[22] YILDIRIM, Ezgi: İdari Kolluk Faaliyetinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2013, s.33;Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel kesimden yararlanılmasına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. KARAHANOĞULLARI, s.285-288, s.316-324.

[23] AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.590-591;YILDIRIM, s.33.

[24] YILDIRIM, s.35.

[25] SEYHAN, s.139.

[26] Anayasa'nın m. 47/3 eklenen hüküm şöyledir: "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir."

[27] SEVER, D. Çiğdem: "Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Çözülme ve Anayasa'nın 128. Maddesinin I. Fıkrası" (Kamu Hizmeti), Ankara Barosu Dergisi, (3), 2013, s.250. Dalkılıç, "… ister kolluk faaliyeti, ister kendine özgü yöntemlerle yerine getirilen bir tür kamu hizmeti olarak kabul edilsin idarenin denetim yetkisinin özel kişilere devrinin Anayasa'nın 47 inci madde hükmü çerçevesinde değerlendirilmesi" gerektiği kanaatindedir. DALKILIÇ, Elvin Evrim: "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", Ankara Barosu Dergisi, (2), 2013, s.122.

[28] SEVER, Kamu Hizmeti, s.266.

Doktrinde, kamu gücü kullanılmasını gerektiren hizmetlerin, özel hukuk kişilerine gördürülmesinin mümkün olmadığı[29] diğer yandan kolluğun kamu hizmetinin bir türü olduğundan hareketle kolluk hizmetinin yerine getirilmesinin idarenin denetimi altında özel hukuk kişilerine devredilebileceği ileri sürülmektedir[30]. Anayasa Mahkemesinin içtihatları incelendiğinde, kolluk faaliyeti içinde yer alan zorunlu denetim ve idari para cezası verme gibi uygulamaların genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetleri olarak nitelendirildiğini ve Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında idarenin asli ve sürekli görevleri arasında kabul ettiği görülmektedir[31]. Ancak Mahkemenin nihai kararında özel hukuk kişilerince yapılan denetim sonucunda ortaya çıkan işlemin ya da raporun nihai nitelikte olup olmadığına yönelik tespitleri belirleyici olmaktadır.

4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunu[32] ile yapı denetim şirketlerine verilen yapı denetim yetkisine ilişkin itirazları inceleyen Anayasa Mahkemesi, ilgili hükümlerin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir[33]. Anılan mevzuatla 4708 sayılı Kanun kapsamına giren her türlü yapının denetimi, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından aldığı izin belgesi ile çalışan, münhasıran yapı denetimi görevi yapan, ortaklarının tamamı mimar ve mühendislerden oluşan tüzelkişiliğe haiz yapı denetim kuruluşlarına bırakılmıştır[34]. Anayasa Mahkemesi 2002 tarihli bu kararında, yapı denetim kuruluşlarına yerel yönetimlerin yerine geçme ve karar alma yetkisi bulunmadığını, bu kuruluşların sadece mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması için teknik destek sağladığını ve dava konusu düzenleme ile yapı denetim kuruluşlarına idari işlem yapma yetkisi verilmediğini vurgulayarak iptal talebini reddetmiştir. Ayrıca yapı denetim kuruluşlarının kamu gücü kullanmadan teknik inceleme yaptığı ve bu kapsamda ilgili yerlere rapor, görüş ve bilgi vermekle görevlendirildiğinden; yapı denetim kuruluşlarının kanun kapsamındaki faaliyetleri, devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevler arasında değerlendirilmemiştir[35].

Anayasa Mahkemesinin bu kararından yola çıkarak, EDS ile kamu gücü kullanılmadan teknik bir inceleme yapıldığı ve bu yüzden Anayasaya aykırılık bulunmadığı ileri sürülebilir. Ancak yapı ruhsatlarının, denetim şirketi tarafından hazırlanan yapının mevzuata uygun olduğuna ilişkin bir rapor üzerine verildiği ve idarenin genellikle raporun aksi yönünde bir işlem tesis etmediği[36] dikkate alındığında, yapı denetim şirketlerinin idareye teknik destek sağlamanın ötesinde bir rolü bulunduğu ve bu durumun Anayasa Mahkemesi tarafından dikkate alınmadığı görülmektedir.

Konumuza emsal bir diğer kararda Anayasa Mahkemesi, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun suç saydığı fiilleri işleyenler hakkında işlem yapılması hususunda fahri trafik müfettişlerine yetki veren 2918 sayılı Kanunun Ek 6. maddesinin ikinci fıkrasının[37] Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir[38]. Mahkeme fahri trafik müfettişlerinin düzenlemiş olduğu tutanakları hazırlık işlemi olarak nitelendirmiştir. Bu tutanakların hukuki etkisini idari işlem kuramı çerçevesince değerlendiren Mahkeme, müfettiş tarafından hazırlanmış olan tutanağın denetlenen kişinin hukuksal durumunda değişiklik yaratmadığını ve asıl icrai işlemin, denetim sonucunda yetkili makamlarca uygulanan idari yaptırımlar olduğunu ifade etmiştir[39]. Anayasa Mahkemesi bu kapsamda düzenlenen tutanakların trafik kuruluşlarına gönderildiğini ve gerekli kontroller yapıldıktan sonra yaptırım uygulandığını belirtmiş olsa da Mahkemenin denetim yaptığı tarihte Fahri Trafik Müfettişliği Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde[40] idarenin tutanakları kontrol edeceğine ilişkin zorunluluk bulunmamaktaydı[41]. Bu bağlamda aslında fahri trafik müfettişinin hazırlamış olduğu tutanak idarenin uyguladığı idari para cezası tutanağından farklı değildir. Anayasa Mahkemesi özel hukuk kişilerine icrai işlem tesis etme yetkisi verilmediği ve icrai işlemin idari makamlarca tesis edildiği durumlarda Anayasa'ya aykırılık oluşmadığı yönündeki yaklaşımını bu kararında da sürdürmüştür. Bu açıklamalardan hareketle, Anayasa Mahkemesi'nin özel hukuk kişisinin işleminin nihai işlem olmadığı ve icrai işlemin idari makamlarca tesis edildiği durumlarda Anayasa'ya aykırılık kararı vermediği tespitinde bulunabiliriz.

Kamu hizmetlerinin kısmen özel hukuk kişilerine devrine ilişkin bir Anayasa Mahkemesi kararında

---

[29] YILDIRIM, Turan: "Kamuyla Bağlantılı Tüzelkişilik-Organize Sanayi Bölgeleri", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, (21), 2022, s.8-9; ZEYBEK CEBECİ, Ebru: Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Sözleşmeler (Kamu Hizmeti Anlayışındaki Değişim Ekseninde), Seçkin Yayınevi, Ankara 2021, s.141-142. Ulusoy meşruiyetin sağlanması bakımından idari kolluk faaliyetinin, kamu adına hareket etme bilincinde olan kamu görevlisi statüsündeki personel eliyle yürütülmesi gerektiği kanaatindedir. ULUSOY, Ali: Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınevi, Ankara 2021, s. 499.

[30] GÖZLER, s.550.

[31] AYM, 08.03.2012, E.2012/27 K.2012/173. https://www.lexpera.com.tr (Erişim:18.03.2024).

[32] RG: 13.07.2001, 24461.

[33] AYM, 26.06.2002, E.2001/377, K.2002/59, RG: 09.11.2002, 24931.

[34] İlgili düzenleme için bkz. 4708 sayılı Kanun madde 2.

[35] AYM, 26.06.2002, E.2001/377, K.2002/59, RG: 09.11.2002, 24931. Özel kişilerin yapmış olduğu denetim sonucunda düzenlenen raporların idari işlem kuramınca hazırlık işlemi niteliğinde olduğunun ve icrai nitelik taşımadığının ifade edildiği bir diğer kararda, raporların denetlenen kişilerin hukukunda bir değişiklik yaratmadığından başvuranın Anayasa'ya aykırılık itirazının reddine karar verilmiştir. AYM, 11.10.2012, E.2011/84 K.2012/151, RG: 26.07.2013, 28719.

