

TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURULUNUN İDARİ PARA CEZASI KARARLARINA KARŞI YARGI YOLU

(Araştırma Makalesi)

DOI: <https://doi.org/10.33717/deuhfd.1381505>

Doç. Dr. Servet ALYANAK*

Öz

6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nun 1. maddesiyle, "insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek üzere" Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulunun kurulduğu belirtilmiştir. Makalede, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulunun idari yaptırım (para cezaları) kararlarına karşı yasa yolu ve mercii-ne ilişkin karşılaşılan sorunlara değinilmiştir. Makalede öncelikle TİHEK'in genel olarak görev alanları ve ayrımcılık yasağı ihlallerine karşı aldığı idari yaptırım kararları (para cezaları) hakkındaki konuya ilişkin ilgili mevzuatı ortaya konulmuştur. Konuyla ilgili TİHEK'in ayrımcılık yasağını ihlal eden kişiler aleyhine aldığı kararlar ve bu kararlara karşı yapılan başvuru üzerine idari yargı ve adli yargı mahkemelerince alınan kararlar çerçevesinde değerlendirme de yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Ayrımcılık yapmama, Yasa yolu, İdari yaptırım (para cezaları), Adli/idari yargı

* Türkiye Adalet Akademisi, Ankara (seralyanak06@gmail.com) ORCID: 0000-0003-4092-9984 (Gönderim Tarihi: 26.10.2023-Kabul Tarihi: 15.11.2023) Yazar, eserinin Derginize ait bilimsel etik ilkelere uygun olduğunu taahhüt eder.

**JUDICIAL REMEDY AGAINST ADMINISTRATIVE
SANCTIONS (FINE) OF THE HUMAN RIGHTS AND
EQUALITY INSTITUTION OF TURKEY**

(Research Article)

Abstract

The Human Rights and Equality Institution (TIHEK) was established to “protect and improve human rights on the basis of human dignity, ensure the right of individuals to be treated equally, prevent discrimination against the exercise of rights and freedoms which are determined by law and behave accordingly, combat torture and ill-treatment effectively and to fulfil its duty as a national preventive mechanism”. Legislation mandates TIHEK as a national preventive mechanism to eliminate torture as well as preventing discrimination. The article analyses the problems encountered regarding the legal remedy and the authority against the administrative sanctions (fines) given by the Human Rights and Equality Board of Turkey. Firstly, the relevant legislation related to the issue of TIHEK’s general duties and the administrative sanctions for violation of non-discrimination has explained. Subsequently, evaluations were made on administrative courts and civil law courts decisions on administrative sanctions (fines) taken by TIHEK against individuals.

Keywords

The Human Rights and Equality Institution, Non-discrimination, Legal remedy, Administrative sanction (fines), Civil/administrative jurisdiction

GİRİŞ

6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nun 1. maddesiyle insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek üzere Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun (Kurum) kurulduğu belirtilmiştir¹.

Makalede, Kurumun idari yaptırım (para cezaları) kararlarına karşı yasa yolu ve merciine ilişkin karşılaşılan sorunlara değinilmiştir. Makalede öncelikle TİHEK'in genel olarak görev alanları ve idari yaptırım kararları hakkındaki konuya ilişkin ilgili mevzuat ortaya konulmuştur. Konuyla ilgili TİHEK'in aldığı kararlar ve bu kararlara karşı idari yargı ve adli yargı mahkemelerince alınan kararlar çerçevesinde değerlendirme yapılmıştır.

Yargı mercii tarafından verilen bir kararın hatalı ya da hukuka uygun olmadığı iddiası ile ortaya çıkan uyuşmazlığın çözülmesi amacıyla yargılama makamının önüne götürülmesi, kanun yoluna başvurma olarak adlandırılır². Bir davaya hangi yargı kolundaki mahkeme tarafından bakılacağı konusu da yargı yolu (adli yargı/idari yargı) ilişkisidir.