[36] SEVER, Kamu Hizmeti, s.258.

[37] "Fahri trafik müfettişleri; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun suç saydığı fiilleri işleyenler hakkında işlem yapılması amacıyla, Emniyet Genel Müdürlüğünce kendilerine verilen tutanağı düzenlemek ve bunları aracın tescilli olduğu trafik kuruluşuna gönderilmek üzere en geç bir hafta içerisinde herhangi bir trafik kuruluşuna teslim etmek zorundadırlar".

[38] Söz konusu kararın eleştirisi için bkz. BOZ, Selman Sacit/GEZGİNCİ, Yunus Emre: "Fahri Trafik Müfettişliği: İdare Hukuku Boyutuyla Kısa Bir Eleştiri ve Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı", Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (2), 2023, s.939-942.

[39] AYM, 26.12.2013, E. 2013/43, K.2013/168. https://www.lexpera.com.tr (Erişim:18.05.2024).

[40] RG: 01.05.1997, 22976.

[41] Fahri Trafik Müfettişliği Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin 13. maddesinin birinci fıkrasına 03.09.2020 tarih ve 31233 sayılı Resmi Gazete de yapılan değişiklik ile "9 uncu maddeye göre müfettişlerce fiziki ya da elektronik ortamda tanzim edilen tutanaklar, trafik kuruluşlarında gerekli kontrolleri yapıldıktan sonra 2918 sayılı Kanunun 116 ncı maddesi kapsamında trafik idari para cezası karar tutanağına dönüştürülür." hükmü eklenmiştir.

ise Anayasa'ya aykırılık kararı verilmiştir. Anayasa Mahkemesi anılan kararında 5346 sayılı Kanun'a[42] eklenen 6/C maddesinin son fıkrasında yer alan elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin denetimi işinin bizzat idare tarafından veya özel hukuk kişilerince hizmet satın alınarak yaptırılabilmesinin mümkün olduğu ve konuya ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin hükmü iptal etmiştir[43]. Mahkeme söz konusu tesislerin incelenme ve denetlenme işlemlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığını vurgulayarak; kanunda yeterli düzenleme yapılmadan, usul ve esasları belirleme işinin Yönetmeliğe bırakılmasını yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bulmuştur[44]. Anayasa Mahkemesine göre, denetim şirketlerinin yetkileri ve nitelikleri; bu şirketlerce yapılacak denetimin usul ve esaslarına ilişkin temel ilkeler öncelikle kanunda düzenlenmelidir[45].

Tespit edebildiğimiz kadarıyla 2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesinin Anayasa'ya uygunluğuna ilişkin Anayasa Mahkemesinin yapmış olduğu bir inceleme mevcut değildir. Hatta, 2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar hakkında açılan iptal davaları da Danıştay tarafından usulü gerekçelerle incelenmemiştir[46].

Sonuç olarak, EDS'lerin kurulması ve işletilmesi işinin özel hukuk kişilerine bırakılması genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir kamu hizmetinin kısmen devri anlamına gelmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi, özel hukuk kişilerine icrai karar alma yetkisi tanımadığı gerekçesiyle, önüne gelen başvurularda benzer yetki devirlerini hukuka uygun bulmuştur. Teknolojik gelişmeler ve idarenin bilgi teknolojilerinde kısıtlı uzmanlığı, özel hukuk kişilerine bizzat idare tarafından yerine getirilmesi gereken yetkilerin kısmen devrini haklı kılsa bile, bu kamu hizmetinin yerine getirilmesine ilişkin esas sorumluluk idarede kalmaya devam etmektedir. İdarenin bu hizmetin yerine getirilmesindeki temel kuralları belirlemesi ve hizmetin düzgün bir şekilde sunulup sunulmadığını sürekli olarak denetlemesi gerekmektedir. Bu kapsamda ilgili kanunda özel hukuk kişisine yetki verilmesi yeterli olmayıp, EDS'lerin kurulum ve işletilmesine ilişkin temel hususların da düzenlenmesi gerekirdi. Zira burada bir kolluk yetkisi kullanımı söz konusu olduğundan ilgili denetim, kişilerin mülkiyet ve özel hayatın gizliliği ve korunması gibi temel hak ve hürriyetleriyle yakından ilişkilidir.

İhlal tespitine ilişkin işlem, trafik cezalarının sebep unsurunu oluşturmakta ve kişilerin mülkiyet hakkını doğrudan etkilemektedir. Bu sistem aynı zamanda vatandaşları fotoğraf ve video kayıtlarıyla sürekli gözetim altında tutmakta ve otomatik sistemler (algoritmalar ve yapay zeka) kullanarak kişisel verileri işlemektedir. Ayrıca PolNet gibi idareye ait veri tabanlarına erişim sağlayabilmektedir. Bu nedenle öncelikle elektronik denetleme sistemleri ile temel hak ve özgürlüklere yapılan müdahalenin yoğunluğu dikkate alındığında özel hukuk kişisine verilen yetkinin sınırlarının kanunla düzenlenmesi önem arz eder[47]. Öncelikle elektronik denetleme sistemlerini işletecek şirketin yetkilerinin neler olduğunun, şirket yetkilerinin kim tarafından hangi sıklıkla denetleneceğinin ve bu şirketin idareye veya kişilere karşı yükümlülüklerinin, şirketin yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda uygulanacak yaptırımların ve kişisel verilerin korunmasına ilişkin hususların ana hatlarıyla kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Konunun ayrıntıları ise bir adsız düzenleyici işlem yerine hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri gereği bir yönetmelik ile düzenlemelidir. EDS'ye ilişkin usul ve esaslar kanunda yeterli ayrıntıda belirlenmeksizin, EDS'lere ilişkin tüm diğer ilke ve kuralların bir adsız düzenleyici işlem ile belirlenmesi Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında kanunilik ilkesine; 7. maddesinde yer alan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine; 20. maddesinde yer alan özel hayatın gizliliği ve kişisel

---

[42] Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun, RG: 18.05.2005-25819.

[43] İlgili hüküm şöyledir: "veya gerektiğinde masrafları ilgililerine ait olmak üzere EPDK tarafından yetkilendirilecek denetim şirketlerinden hizmet satın alınarak EPDK tarafından yaptırılabilir. Denetim şirketleri ile ilgili uygulamaya ilişkin usul ve esaslar, Bakanlık görüşü alınmak kaydıyla EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir" (6094 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 08.01.2011-27809).

[44] AYM, 05.07.2012, E.2011/27, K.2012/101, RG: 06.10.2012, 28433.

[45] "Hizmet satın alınarak yaptırılacak denetimde, denetim şirketlerinin yetkilerinin sınırları, söz konusu denetim sonuçlarının EPDK yönünden bağlayıcılık taşıyıp taşımadığı ve bu aşamada EPDK'nın denetim yetkisinin ayrıca devam edip etmediği, lisans kapsamında yapılan inceleme ve denetimlerde denetlenen şirket ile denetleyen şirketin yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmediğinin ya da usulsüzlük yapıldığının tespiti halinde uygulanacak yaptırım ve sonuçları, denetimin tekrarlanabilirliği hususlarında dava konusu kuralda bir açıklık bulunmamakta, denetim şirketleri ile ilgili uygulamaya ilişkin usul ve esasların Bakanlık görüşü alınmak kaydıyla EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğinin belirtilmesi ile yetinilmektedir". AYM, 05.07.2012, E.2011/27, K.2012/101, RG: 06.10.2012, 28433.

[46] Bu davaların birinde Danıştay, 2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esasların düzenleyici işlem olduğundan bahisle dava açan kişinin iptalini istediği maddelerin hukuka aykırılık sebepleri ile açık, anlaşılır ve tereddütte yer vermeyecek şekilde dava dilekçesinde göstermediğinden dava dilekçesinin reddine karar vermiştir. Ayrıca kararda ilk derece mahkemesinin davacı hakkında bireysel işlemin mevcut olmadığı ve bu kapsamda bir uygulama işlemi tesis edilmediği varsayılsa dahi düzenleyici işlemden ne şekilde haberdar olduğunun dava dilekçesinden anlaşılamadığı ifade edilerek aslında ilk derece mahkemesinin süre aşımı yönünden inceleme yapması gerektiğine işaret edilmiştir. (Danıştay 15.D., 07.09.2016, E.2016/6451, K.2016/4567. https://www.lexpera.com.tr (Erişim: 18.06.2024). Danıştay'ın daha yakın tarihli bir diğer kararında davacı, 2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esasların yetki ve şekil bakımından tamamının; sebep, konu ve amaç yönünden 1. ve 2. maddelerinin, 4. maddesinin 4. fıkrasının ve 10. maddesinin 5. fıkrasının iptalini ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 16. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğundan bahisle Anayasa Mahkemesine başvurulmasını talep etmiştir. Danıştay uyuşmazlıkta bir uygulama işlemi bulunmadığı ve süre aşımı nedeniyle davanın reddine karar vererek Anayasa Mahkemesi'ne aykırılık iddiasını değerlendirmemiştir. Danıştay 8.D., 15.03.2023, E.2019/2979 K.2023/1243. https://www.lexpera.com.tr (Erişim: 18.06.2024).

[47] Sever, temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması bakımından geniş yetkileri olan kolluk güçlerinin yetkilerinin kanunla düzenlenmesi gerektiğini; ancak gerçek, öngörülmez ve ciddi acil durumlarla sınırlı olarak kolluk alanında çerçeve hükümlerin öngörülebileceğini ifade etmektedir. SEVER, D. Çiğdem: Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi (Kanuna Dayanma İlkesi), Turhan Kitabevi, Ankara 2021, s.212-213. Bu konuda ayrıca bkz. SEVER, D. Çiğdem: "İdarenin Kanunda Yer Alan Ucu Açık Hukuki Kavramlarla Yetkilendirilmesi Sorunu", in Göztepe, Ece/ Ergül, Ozan/ Çağlar, Selda (ed.), Prof. Dr. Fazıl Sağlam'a Armağan, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2022, s.410 vd.

verilerin korunmasını isteme hakkına ve aynı zamanda hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

## V. EDS'LERDE OTOMATİK İDARİ İŞLEMLERİN İŞLEVİ

EDS tarafından ihlal tespit edildikten sonra trafik idari para cezalarına ilişkin karar tutanakları elektronik ortamda otomatik olarak oluşturulmaktadır[48]. Trafik ihlalleri tespit listesi, idari para cezalarının sebep unsurunu oluşturmakta ve idareye delilleriyle birlikte gönderildikten sonra resmi bir tutanak niteliği kazanmaktadır[49]. Burada yer alan ihlal bilgilerinin idare tarafından denetlemesi teknik olarak imkânsızdır[50]. Bu yönüyle EDS'ler ihlal tespitinin yapılmasında sadece bir araç niteliğinde olduğundan esasen bir kişinin işlemi olarak ele alınamazlar[51]. Bu bakımdan konuyu dijital teknolojilerin gelişimiyle ortaya çıkan yeni bir idari işlem kategorisi olan otomatikleştirilmiş idari işlemler açısından ele almak gerekmektedir.

İdare hukuku doktrini, idari kararların insanlar tarafından alındığını varsayar. Ancak, dijitalleşme idarenin karar alma biçiminde de önemli değişimlere yol açmıştır. İdari kararların bir kısmı insan ve makineler (bilgisayar programları) tarafından birlikte üretilmektedir. Bir süredir algoritmaların ve yapay zekânın[52], idari karar alma ve kamu hizmeti sunma süreçlerinde kullanıldığı bilinmekle beraber, idareler bunları hangi alanlarda ve nasıl kullandığına ilişkin tam bir açıklık sağlamamaktadır. Ancak gerek ülkemizde gerek de başka ülkelerde bazı idari karar alma süreçlerinin, makinelere bırakıldığı ya da makinelerden destek alınarak yapıldığı görülmektedir[53]. İdare hukuku alanında sadece eskiden beri uygulama alanı olan bir yapay zekâ türü olan deterministik algoritmaların kullanıldığı[54], makine öğrenmesi gibi ileri düzey yapay zekâ sistemlerinin[55] hukuk devleti ilkeleri açısından en azından şimdilik uygulanamayacağı kabul edilmektedir[56]. Ancak öngörücü kolluk faaliyetleri kapsamında makine öğrenmesi gibi daha gelişmiş yapay zekâ teknolojilerinden de yararlanıldığı bilinmektedir[57].

Genel olarak, algoritma tabanlı bir yazılım aracılığıyla bilgisayar programları tarafından üretilen idari kararlara tam otomatikleştirilmiş idari işlem denilmektedir[58]. Bu halde, idari usulün bütün aşamaları otomatik olarak gerçekleşir ve bu karar insan müdahalesi olmaksızın bir idari işlem niteliği kazanır. Algoritma ya da yapay zekâ kullanılarak alınan karar, bir idari makam tarafından başka bir idari işlemin tesisinde hazırlık işlemi olarak kullanılırsa otomatik karar desteği söz konusudur ve nihai işleme de kısmen otomatikleştirilmiş idari işlem denir[59]. Bu halde asıl kararı alma yetkisi gerçek bir kişi olan kamu görevlisine aittir; ancak kararın alınmasına etki eden hukuki olgu ve vakıaların tespiti veya hesaplama gibi işler bilgisayar tarafından yapılır.

EDS'ler de esas itibariyle çeşitli sensörler, kameralar, makineler vs. araçlar ile yapay zekâ ve görüntü işleme teknolojileri aracılığıyla trafik ihlalleri tespit edilmektedir. Bunlar otomatik karar desteğidir. Usul ve Esaslara ekli teknik şartnamede bu sistemlerin kuruluşunda üst düzey standartlar arandığı görülmektedir. Ancak sistemde kullanılan teknoloji her ihalede çeşitli farklılıklar gösterdiğinden hangi tür yapay zekanın kullanıldığına ilişkin net bir tespit yapmak güçtür. Yine de sistemde çoğunlukla deterministik algoritmaların kullanımının söz konusu olduğu; daha ileri yapay zekâ sistemleriyle sistemin çalışmasının desteklendiği ileri

---

[48] Bu ifade Genel Yeterlilik Esasları (Ek 1) m. 2.1'de açıkça yer almaktadır.

[49] EDS tarafından tespit edilen ihlaller önce Trafik İhlalleri Tespit Listesine kaydedilmekte, daha sonra bu liste EDS Merkezinde çalışan görevlilerce onaylanarak EGM EDS Komisyon sekreteryasına gönderilmektedir (Usul ve Esaslar m. 12).

[50] Sever'in yapı denetim kuruluşlarının yetkileri bakımından yaptığı değerlendirmeleri EDS için de dikkate almak mümkündür. SEVER, Kamu Hizmeti, s.258.

[51] Yayla'nın, yapay zekanın sadece yardımcı bir araç niteliğinde olması halinde özel kişinin işleminden bahsedilemeyeceğine ilişkin açıklamalarını EDS bakımından da değerlendirmek mümkündür. YAYLA, s.41.

[52] Çok geniş bir teknolojiyi kapsadığı için ideal bir tanımı yapılamayan yapay zekâ, en basit tanımıyla, bilgisayarda insan zekasını taklit eden algoritmalarla çeşitli seviyelerde özerk kararlar alınmasını sağlayan bir programdır. Yapay zekanın idari karar alım süreçlerinde ne ölçüde kullanılabileceği tartışmalıdır. Kullanım teknik olarak mümkündür ancak tartışmalar hukuk devleti ile insan hak ve özgürlükleri üzerindeki etkileriyle ilgili olarak ortaya çıkmaktadır.