I. TİHEK'İN BAŞVURU ALMA YETKİSİ İLE “AYRIMCILIK YASAĞI” İHLALİ NEDENİYLE UYGULADIĞI İDARİ YAPTIRIM YETKİSİ

A. TİHEK'in Görevleri Kapsamında Kalan Başvuru Alma Yetkisi

Bilindiği üzere; TİHEK, 20/04/2016 tarihli ve 29690 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6701 sayılı Kanun ile kurulmuştur. 6701 sayılı Kanun'a bakıldığında, Kanun'un 1. maddesine göre; insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek üzere Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu kurulmuştur.

¹ **Odyakmaz, Zehra/Kesik, Bayram/Deniz, Yusuf:** “6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 7, 2016, s. 721-761, s. 734.

² **Kunter, Nurullah/Yenisay, Feridun/Nuhoğlu, Ayşe:** Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Beta Yayınları, 14. Bası, İstanbul 2006, s. 1302.

Mezkûr kanunla TİHEK üç farklı temel alanda faaliyet görevlerini tek çatı altında gerçekleştirecek şekilde yapılandırılmıştır. Bu doğrultuda 6701 sayılı Kanun ile TİHEK'e; "İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi", "Ulusal Önleme Mekanizması (UÖM)" ve "Eşitlik ve Ayrımcılıkla Mücadele"den oluşan bu üç alanda farklı görev ve yetkiler verilmiştir.

Ulusal önleme mekanizması kapsamında TİHEK, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması (UÖM) işlevini yerine getirmekle görevlendirilmiştir. 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nun 9. maddesinin 1. fıkrasının (i) bendinde Kurumun, "Özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin ulusal önleme mekanizması kapsamındaki başvurularını incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek"le görevli olduğu düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, UÖM görevi kapsamında, resen inceleme yetkisi de olan TİHEK'in işkence ve kötü muamele iddialarına ilişkin bireysel başvuruları da incelemek ve karara bağlamak görevi bulunmaktadır.

6701 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendinde Kurumun, "İnsan hakları ihlallerini resen incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek" görevli olduğu düzenlenmiştir. 6701 sayılı Kanun, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında diğer ihlal iddialarına yönelik TİHEK'e bireysel başvuru yapılmasına imkan tanımamıştır. Ancak TİHEK'in insan hakları ihlallerini resen incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek görevi bulunmaktadır.

6701 sayılı Kanun'un "Eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı" kenar başlıklı 3. maddesinde; "(1) Herkes, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada eşittir. (2) Bu Kanun kapsamında cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hal, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı ayrımcılık yasaktır. (3) Ayrımcılık yasağının ihlali hâlinde, konuya ilişkin görev ve yetkisi bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ihlalin sona erdirilmesi, sonuçlarının giderilmesi, tekrarlanmasının önlenmesi, adli ve idari yoldan takibinin sağlanması amacıyla gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. (4)Ayrımcılık yasağı bakımından sorumluluk altında olan gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri, yetki alanları içerisinde bulunan konular bakımından ayrımcılığın tespiti, ortadan kaldırılması ve eşitliğin sağlanması için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür." hükmü yer almaktadır.

Ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik görevi bağlamında 6701 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrasının (g) bendinde Kurumun, "ayrımcılık ya-

sağı ihlallerini resen veya başvuru üzerine incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek”le görevli olduğu düzenlenmiştir. 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu’nda “ayrımcılık hukukuna” aykırı işlemler idari yaptırıma bağlanmıştır.

B. TİHEK’in “Ayrımcılık Hukukuna” Aykırı İşlemler Hakkında İdari Yaptırım Uygulama Yetkisi

6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanun’un “idari yaptırımlar” başlıklı 25. maddesi uyarınca; “(1) Ayrımcılık yasağının ihlali hâlinde, bu ihlalin etki ve sonuçlarının ağırlığı, failin ekonomik durumu ve çoklu ayrımcılığın ağırlaştırıcı etkisi dikkate alınarak ihlalden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında bin Türk lirasından on beş bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanır.

(2) Birinci fıkrada belirtilen idari para cezasının kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hakkında uygulanması hâlinde, ödenen idari para cezası, cezaya esas ayrımcı uygulamaya kusuruyla sebebiyet veren kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında görev yapanlara rücu edilir.