[53] STELKENS, Ulrich: "Der vollständig automatisierte Erlass eines Verwaltungsakts als Regelungsgegenstand des VwVfG", in Hill, Hermann/Kugelmann, Dieter/Martini, Mario (ed.), Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung, Nomos, 2018, s.103;ROEHL, Ulrik B. U. : "Understanding Automated Decision-Making in the Public Sector: A Classification of Automated, Administrative Decision-Making", in Juell-Skielse, Gustaf/Lindgren, Ida/Åkesson, Maria (ed.), Service Automation in the Public Sector, Springer, 2022, s.35.

[54] Bu sistemlere uzman sistemler de denilmektedir. Uzman sistemler mantıksal kurallar çerçevesinde işler. İdari işlemin sebep ve konu unsurları, sisteme en baştan tanıtılır. Sebebin gerçekleşmesi halinde öngörülen konu üretilecektir. Bu yapay zekâ türünde, sistemi programlayanlar sisteme tamamen hakimdir. YAYLA, s.19;BRITZ,Gabriele/EIFERT, Martin: "Digitale Transformation Der Verwaltung", in Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (ed.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Vol. 1, 3rd edn, CH Beck, 2022, s.1938.

[55] Makine öğrenmesinde sistemde sabit algoritmalar bulunmaz; hedefe ulaşabilmek veya istenmeyen sonuçları ortadan kaldırmak için süreç içerisinde kendi kurallarını geliştirir. Bunu geçekleştirmek üzere sisteme bol miktarda veri yüklenir ve sistem bu verilerden öğrenerek kendisini geliştirir. BRITZ/EIFERT, s.1938. Bu yönüyle insan bilişinden kaçan kalıpların ve kolerasyonların tespiti mümkün hale gelir. FINCK, Michèle: "Automated Decision-Making and Administrative Law", in Cane, Peter/Hofmann, Herwig C. H./Ip, Eric C /Lındseth, Peter L. (ed.), The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law, Oxford University Press, 2020, s.659.

[56] Ancak ileri düzey yapay zekâ sistemlerini çeşitli idari faaliyetlerde kullanan ülkeler vardır. Yapay zekâ ile tesis edilen hukuki işlemlere ilişkin örnekler ve tartışmalar için bkz. YAYLA, s.55 vd.

[57] Örneğin, öngörücü kolluk (predictive policing) kapsamında profilleme yoluyla suç riskleri tespit edilmektedir. GUGGENBERGER, Leonid: "Einsatz Künstlicher Intelligenz in Der Verwaltung", NVwZ, 2019, s.844,848. Yapay zekâ teknolojilerinin idari kolluk faaliyetlerinde kullanımına ilişkin ayrıntılı bilgiler için bkz. SEYHAN, s.184 vd. Yapay zekâ tekniklerinin trafik kontrollerinde nasıl kullanılabileceğine ilişkin bilgi için bkz. TEKTAŞ, Mehmet/AKBAŞ, Ahmet/TOPUZ, Vedat: "Yapay Zekâ Tekniklerinin Trafik Kontrolünde Kullanılması Üzerine Bir İnceleme", https://www.trafik.gov.tr/kurumlar/trafik.gov.tr/Arsiv/SiteAssets/Yayinlar/Bildiriler/pdf/C4-7.pdf, (Erişim: 01.09.2024).

[58] ÇELİK, Dursun: "Tam Otomatikleştirilmiş İdari İşlemler", AHBVÜ-HFD, 28(4), 2024, s.420; BINDER, Nadja Braun: "Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht?", NVwZ, 2016, s.960.

[59] BRITZ/EIFERT, s.1937.

sürülmektedir[60]. EDS'lerin işleyişinde yoğun bir otomasyon söz konusudur. Sistem, ihlalleri otomatik tespit etmekte, ihlali gerçekleştiren aracın plakasını okuyup; emniyetin plaka sistemine bağlanarak araç bilgilerine sistemden otomatik çekebilmektedir. Sistem ihlali gerçekleştiren araç, araç sahibi bilgileri, ihlalin niteliği, ihlalin mevzuatın hangi maddesiyle ilgili olduğu ve ihlalle ilişkin deliller otomatik olarak birbiriyle ilişkilendirmektedir. Hatta idarenin talep etmesi halinde EDS'de tespit edilen ihlaller PolNet ceza veri tabanına otomatik olarak işlenebilmektedir (EK 1, 5.11).

Trafik cezasının sebep unsurunu oluşturan ihlal, makineler ve bilgisayar programları aracılığıyla tespit edilmekte ve raporlanmakta; ancak icrai karar yani trafik para cezası yetkili idari makamlar tarafından verilmektedir. Burada karar doğrudan makineler tarafından verilmediği ama makinenin verdiği bir karar dayanak alındığı için trafik idari para cezası kısmen otomatikleştirilmiş bir idari işlemdir. Ancak kamu görevlisi sistem tarafından verilen trafik ihlal tespit raporunu onaylamakla yetindiğinden, karar üzerinde gerçek anlamda bir insan denetiminin varlığı da ayrıca tartışılabilir[61]. Zira üst düzey teknolojiler kullanılarak üretilen trafik ihlal tespit raporundaki ihlal verilerinin denetimi mümkün gözükmemektedir. Her ne kadar sistemin tuttuğu video kayıtları veya fotoğrafların incelenebileceği akla gelse de burada ihlal sayısı çok sayıda olduğu için bu denetim idare açısından verimli bir yol değildir. Bu yola başvurmak söz konusu hizmetin yerine getirilmesinde bilişim teknolojilerinden yararlanılmasını anlamsız hale getirecektir.

Otomasyonun karar alma sürecinde önemli etkisinin olduğu hallerde kamu görevlisine bırakılmış bir yetkinin, dolaylı bir şekilde makineye devredilmesi anlamına gelen bu tarz uygulamaların kapsam ve sınırlarının kanunlarda düzenlenmesi gerektiği kabul edilmektedir[62]. Bu tarz teknolojilerin kullanılacağı faaliyetlerde konuya ilişkin standart ve ilkelerin kanunda açıkça öngörülmesi; hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri açısından kullanılan teknolojilere ilişkin bilgilerin kamuya açılması ve sistemin düzgün çalıştığının düzenli olarak denetlenmesi ve buna ilişkin belgelerin de kamuyla düzenli olarak paylaşılması öncelikli gerekliliklerdir[63]. İdari işleyişte otomasyondan faydalanılmasının getirdiği avantajları uğruna, kanunilik, temel hak ve hürriyetlerin korunması, mahremiyet ve iyi idare ilkeleri feda edilmemelidir.

## VI. EDS'LERDE KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI

EDS'lerin trafik güvenliğinin sağlanması ve kazaların önlenmesi gibi somut ve öngörülebilir amaç ve işlevlere sahip olması nedeniyle, bu sistemler MOBESE kameraları gibi kişi hak ve özgürlükleri açısından tartışmalara konu olmamıştır[64]. Ancak EDS kapsamında da kişiler bir dizi sofistike teknolojilerle bir nevi gözetim altında tutulmaktadır[65]. Bu kapsamda kurulan kameralar ve kaydedilen fotoğraf ve videolar birer kişisel veridir. Trafik ihlal tespit tutanaklarının kişisel verilerin otomatik yöntemlerle işlenerek hazırlanması söz konusudur. Sistem PolNet sistemine bağlanarak plaka numarası üzerinden araç sahiplerinin kimlik bilgilerine erişebilmektedir. Usul ve Esaslar'da EDS'lerin emniyet birimlerince farklı amaçlarla kullanılabileceğine ilişkin muhtelif hükümler de yer almaktadır. Örneğin EDS'lerden elde edilen veriler suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla veya adli bir soruşturma ve kovuşturma kapsamında yazılı talep üzerine adli makamlar ve emniyet teşkilatı ile paylaşılabilecektir. Diğer kurumların görüntü talepleri ise emniyet teşkilatı birimi tarafından değerlendirilerek karar verilecektir. Ayrıca trafiğin düzenlenmesi ve yönetilmesi gibi amaçlarla EDS veri ve görüntülerinin talep edilmesi de mümkündür. Ancak bu halde değerlendirme kriterleri Usul ve Esaslar'da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (m. 13).

EDS'ler ihlal gerçekleştiren aracın plakasından araç sahibinin kimlik verilerine ulaşmakta, kimi zaman araçta bulunan kişiler de belli olacak şekilde aracın fotoğrafını çekmekte veya video kaydı almaktadır. Ancak EDS kapsamında yapılan veri işleme yetkisinin kamu düzeninin korunması amacıyla yerine getirilen bir idari kolluk faaliyeti olduğundan 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun 28. maddesi gereğince işlenen veriler bu Kanunun uygulanmayacağı istisnalar arasında yer almaktadır [66]. Yine de kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı Anayasa da açıkça düzenlenmiş bir temel hak olduğundan ve Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen hakkın özüne dokunma yasağı, kanunda öngörülme, ölçülülük ve demokratik bir toplumda gerekli olma koşullarına uyulması gerektiği unutulmamalıdır (m.20/3). İdare kişisel verilerin işlenmesine ilişkin koşulları ilgili faaliyete özgü bir şekilde kanunla düzenlemelidir. İdarelerin 6698 sayılı Kanun'da yer alan yükümlülükleri karşılaması beklenmemekle birlikte, 4. maddede yer alan genel ilkelerin istisnalar kapsamında da gözetilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Buna göre ilgili Kanun'da verilerin hukuka ve dürüstlük kuralına uygun olma; doğru ve gerektiğinde güncel olma; yalnızca belirli, açık ve meşru amaçlara yönelmiş olma ve işlendikleri amaçla bağlantılı; sınırlı ve ölçülü olma ve kanunda

[60] Haber için bkz. https://www.trafik.gov.tr/yapay-zek-destekli-mobil-hiz-tespit-sistemi-kullanilmaya-baslandi, (Erişim: 22.07.2024).

[61] Doktrinde kısmen otomatikleştirilmiş bir idari işlemde kararın verilmesindeki önemli etkinin kamu görevlisinde bulunması gerektiği de ileri sürülmektedir. BRITZ/EIFERT, s.1942.

[62] YAYLA, s.89;SEYHAN, s.184.

[63] BOIX-PALOP, Andrés: "Algorithms as Regulations: Considering Algorithms, When Used by the Public Administration for Decision-Making, as Legal Norms in Order to Guarantee the Proper Adoption of Administrative Decisions", European Review of Digital Administration&Law, 1(1-2), 2020, s.89.

[64] KÜZECİ, s.510.

[65] BARKANE, Irena/ADAMSONE-FISKOVICA, Anda/KILIS, Emils: "Creeping Road Traffic Surveillance in Latvia: Social and Legal Implications of Digital Policing Tools", Surveillance & Society, 21(4), 2023, s.433.

[66] EDS sistemini kuran ve işleten bir özel hukuk kişisiyse 6698 sayılı Kanun'a tabi olması gerektiği, istisnanın sadece kolluk yetkililerine ilişkin olduğu konusu ayrıca tartışmaya açıktır. 6698 sayılı Kanun'da, kişisel verilerin millî savunmayı, millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini veya ekonomik güvenliği sağlamaya yönelik olarak kanunla görev ve yetki verilmiş kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen önleyici, koruyucu ve istihbarı faaliyetler kapsamında işlenmesi halinde 6698 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. (m. 28/1, ç) Kolluk makamları için getirilen istisnalar hakkında değerlendirme için bkz. YÜZBAŞI TOBAZ, Firdevs: Avrupa ve Türk Hukukunda Kişisel Verilerin Korunması, Filiz Yayınevi, İstanbul 2023, s.195-196.

öngörülen veya işlendikleri amaç için gerekli olan süre kadar saklanma gibi güvencelerle işlenmesi beklenmektedir [67]. MOBESE veya EDS gibi kitlesel kamera izleme sistemlerinde görüntülerin kaydedilmesi ve üçüncü kişilerle paylaşılması söz konusuysa, bu müdahalenin ve koşullarının; verilerin farklı hangi amaçlarla kullanılabileceğinin kanunda özel olarak düzenlenmesi gerekmektedir[68]. Ayrıca şeffaflık ilkesi gereği bu veri işleme faaliyetleri konusunda kamuoyunun düzenli olarak çevrimiçi platformlarda bilgilendirilmesi, otomatik yöntemlerle gerçekleştirilen kişisel veri işlemesi sırasında kullanılan algoritmalar ve yapay zeka teknolojileri hakkında kişilerin aydınlatılması gerekmektedir[69]. Ancak Türk hukukunda bu konuda henüz yeterli gelişim sağlanmamıştır. Türkiye'de de Fransa'da olduğu gibi idarelerin kullandıkları algoritmaları ve algoritmaların çalışma prensiplerini çevrimiçi ortamda ilan etmeleri veya talep edilmesi halinde bu bilgileri kişilerle paylaşmaları gerekmektedir[70].

## VII. EDS'NİN AMACINA YÖNELİK TARTIŞMALAR

2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesi uyarınca EDS üzerinden tespit edilen trafik ihlalleri nedeniyle kesilen trafik para cezalarından elde edilen gelirin bir kısmı, hizmet bedeli olarak sistemin kurulumunu gerçekleştiren veya özel hukuk kişilerince gerçekleştirilmesini sağlayan belediyelere aktarılmaktadır[71]. Bu uygulamadan dolayı, kamuoyunda, belediyelerin ve sistemi kuran ve işleten özel hukuk kişilerinin daha fazla gelir elde etmek amacıyla EDS'lerin trafik güvenliğini sağlaması amacından ziyade daha fazla ihlal tespit ederek daha fazla trafik cezası yazılması amacıyla kullanıldığı eleştirileri yapılmaktadır[72]. Uygulamada EDS'lerin kurulma yeri, hız sınırı, uyarı levhalarının konulmaması, hız sınırına ilişkin öngörülen yüzde onluk[73] paya dikkat edilmemesi başta olmak üzere birçok hususta şikayetler olduğu görülmektedir[74]. Kısaca EDS'lerin trafik güvenliğini sağlamanın ötesinde cezalandırma yönünün ön plana çıktığı eleştirisi yapılmaktadır.

Genel idari kolluk yetkileri sadece kamu düzenini tesis etmek ve korumak amacıyla gerçekleştirilir. İdarenin bu amaçların yanında hazineye gelir getirilmesi gibi bir amacının bulunması, idari işlemi amaç unsuru bakımından sakat hale getirir. Gerek belediye şirketlerinin gerekse özel hukuk kişilerinin faaliyetlerini öncelikle kâr elde etme amacıyla gerçekleştirmesi olağandır. Ancak bu halde de kamu hizmeti niteliği taşıyan bir faaliyeti yerine getiren özel hukuk kişilerinin üzerinde idarenin derin bir gözetim ve denetim yetkisinin olması ve bağlayıcı yasal düzenlemelerin varlığı böyle bir keyfiyete karşı en önemli güvencedir[75].

Öncelikle belirtmek gerekir ki, EDS'lerin kurulumu ve işletilmesine ilişkin kuralların "Usul ve Esaslar" adı altında bir adsız düzenleyici işlemle düzenlenmesi kanunilik, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri açısından önemli bir eksikliktir. Yine de söz konusu Usul ve Esaslar'da EDS kurulumu ve işletilmesine dair birçok ayrıntının düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Bu düzenlemede, EDS'lerin kurulması gereken yerler, taşıması gereken özellikler, belediyelerle yapılan protokoller, sistem kullanım hizmet bedeli, sistemin kurulacağı yerler, hız limitleri, sistemin teknik uygunluğu, ihale yapılacaksa teknik şartnamenin uygunluğu, EDS'nin ilk kurulumundan sonraki uygunluğu ve diğer hususlarda emniyet teşkilatı birimlerine destek vermek ve sürecin her aşamasını denetlemek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü EDS komisyonları ile il ve ilçe EDS komisyonlarına çeşitli yetkiler verilmiştir (Usul ve Esaslar m. 4/4 ve devamı).