(3) 19 uncu maddede öngörülen yükümlülüklerle, uyarıya rağmen haklı bir neden olmaksızın belirtilen sürede uymayan birinci fıkra kapsamındaki kişi ve kuruluşlar hakkında beş yüz Türk lirasından iki bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanır. Bu fıkra düzenlenen idari para cezaları hakkında da ikinci fıkra hükmü uygulanır.

(4) Kurul, verdiği idari para cezasını bir defaya mahsus olmak üzere uyarı cezasına dönüştürebilir. Hakkında uyarı cezası verilen kişi veya kurumun ayrımcı fiilinin tekrarı hâlinde alacağı ceza yüzde elli oranında artırılır. Bu artış ceza üst sınırını aşamaz.

(5) Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları tebliğinden itibaren bir ay içinde ödenir.

(6) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde idari yaptırımlara ilişkin olarak 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

Anılan madde düzenlemesi, TİHEK’e, ayrımcılık yasağının ihlali halinde ihlalden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında idari para cezası uygulama yetkisi vermektedir. Ayrımcılık yasağı

ihlalden zarar gördüğünü iddia eden her gerçek ve tüzel kişi TİHEK'e başvurma hakkına sahiptir³. 6701 sayılı Kanun'un amaç kısmında da "...kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek..." denilmiştir. Anılan Kanun'un 3. maddesinin 1. fıkrasında da, eşit muamele görece ve hukuken tanınmış haklardan ve hürriyetlerden eşit olarak yararlanacak kişiler herkes olarak ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere, 6701 sayılı Kanun'un 25. maddesinin 6. fıkrasında; "Bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde idari yaptırımlara ilişkin olarak 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır." hükmü yer almaktadır.

II. TİHEK'İN İDARİ YAPTIRIM KARARININ HUKUKİ NİTELİĞİ VE BU KARARA KARŞI BAŞVURULACAK YARGISAL MERCİ

A. İdari Yaptırım ve İdari Para Cezası Kavramları

İdari yargı, idarenin kamu hukuku alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü ile uğraşır. Adli yargı, idari yargının görev alanı dışında kalan ve genel olarak hukuk mahkemelerinin özel hukuk alanındaki yargısal faaliyetleri ile ceza kanunlarına göre suç sayılan fiiller hakkında Devletin cezalandırma yetkisini kullanmasını konu alan yargı koludur⁴.

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5271 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda fiiller arasında suç veya kabahat olarak bir ayırım yapılmış ve kabahatler TCK dışına çıkarılmıştır. Kabahatler için de 5236 sayılı Kabahatler Kanunu hazırlanmış olup eskiden bir suç türü olarak kabul edilen kabahatler artık bir haksızlık türü olarak kabul edilmiştir⁵. Yine aynı tarihte yürürlüğe giren 5236 sayılı Kabahatler Kanunuyla idari yaptırımlar ilk defa genel bir düzenlemeye kavuşmuştur. Kamu düzenini ağır şekilde ihlal etmeyen ancak haksızlık ihtiva eden fiiller kabahat olarak kabul edilmiş ve bu fiiller karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörülmüştür. Bu yaptırımlar, başta hu-

³ **Kalabalık**, Halil: İnsan Hakları Hukukuna Giriş, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018, s. 341.

⁴ **Tercan**, Erdal: "Farklı Yargı Kollarına Mensup Mahkemeler Arasındaki Hüküm Uyuşmazlığı", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 2, 2014, s. 1-46, s. 3-4.

⁵ **Erdinç**, Burcu: "İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi", Ankara Barosu Dergisi, Sayı 2, 2012, s. 246.

kuki nitelikleri olmak üzere pek çok açıdan cezai yaptırımlardan ayrılmakla birlikte bunların idare hukukunun mu yoksa ceza hukukunun mu alanına dahil oldukları hususu tartışmalıdır. Çoğu zaman bir yargı kararı olmaksızın idari merci tarafından hükmedilen idari yaptırımlar içerisinde idari para cezası önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle ekonomik hayata ilişkin düzenlemelerde idari para cezasına sıkça yer verilmektedir. Ayrıca genel bütçe içerisinde yer alan gelirler incelendiğinde de idari para cezalarının oranının her geçen yıl arttığı göze çarpmaktadır.