Usul ve Esaslar'da EDS'lerin trafik akışı ve güvenliğine aykırı yapıda kurulmayacağı özel olarak vurgulanmıştır (m. 4/3). EDS'lerin kurulmasında beldede kayıtlı sürücü araç kayıtları ve araç sayıları; trafik kazaları ve sonuçları ile karayollarından geçen yıllık ortalama araç sayısı esas alınacaktır (m. 5/1). Bu bakımdan kaza riski olmayan ve sürücülerin hız yapma olasılığının yüksek olduğu yerlere kurulum yapılmaması gerekir. Ayrıca 2918 sayılı Kanun'un 50. maddesinde, motorlu araçların cins ve kullanma amaçlarına göre sürülebileceği en çok ve en az hız sınırlarının, şehirlerarası çift yönlü karayollarında 90 km/s, bölünmüş yollarda 110 km/s, otoyollarda 120 km/s hızı geçmemek üzere yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir. Ancak bu hız sınırlarının UKOME kararlarıyla daha düşük tutulması mümkündür. Yine de EDS'lerin kurulduğu yerlerde azami hız sınırının makul kabul edilemeyecek ölçüde düşük tutulması veya azami sınırın bir anda düşürülmesi hem sürüş güvenliğini tehlikeye düşürmekte hem de uygulamanın amaç

[67] KÜZECİ, s.383; TANSUĞ, Çağla: İdari faaliyetlerde İşlenen Kişisel Verilerin İdare Tarafından Korunması, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2023, s. 204; SEVER, Kanuna Dayanma İlkesi, s.237 vd.

[68] Örneğin, 2021 yılında Fransa Veri Koruma otoritesi (CNIL), "Fransa ulusal polis servisinin COVID-19 tedbirlerine uyumu kontrol etmek ve kitlesel gözetim yapmak amacıyla şehirlerin üzerinde kamera destekli İHA'lar uçurması uygulamasını yasal bir dayanağı olmadığı için hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir." SEYHAN, s.227.

[69] SEYHAN, s.350.

[70] SEYHAN, s.350.

[71] 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17/3 maddesi uyarınca Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından verilen idarî para cezaları Genel Bütçeye gelir kaydedilir. Ayrıca, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasına göre de "belediyelere diğer kanunlarda verilmesi öngörülen paylar vergi hükmündedir." Bu bağlamda 2918 sayılı Kanun'un Ek 16. maddesi uyarınca belediyeye aktarılacak orandaki trafik idari para cezası tutarları vergi geliridir.

[72] ARSLAN, Çetin/ÖZEL, Kadir Can: "Karayollarında Hız Sınırı Uygulamasının Düşündürdükleri (Bir "Makul Hız Sınırı" Savunusu)", https://blog.lexpera.com.tr/karayollarinda-hiz-siniri-uygulamasinin-dusundurdukleri-bir-makul-hiz-siniri-savunusu/, (Erişim:15.05.2024).

[73] 2918 sayılı Kanun'un "hız sınırlarına uyma" başlıklı 51. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde yapılan tespit sonucu Yönetmelikte belirlenen hız sınırlarının yüzde ondan yüzde otuza (otuz dâhil) kadar aşan sürücüler hakkında idari para cezası öngörülmüştür. Bu düzenlemeden kanun koyucunun sürücülere belirlenen hız sınırının aşılmasında yüzde onluk bir tolerans tanıdığı ve mahkemelerinde bu payı dikkate alarak karar verdiği anlaşılmaktadır.

[74] Haber için bkz. https://www.sikayetvar.com/emniyet-genel-mudurlugu/emniyet-genel-mudurlugu-hikayeden-ceza-yaziyorlar, (Erişim: 13.07.2024).

[75] SEYHAN, s.184; YAYLA, s.42.

unsuru yönünden sorgulanmasına yol açmaktadır[76]. Zira EDS'lerin öncelikli amacı trafik güvenliğinin sağlanması ve trafik kazalarının azaltılmasıdır. Bu kapsamda hız limitlerinin belirlenmesinde bireyleri "tuzağa düşürerek" idari para cezası uygulamak suretiyle gelir sağlama amacı bulunmamalıdır[77].

Yargıtay'ın da idarenin trafik işaret levhalarıyla "radarla hız denetiminin karayolunun hangi kesiminde ve hangi sürelerde yapılacağı" hususunda bilgilendirilmesi gerektiği yönünde kararları vardır. Yargıtay'a göre bilgilendirme yapılmadan trafik cezası kesilmesi, araç sürücülerine tuzak kurmak anlamına gelmektedir ve trafik kurallarının konuluş amacına uygun değildir [78]. Bu bağlamda vatandaşların EDS'nin varlığı konusunda belli bir mesafe öncesinden uyarı levhaları ile bilgilendirmesi gerekmektedir. Bu hususun Usul ve Esaslar'da belirtilmemesi önemli bir eksikliktir. Ancak Usul ve Esaslara Ek Genel Yeterlilik Esaslarında bilgilendirme levhalarına ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre anlık hız ihlal tespit sistemleri kurulu bulunan yerden 500 metre öncesinde ve sonrasında farklı hız limitleri uygulanmayacaktır. İlk bilgilendirme levhası EDS kurulumu (anlık hız ve kırmızı ışık) yapılan noktaların en az 500 metre öncesinde görünür şekilde tesis edilecektir (Ek 1 5. 18). Ancak basına yansıyan şikayetlerden biri de hız limitlerinin bir anda düşürülmesidir. Zira bu durumda daha fazla trafik idari para cezası uygulanmaktadır. Bu halde 500 metre öncesinde yapılan bilgilendirme trafik sürücüsü için çok da kurtarıcı olmayacaktır. Öngörülen hız limiti ve yolun durumu gözetilerek 500 metre öncesinden de bilgilendirme yapılması gerekliliği her somut olay bakımından dikkate alınmalıdır.

Ayrıca il/içedeki EDS'lerin yerleri ve işlevleri hakkında yerel veya taşra idarelerinin internet sitelerinde vatandaşlara bilgi verilmesi açık bir idare açısından gereklidir. Böylece EDS'lerin amacının cezalandırmak değil; vatandaşları daha özenli ve dikkatli olmaya yönlendirmek olduğu anlaşılacaktır.

Tamamen bilgi teknolojileri kullanılarak otomatik bir şekilde veri işleyen EDS'lerin hatalı çalışması ihtimali konuya ilişkin bir başka sorundur. EDS tarafından belli bir maddi olayın yanlış sınıflandırılması ya da hukuk kuralının bilgisayar programına yanlış kodlanması söz konusu olabilir. Zira sistemlerin işleyişinde bir muhakemeden ziyade istatistiksel bir çıkarım bulunmaktadır[79]. Örneğin hız ölçümlerinde kullanılan radarların 2-3 kilometre/saat hata payı olabildiği ve bu sistemlerin çevresel faktörlerden etkilendiği belirtilmektedir[80]. Hatta yargı organları da hız sınırlarının aşılmasında cihazların 1-2 km sapma yapabileceği gerekçesiyle trafik cezalarının iptali yönünde kararlar vermektedirler. Bu bakımdan sistemin tasarım ve işleyiş hataları asgari düzeye indirecek şekilde düzenlenmesi şarttır.

Usul ve Esaslar'da anlık hız ve ortalama hız ihlal tespit sistemlerinin doğru çalışıp çalışmadığının tespiti amacıyla denetim personelince ayda bir kez araç ile kontrol yapılarak en az üç personelin imzasıyla tutanak düzenlenmesi zorunlu tutulmuştur (m 11/8). Kanımızca sistemin güvenirliği açısından sistemin özellikleri, denetimi ve kalibrasyonu gibi hususlardaki bilgi ve belgelerin düzenli olarak kamuoyuyla paylaşılması elzemdir. Usul ve Esaslar'ın 11. maddesinde ilgili belediyenin, EDS'nin teknik yönden işletimini ve devamlılığını sağlayacağı ve sistemin bakımı, onarımı ve kontrolünden sorumlu bulunduğu belirtilmiştir. Gerekli muayene veya doğrulama testleri ile her türlü bakım ve onarım da ilgili belediye tarafından yapılacak veya yaptırılacaktır (m. 11/5). Sistemin periyodik muayenesi ve kalibrasyonuna ilişkin belgeler, ilgili testlerin yapılış sıklığı, geçerlilik süresi gibi bilgileri içerecek şekilde hazırlanarak emniyet teşkilatı birimine gönderilecektir (m 11/5). Nitekim EDS denetimi sonucu tesis edilen trafik cezalarına yapılan itirazlarda, sistemin düzenli ve doğru işlediğinin bir göstergesi olarak bu belgeler idare tarafından mahkemelere ibraz edilmektedir[81].

Sonuç itibariyle, EDS'lerin kurulum ve işletilmesine ilişkin esasların kanuni bir dayanağının bulunmaması Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir. Konuya ilişkin hazırlanan Usul ve Esaslar ile Teknik Gereklilikler Dokümanında istemin kamu düzenini korumaya yönelik olarak ve güvenli bir şekilde işlemesine yönelik birçok husus ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bu hususlara uygunluk ise genel olarak her il ve ilçede ilgili belediye ve emniyet müdürlüğü denetimine bırakılmıştır. Bu bakımdan EDS'lere ilişkin münferit amaca aykırı uygulamalar olması muhtemel olmakla beraber, bunun ispatlanması oldukça güçtür. Bu bakımdan özellikle hız limitlerine ilişkin UKOME kararlarına itiraz edilmesi de gerekmektedir.

## VII. SONUÇ

EDS'ler bilgi teknolojilerinin yoğun biçimde kullanıldığı sistemler olmaları itibariyle, bu sistemlerin kuruluşu ve işleyişine hâkim olan teknik özellikler ile sistemin işleyişine ilişkin idari denetim ve gözetim oldukça önemlidir. Uygulamada çoğunlukla bilgi teknolojileri konusunda uzman belediye şirketleri veya ihaleyi kazanan özel hukuk kişilerinin bu sistemleri kurup işlettiği görülmektedir. Özellikle de EDS kurulum ve işletme işinin özel hukuk kişilerince de yerine getirilebilmesi, genel idari kolluk yetkileri kapsamındaki trafiğin denetimi ve ihlal tespiti işinin bir özel hukuk kişisine devri anlamına gelmektedir. Anayasa Mahkemesinin benzer konulardaki içtihatları ışığında, icrai nitelikte karar verme yetkisi devredilmediği

[76] ARSLAN, Çetin/ÖZEL, Kadir Can: "Karayollarında Hız Sınırı Uygulamasının Düşündürdükleri (Bir "Makul Hız Sınırı" Savunusu)", https://blog.lexpera.com.tr/karayollarinda-hiz-siniri-uygulamasinin-dusundurdukleri-bir-makul-hiz-siniri-savunusu/, (Erişim:15.05.2024). Ayrıca bkz. "Trafik'te Hız İhlali Tartışması", https://www.milliyet.com.tr/gundem/trafikte-hiz-ihlali-tartismasi-6324586, (Erişim: 13.07.2024).

[77] ARSLAN, Çetin/ÖZEL, Kadir Can: "Karayollarında Hız Sınırı Uygulamasının Düşündürdükleri (Bir "Makul Hız Sınırı" Savunusu)", https://blog.lexpera.com.tr/karayollarinda-hiz-siniri-uygulamasinin-dusundurdukleri-bir-makul-hiz-siniri-savunusu/, (Erişim:15.05.2024).

[78] Yargıtay 7.CD., 08.07.2014, E.2014/2954, K.2014/14281. https://www.lexpera.com.tr (Erişim: 18.06.2024).

[79] YAYLA, s.128.

[80] Anadolu Ajansı, "Bir Kilometrelik Hız Aşımı Cezası 'Hata Payı' Gerekçesiyle Kaldırıldı", https://www.aa.com.tr/tr/gundem/bir-kilometrelik-hiz-asimi-cezasi-hata-payi-gerekcesiyle-kaldirildi/2469123, (Erişim:13.07.2024).

[81] "İtiraz olması halinde, ilgili mahkemelerce değerlendirmeye esas teşkil etmek üzere ve gerekli olan tüm bilimsel kriterlere dayanarak, EDS'lerin doğru ve güvenilir ölçtüğünü gösterir evraklar vb. nin EDS'lerin hizmete alınması ve nihai protokolün imzalanması için hazırlanacak uygunluk raporu düzenlenmeden önce EGM'nin ilgili birimine teslim edilmesi esastır." (Ek 1, 2.1).

sürece, bu durum anayasaya aykırılık teşkil etmemektedir. Ancak söz konusu faaliyete ilişkin usul ve esasların öncelikle kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bakımdan 2918 sayılı Kanun'daki düzenlemeler yetersizdir.

Diğer yandan EDS'ler kapsamında yapılan denetim ve ihlal tespit işi, özel hukuk kişilerinin kurmuş olduğu bilgi teknolojileri ve bilgisayar programları tarafından yapay zekâ destekli yazılımlar kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan ihlal tespiti, araç ve araç sahibine ulaşılması ve trafik ihlal raporunun oluşturulması süreci idari karar alma süreçlerinde yapay zekanın kullanımıyla ortaya çıkan ve yeni bir idari işlem türü olan kısmen otomatikleştirilmiş işlem olarak değerlendirilebilir. Söz konusu trafik ihlal tespit raporu, trafik para cezalarının tesisinde bir kontrole tabi olmaksızın kişiler üzerinde doğrudan etki doğurmaktadır. Bu halde, bu teknolojilerin kullanımına ilişkin kanuni bir düzenlemenin varlığı ile vatandaşların kullanılan algoritmalar ve hakkında bilgilendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca kullanılan teknolojilerin güvenliği ve düzgün çalıştığına ilişkin yapılan rutin denetim sonuçları sadece itiraz halinde değil; düzenli olarak vatandaşlarla paylaşılmalıdır. EDS'lerle ilgili ele alınması gereken bir diğer husus, bu sistemlerde yoğun ve kimi zaman otomatik bir şekilde kişisel verilerin işlenmesidir. Her ne kadar önleyici kolluk faaliyetleri çerçevesinde gerçekleştirilen kişisel veri işleme faaliyeti 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun uygulanmayacağı istisnalar arasında yer alsa da bir temel hakkın sınırlandırılması söz konusu olduğundan, 2918 sayılı Kanun'da veya özel bir kanunda bu konuda özel hukuki düzenleme yapılmasına ihtiyaç vardır.

Son olarak, EDS tarafından tespit edilen trafik ihlalleri nedeniyle kesilen trafik para cezalarından elde edilen gelirin belli bir oranının, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından hizmet bedeli olarak belediye ve dolaylı olarak özel hukuk kişilerine aktarılması, sistemin amacının da sorgulanmasına yol açmaktadır. Esasen EDS'lerin kuruluş ve işleyişinin ayrıntılı ve açık bir şekilde kanunda öngörülmesi, sistemlerin kötüye kullanımı ve yetki saptırmasına karşı en önemli garantidir. Buna karşılık, kanunda EDS'lerin işleyişine ilişkin ana çerçeve dizilmeden, konuya ilişkin bütün ayrıntıların usul ve esaslar adı altında bir adsız düzenleyici işlemle düzenlemesi hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine aykırıdır.