Öğretide “idari yaptırım” kavramına ilişkin pek çok tanım bulunmakla birlikte bu kavramın temel özellikleri dikkate alınarak şöyle bir tanım yapılabilir. İdari yaptırımlar, idarenin yasaların açıkça yetki verdiği durumlarda, araya bir yargı kararı girmeden, idare hukuku kurallarına göre ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu kararlar olarak tanımlayabiliriz⁶. İdari ve cezai yaptırımlar arasında bu yaptırımların amaçları, türleri, yaptırıma yetkili organ, yaptırım uygulama usulü, hukuki nitelikleri ve sonuçları açısından birçok farklılıklar bulunmaktadır⁷.

Kabahatler Kanun’un 16. maddesine göre, idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir⁸. İdari işlemin bir türü olan idari para cezalarını da idari makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak hukuk düzenine aykırı bazı davranışlara bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak, idare hukukuna özgü yöntemlerle doğrudan doğruya bir idari işlem ile uygulanan cezalar olarak tanımlamak mümkündür⁹. İdari para cezasına karşı yargı mercilerine başvurulması, yargı merciinin bu konuda aksi bir karar vermesi durumu hariç, verilen cezanın uygulanmasını durdurmaz.

TİHEK’in 6701 sayılı Kanun’un 25. maddesinde belirtilen ayrımcılık yasağı ihlallerine karşı uyguladığı idari düzenin sağlanmasına yönelik olarak tesis edilen işlemin bir idari işlem olduğunu söylemek mümkündür. Hükmi ve hakiki şahısların TİHEK’in ayrımcılık yasağı ihlallerine karşı verdiği

⁶ İdari yaptırım kavramı için yapılan tanımlara bkz. İl Han Özyay: İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1985, s. 35; **Günday**, Metin: İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara 2011, s. 233.

⁷ İdari ve cezai yaptırımlar arasındaki farklılıklar için bkz. **Can**, Sibel: “İdari Para Cezası”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı 29, 2017, s. 415, 416, 417.

⁸ Kabahatler Kanunu’nun 16. maddesine göre; “(1) Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir. (2) İdari tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir.”.

⁹ **Karabulut**, Mustafa: İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 36.

idari para cezalarına karşı itiraz yoluna gidebilmesinin önünün açık olması en başta hukuk devletinin bir gereğidir. TİHEK'in verdiği bu idari para cezalarına karşı başvurulacak yargı mercii sulh ceza hâkimlikleri mi yoksa idare mahkemeleri mi olacağı tartışmaları TİHEK içerisinde yoğun tartışmaları beraberinde getirmiştir.

B. İdari Yaptırım Kararına Karşı Başvuru Yolları

Kural olarak özel hukuk alanına giren konuların yargılaması adli yargıda, idare hukuku alanına giren konular ile idari yaptırım gerektiren eylem ve işlemler ile idari uyuşmazlıklar ise idari yargıda görülür¹⁰. Ama bu durum her zaman geçerli değildir, örneğin, 6495 sayılı Kanun'la¹¹ trafik para cezası yanında, diğer idari tedbirlere (sürücü belgelerinin geri alınması ve iptalinde) başvurulması durumunda bile, her ikisi için de sulh ceza mahkemeleri yetkili kılınmıştır¹².

Anayasa Mahkemesi eski kararlarında¹³ Anayasada belirtilen adli yargı ve idari yargı rejimlerine aykırı yasal düzenlemelerin yapılmaması gerektiğine, idari hukuku alanındaki işlem ve eylemlere yönelik davaların idari yargıda; özel hukuka ilişkin davaların da adli yargıda çözümlenmesi gerektiğine, yasa koyucunun bu konuda yapacağı kanunlarla farklı bir tasarrufta bulunma yetkisinin Anayasaya uygun olmayacağını belirtmiş; sonraki tarihli kararlarda¹⁴ ise “kamu yararı” ve “haklı neden” kriterleri kapsamında yasa koyucunun idari yargının görev alanına giren konularda davaların adli yargı mercilerince çözülebileceğine dair yasal düzenlemeler yapabileceği yönünde kararlar alınmıştır¹⁵.

¹⁰ **Uğur**, Hüsamettin: “Yüksek Mahkeme Kararları Işığında Kabahatler Kanunu'na Göre Kanun Yolları (Başvuru ve İtiraz)”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 89, 2010, s. 405-438, s. 405.

¹¹ 6495 sayılı Kanun'un 20. maddesi, 02.08.2013 tarih ve 28726 sayılı Resmi Gazete.

¹² **Kayar**, Nihat: İdari Yargı, Ekin Yayınevi, Bursa 2015, s. 176.

¹³ Anayasa Mahkemesi, E. 1988/32 K. 1989/10, 28.02.1989; Anayasa Mahkemesi, E. 1994/71 K. 1995/23, 28.06.1995.

¹⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 1996/72 K. 1997/51, 15.05.1997; Anayasa Mahkemesi, E. 2003/75 K. 2006/114 21.12.2006.

¹⁵ Bu konudaki tartışmalar için bkz. **Güzel**, Oğuzhan, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarî Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 17, Sayı 2, 2013, s. 1483-1524, s. 1504, 1505, 1506, 1507; **Arslaner**, Hakan: “Trafik İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Cilt 14, Sayı 53, 2023, s. 139-168, s. 145, 146, 147.

“Uyuşmazlık mahkemesinin ‘ceza uygulamasına ilişkin idarî kararlar nedeniyle açılan davalarla ilgili görev uyuşmazlıklarının uyuşmazlık mahkemesinin hukuk bölümünde görüşülüp çözümlenmesi gerektiği hakkında’ ilke kararlarında da ifade olduğu üzere, Kanun’un öngördüğü bir ceza idarenin bir organı eliyle uygulanabiliyorsa bu genel ceza hukukunun değil, idare hukukunun bir müeyyidesidir. Bu tür cezalar, uygulama alanı itibarıyla, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacıyla yönelik bir hukuki müeyyide niteliğini taşımakta olup; idari ceza uygulaması, konusu olan suçun niteliği, uygulayan merci ve uygulanan usul ile hukuki sonuçları itibarıyla adli ceza uygulamasından farklılık göstermekte ve bu hukuki müeyyideler, esasen gerçek anlamda bir ceza sayılmamaktadırlar.”¹⁶.

Anayasanın 125. maddesinde, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” düzenlemesine yer verilmiştir. Anayasadaki bu düzenlemeye göre idarenin iş ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olmasıdır yoksa yargı yolunun mutlaka idari yargı yolu olması zorunluluğu değildir. Anayasada adli yargı ve idari yargı rejimi ayırımı mevcut olsa da ve kural olarak özel hukuk hükümlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda ile idare hukukundan kaynaklı uyuşmazlıklar da adli yargıda görülmesi gerekmektedir birlikte yasa koyucunun yukarıda izah edildiği üzere kamu yararı ve haklı neden kriterlerine göre farklı bir yasal düzenleme yapması mümkündür.

Kabahatler Kanun’un 27. maddesine göre; “(1) İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.

(2) Mücbir sebebin varlığı dolayısıyla bu sürenin geçirilmiş olması halinde bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvuruda bulunulabilir. Bu başvuru, kararın kesinleşmesini engellemez; ancak, mahkeme yerine getirmeyi durdurabilir.

(3) Başvuru, bizzat kanuni temsilci veya avukat tarafından sulh ceza mahkemesine verilecek bir dilekçe ile yapılır. Başvuru dilekçesi, iki nüsha olarak verilir.

¹⁶ **Karakoç**, Zeynep: İdari Para Cezaları, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2010, s. 53.

(4) Başvuru dilekçesinde, idari yaptırım kararına ilişkin bilgiler, bu karara karşı ileri sürülen deliller açık bir şekilde gösterilir. Dilekçede ayrıca, başvurunun süresinde yapılmasını engelleyen mücbir sebep dayanaklarıyla gösterilir.

(5) İdari yaptırım kararının mahkeme tarafından verilmesi halinde, bu karara karşı ancak itiraz yoluna gidilebilir.

(6) Soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idari yaptırım kararı verilmesi halinde; kovuşturmayaya yer olmadığı kararına itiraz edildiği takdirde, idari yaptırım kararına karşı başvuru da bu itiraz merciinde incelenir.