Kişi hak ve hürriyetleri üzerinde etkileri olan ve özel hukuk kişileri tarafından da yerine getirilmesine izin verilen EDS'lere ilişkin en önemli sorun kanunilik ilkesine ilişkindir. EDS'lere ilişkin temel ilke ve kuralların kanunla düzenlemesi; ayrıntıların ise yönetmeliğe bırakılması gerekir. Ayrıca EDS'lerde kullanılan teknoloji ve sistemlerin de yeterli açıklıkta vatandaşlar ile paylaşılması, sistemin işleyişine ilişkin soru işaretlerini ortadan kaldıracaktır.

## KAYNAKÇA


AKBURAKCI, Necip Fazıl: Kamu Düzeni Açısından Yapay Zekâ, Adalet Yayınevi, Ankara 2023.

AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, 15. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2022.

ARSLAN, Çetin/ÖZEL, Kadir Can: "Karayollarında Hız Sınırı Uygulamasının Düşündürdükleri (Bir 'Makul Hız Sınırı' Savunusu)", https://blog.lexpera.com.tr/karayollarinda-hiz-siniri-uygulamasinin-dusundurdukleri-bir-makul-hiz-siniri-savunusu/, (Erişim:15.05.2024).

BARKANE, Irena/ADAMSONE-FISKOVICA, Anda/KILIS, Emils: "Creeping Road Traffic Surveillance in Latvia: Social and Legal Implications of Digital Policing Tools", Surveillance & Society, 21(4), 2023, s.432-446.

BINDER, Nadja Braun: "Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht?", NVwZ, 2016, s.960-965.

BOIX-PALOP, Andrés: "Algorithms as Regulations: Considering Algorithms, When Used by the Public Administration for Decision-Making, as Legal Norms in Order to Guarantee the Proper Adoption of Administrative Decisions", European Review of Digital Administration & Law, 1(1-2), 2020, s.75-99.

BOZ, Selman Sacit/GEZGİNCİ, Emre, YUNUS: "Fahri Trafik Müfettişliği: İdare Hukuku Boyutuyla Kısa Bir Eleştiri ve Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı", Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (2), 2023, s.909-948.

BRITZ, Gabriele/EIFERT, Martin: "Digitale Transformation Der Verwaltung", in Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (ed.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Vol 1, 3rd edn, CH Beck, 2022, s.1888-1984.

ÇELİK, Dursun: "Tam Otomatikleştirilmiş İdari İşlemler", AHBVÜ-HFD, 28(4), 2024, s.413-452.

DALKILIÇ, Elvin Evrim: "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", Ankara Barosu Dergisi, (2), 2013 s.105-123.

FINCK, Michèle: "Automated Decision-Making and Administrative Law", in Cane, Peter/Hofmann, Herwig C. H./Ip, Eric C./Lindseth, Peter L. (ed.), The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law, Oxford University Press, 2020, s.656-676.

GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku Cilt II, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2019.

GUGGENBERGER, Leonid: "Einsatz Künstlicher Intelligenz in Der Verwaltung", NVwZ, 2019, s.844-850.

KARAHANOĞULLARI, Onur: Kamu Hizmeti, 3. Bası, Turhan Yayınevi, Ankara 2015.

KÜZECİ, Elif: Kişisel Verilerin Korunması, 4. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020.

ÖZAY, İl Han: "Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri", Anayasa Yargısı, 19(1), 2002, s.275-286.

ROEHL, Ulrik B. U.: "Understanding Automated Decision-Making in the Public Sector: A Classification of Automated, Administrative Decision-Making", in Juell-Skielse, Gustaf/Lindgren, Ida/Åkesson, Maria (ed.), Service Automation in the Public Sector, Springer, 2022, s.35-63.

SEVER, D. Çiğdem: "Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Çözülme ve Anayasa'nın 128. Maddesinin I. Fıkrası", Ankara Barosu Dergisi, (3), 2013, s.245-268.

SEVER, D. Çiğdem: "İdarenin Kanunda Yer Alan Ucu Açık Hukuki Kavramlarla Yetkilendirilmesi Sorunu", in Göztepe, Ece/ Ergül, Ozan/ Çağlar, Selda (ed.), Prof. Dr. Fazıl Sağlam'a Armağan, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2022, s.401-431.

SEVER, D. Çiğdem: Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi, Turhan Kitabevi, Ankara 2021.

SEYHAN, Serkan: Yapay Zekâ Teknolojileri Kapsamında İdarenin Sorumluluğu, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2023.

SEZGİN, Seyit Meriç: Türkiye'de Elektronik Denetleme Sistemleri ile Tespit Edilen Hız Aşım Oranlarının İncelenmesi,

Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara 2022.
STELKENS, Ulrich: "Der vollständig automatisierte Erlass eines Verwaltungsakts als Regelungsgegenstand des VwVfG", in Hill, Hermann/Kugelmann, Dieter/Martini, Mario (ed.), Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung, Nomos, 2018, s.81-122.
TANSUĞ, Çağla: İdari faaliyetlerde İşlenen Kişisel Verilerin İdare Tarafından Korunması, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2023.
TEKTAŞ, Mehmet/AKBAŞ, Ahmet/TOPUZ, Vedat: "Yapay Zekâ Tekniklerinin Trafik Kontrolünde Kullanılması Üzerine Bir İnceleme", https://www.trafik.gov.tr/kurumlar/trafik.gov.tr/Arsiv/SiteAssets/Yayinlar/Bildiriler/pdf/C4-7.pdf, (Erişim: 01.09.2024).
ULUSOY, Ali: Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınevi, Ankara 2021.
UZ, Abdullah: Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi ve Devri Bakımından Anayasal Sınırlar, Adalet Yayınevi, Ankara 2011.
YAYLA, Ahmet: İdare Hukuku Bakımından Yapay Zekâ, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2023.
YILDIRIM, Ezgi, İdari Kolluk Faaliyetinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2013.
YILDIRIM, Turan: "Kamuyla Bağlantılı Tüzelkişilik-Organize Sanayi Bölgeleri", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, (21), 2022, s.1-15.
YÜZBAŞI TOBAZ, Firdevs: Avrupa ve Türk Hukukunda Kişisel Verilerin Korunması, Filiz Yayınevi, İstanbul 2023.
ZEYBEK CEBECİ, Ebru: Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Sözleşmeler (Kamu Hizmeti Anlayışındaki Değişim Ekseninde), Seçkin Yayınevi, Ankara 2021.

**Yazar Beyanı | Author's Declaration**

**Mali Destek | Financial Support:** Yazarlar Zehra KARAKUŞ IŞIK ve Kamile TÜRKOĞLU ÜSTÜN , bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır. | Zehra KARAKUŞ IŞIK and Kamile TÜRKOĞLU ÜSTÜN, who are the authors has not received any financial support for the research, authorship, or publication of this study.

**Yazarların Katkıları | Authors's Contributions:** Bu makale yazarlar tarafından tek başına hazırlanmıştır. | This article was prepared by the authors alone.

**Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı | The Declaration of Conflict of Interest/Common Interest:** Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir. | No conflict of interest or common interest has been declared by the authors.

**Etik Kurul Onayı Beyanı | The Declaration of Ethics Committee Approval:** Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur. | The study doesn't need any ethics committee approval or any special permission.

**Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi | The Declaration of Research and Publication Ethics**: Yazarlar, makalenin tüm süreçlerinde İnÜHFD'nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapmadıklarını, karşılaşılacak tüm etik ihlallerde İnÜHFD'nin ve editör kurulunun hiçbir sorumluluğunun olmadığını ve bu çalışmanın İnÜHFD'den başka hiçbir akademik yayın ortamında değerlendirilmediğini beyan etmektedir. | The authors declares that they complies with the scientific, ethical, and quotation rules of InULR in all processes of the paper and that they does not make any falsification of the data collected. In addition, they declares that Inonu University Law Review and its editorial board have no responsibility for any ethical violations that may be encountered, and that this study has not been evaluated or published in any academic publication environment other than Inonu University Law Review.