(7) Kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idari yaptırım kararı verilmesi halinde; fiilin suç oluşturulmaması nedeniyle verilen beraat kararına karşı kanun yoluna gidildiği takdirde, idari yaptırım kararına karşı itiraz da bu kanun yolu merciinde incelenir.

(8) İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görülür.” hükmü yer almaktadır.

6701 sayılı Kanun’un “İdari yaptırımlar” başlıklı 25. maddesinin 6. fıkrasında; “Bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde idari yaptırımlara ilişkin olarak 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır” düzenlemesi yer almaktadır. Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağına ilişkin bu atıf idari yaptırımın iptali için değil idari yaptırımın (para cezasının) yerine getirilmesinde uygulanacak usul ve esasları belirlemeye ilişkindir.

5326 sayılı Kabahatler Kanun’un 27. maddesinin 1. fıkrasında; “İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir” düzenlemesi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra 5326 sayılı Kabahatler Kanun’un 3. maddesinin 1. fıkrasında; “Bu Kanun’un; ...İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde ..., uygulanır” düzenlemesi bulunmaktadır. Dolayısıyla, idari yaptırımlar ve özel kanunlarda açıkça idari yargı yoluna başvurunun kabul edildiği durumlarda ancak idari yargı yoluna başvurulacaktır¹⁷. Ancak, Kaba-

¹⁷ Özen, Mustafa: İdari Ceza Hukuku, Adalet Yayınları, Ankara 2013, s. 160.

hatler Kanun'un 27. maddesinin 8. fıkrasında da; "İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görülür." düzenlemesi bulunmaktadır. 6701 sayılı Kanun uyarınca ayrımcılık yasağının ihlal incelemeleri sonucunda TİHEK tarafından ayrımcılık yasağı ihlali yapıldığına veya ayrımcılık yasağı ihlali yapılmadığına şeklinde iki türlü karar verilmektedir. Her iki karar türü de idare hukuku anlamında birer idari işlem olup ayrımcılık yasağı ihlali olmadığına dair karar verildiğinde bu işlemin iptali için idari yargının görevli olduğu tartışmasızdır. TİHEK'in ayrımcılık yasağının ihlal edilmediğine karar vermesi halinde hak sahipleri karara karşı idari yargıda dava açabilmekte iken, hukuksal olarak aynı nitelikte olan ayrımcılık yasağının ihlal edildiğine dair kararlarına karşı idari yargı yerine adli yargıda görülmesi çelişkili durumlara yol açabilir.

6701 sayılı Kanun'un 25. maddesine göre, ayrımcılık yasağı ihlallerinde TİHEK'in idari yaptırım olarak verilecek para cezasının miktarında ve de seçenek yaptırımlara çevirmede takdir yetkisi bulunmasına rağmen idari yaptırım uygulamama gibi bir yetkisi yoktur. Bu idari yaptırım kararı ayrımcılık yasağı ihlali kararının zorunlu bir sonucudur. Burada 6701 sayılı Kanundan doğan yetki ile verilen idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren ayrımcılık yasağı ihlali kararı da bulunmaktadır. Bu nedenle, yukarıda anılan Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin 8. fıkrasında öngörülen durumun varlığı dikkate alınarak, idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları ayrımcılık yasağı ihlali işleminin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görülür. İhlal tespiti ve idari yaptırım kararına karşı birlikte dava açılması durumunda bu husus anılan hüküm uyarınca açık olmakla birlikte sadece idari yaptırıma karşı yargı yoluna başvurulmak istenildiğinde de durum aynıdır. Zira, idari yaptırımın hukuka aykırılık iddiası da bir yönüyle ayrımcılık yasağının ihlal edilip edilmediği tespitini de zorunlu olarak içerecektir.

Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesinin E. 2021/44, K. 2021/178 ve 05/04/2021 tarihli kararında, trafik idari para cezası karar tutanağı düzenlenerek, davacıya 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 48(5) maddesi uyarınca 1.228 TL idari para cezası ile 20 ceza puanı verilmiş, aynı birim tarafından sürücü belgesi geri alma tutanağı düzenlenmiş ve araç otoparka çektilerilerek muhafaza alınmasına ilişkin olayda, davacının idari para cezası, ceza puanı, sürücü belgesi geri alma tutanağının iptali ile 200 TL yediemin

otoparkı ücretinin kendisine ödenmesi istemiyle idari yargı yerinde açtığı uyuşmazlıkta idari yargının görevli olduğuna karar verilmiştir.

Yine benzer bir uyuşmazlıkta Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 01.12.2016 tarihli ve 2016/834 E, 2016/3261 K. sayılı kararında; sürücünün alkollü olarak araç kullanması sebebiyle idari para cezası verilmesi ve sürücü belgesinin geri alınması halinde, sürücü belgesinin geri alınması işlemi, idari davaya konu edilebilecek bir işlem olduğundan ve bu işlemle idari para cezası arasında hukuki ve fiili bağlantı bulunduğundan, sürücü belgesinin geri alınması kararı ile idari para cezasının iptalinin idari yargıda birlikte dava konusu edilmesine karar vermiştir.

6701 sayılı Kanun'un 25. maddesinin 4. fıkrasında Kurumun verdiği idari para cezasını bir defaya mahsus olmak üzere uyarı cezasına dönüştürebileceği düzenlemesi karşısında, Kurumun bu şekilde verdiği uyarı cezasına karşı açılacak davanın görüm yerinin idari yargı olacağı düşünüldüğünde, ayrımcılık yasağının ihlali kararı ile birlikte idari para cezası da verilmiş ise bu karara karşı açılacak davalarda da görevli yargı yerinin idari yargı olması gerekmektedir.

6701 sayılı Kanun'un "İdari yaptırımlar" başlıklı 25. maddesinin 6. fıkrasında idari yaptırımlara ilişkin olarak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümlerine genel atıf yapılmakla birlikte Kabahatler Kanun'un 27. maddesinin 8. fıkrasındaki açık düzenleme karşısında TİHEK tarafından verilen idari para cezasına karşı idari yargı mercilerine başvurulması daha doğru olacaktır. Kurumun para cezasının miktarında ve de 6701 sayılı Kanun'un 25. maddesinin 4. fıkrası uyarınca seçenek yaptırımlara çevirmede takdir yetkisi bulunmaktadır. 6701 sayılı Kanun'un 25. maddesinin 1. fıkrasında ayrımcılık yasağının ihlali hâlinde idari para cezası uygulamama gibi bir yetkisi yoktur. İdari para cezası kararı ayrımcılık yasağı ihlali kararının bir sonucu olmakla birlikte Kurum vereceği para cezasını, ihlalin etki ve sonuçlarının ağırlığı, failin ekonomik durumu ve çoklu ayrımcılığın ağırlaştırıcı etkisi dikkate alarak belirleyecektir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) de genel olarak muhtelif idarelerin verdiği idari para cezalarını AİHS'in 6. maddesindeki cezai mahiyet arzeden "suç isnadı" kapsamında olup olmadığına karar verilirken, AİHM özellikle aşağıdaki unsurları dikkate almıştır¹⁸:

¹⁸ AİHM, Öztürk/Almanya, B. No: 8544/79, 21 Şubat 1984; AİHM, *Jussila/Finlandiya* [GC], 2006, § 38; *Steininger/Avusturya*, 2012, §§ 34-37; AİHM, *Chap Ltd./Ermenistan*, 2017, § 36.

- i. idari yaptırımını belirleyen yasanın tüm vatandaşları kapsamaması,
- ii. idari para cezası yaptırımının, ayrımcılık yasağı fiilinden zarar gören kişinin zararını gidermeye yönelik maddi tazminat olarak değil, esasen yeniden suç işlemeyi caydırmak ve cezalandırmak için tasarlanması,
- iii. hem caydırıcı hem de cezalandırıcı bir amaçla uygulanan idari para cezası yaptırımının ağırlığı ve niteliği dikkate alınmaktadır¹⁹.

AİHM, bir fiil, iç hukukta idare hukuku alanında kabul edilse ve suç olarak düzenlenmese dahi, bu fiilin AİHS'in adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesi kapsamında "cezai" nitelikte olup olmadığının tespit edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu bağlamda, dava konusu idari yaptırımın genel karakterine, amacına, caydırıcı veya cezalandırıcı nitelikte olup olmadığına, yaptırımını belirleyen yasanın tüm vatandaşları kapsayıp kapsamadığına, idari para cezası yaptırımının ayrımcılık yasağı fiilinden zarar gören kişinin zararını gidermeye yönelik maddi tazminat olarak değil, esasen yeniden suç işlemeyi caydırmak ve cezalandırmak için tasarlanıp tasarlanmadığına bir bütün olarak bakmaktadır²⁰.

TİHEK'in ayrımcılık yasağı ihlali nedeniyle verdiği idari para cezalarına karşı yapılacak başvurularda konu ceza hukukundan çok idare hukukunu ilgilendirmektedir²¹. Her ne kadar 6701 sayılı kanunda yargı yolu açık bir

¹⁹ Guidance on Article 6 of the Convention: Right to a Fair Trial (Civil Aspect). Council of Europe/European Court of Human Rights, 31 August 2022. https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_criminal_eng.pdf (erişim 14.09.2023).

²⁰ **İnceoğlu**, Asuman AYTEKİN: "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Kararları Işığında Güvenlik Tedbirlerini Düzenleyen Normların Zaman Bakımından Uygulanması", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 19, Sayı 2, 2013, s. 1127-1156, s. 1137; **Büyüktavşan**, Muhammed Taha: "Kesinlik Sınırı Altındaki İdari Para Cezalarına Karşı İtiraz Yoluna Başvurulamamasının Cezai Konularda İki Dereceli Yargılanma Hakkı Bakımından İncelenmesi", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 12, 2018, s. 279-313, s. 291.

²¹ Bir eylem nedeniyle verilen para cezasının amacı oluşan zararı tazmin etmek değil de cezalandırmak ise, AİHS'in 6. maddesine konu bir suç isnadından bahsetmek mümkündür. AİHM, *Jussila/Finlandiya* davası kararında da vergi para cezasının miktarı düşük olsa bile bazı koşullar altında uygulanan söz konusu yaptırımı cezai mahiyet arzeden "suç isnadı" niteliğinde kabul ederek 6. maddesi kapsamında değerlendirmiştir. Bkz. AİHM, *Jussila/Finlandiya* [BD], B. No:73053/01, 23/11/2006, §38. Dolayısıyla, TİHEK'in ayrımcılık yasağı ihlali nedeniyle verdiği idari para cezalarına karşı yapılacak başvurularda konu ceza hukukundan çok idare hukukunu ilgilendirse de bu yaptırımın AİHS'in 6. maddesi kapsamında kalan bir suç isnadı olarak değerlendirilerek adil yargılanma hakkı kapsamında görülmesi icap eder. AİHM'in özerk kavramlar doktrinine göre bu idari yaptırımın "suç isnadı" olarak kabul edilerek AİHS'in 6. maddesi kapsa-

şekilde belirtilmemiş ise de TİHEK'in ayrımcılık yasağı ihlali yapıldığına dair kararlarının dışındaki tüm kararları da idari yargının görev alanı içerisinde kalmaktadır. Yaptırımın adının yasa ile "idari yaptırım" olarak ifade edilmesi ve bu yaptırımı idarenin (TİHEK'in) vermiş olması, bu tür yaptırım uygulanacak eylemlerin gerçekte idare hukuku alanına giren hukuka aykırı eylemler olarak nitelendirilmesini de etkilemeyeceği açıktır.

TİHEK'in resmi web portalı incelendiğinde Kurumun ilk başta verdiği kararlarda ayrımcılık yasağı ihlali nedeniyle verdiği idari para cezalarına karşı Ankara İdare Mahkemesine başvuru yolunun mevcut olduğunu belirtmiş ancak 09.02.2021 tarih ve 2021/19 sayılı kararı ve 14.9.2021 tarih ve 2021/229 sayılı kararlarında bu görüşünü değiştirmiş ve ayrımcılık yasağı ihlali nedeniyle verdiği idari para cezası kararına karşı tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde Sulh Ceza Hakimliğinde yargı yoluna başvurulabileceğini belirtmiştir. Bununla birlikte, 14.9.2021 tarih ve 2021/230 karar sayılı kararında ise ayrımcılık yasağı ihlali nedeniyle verdiği idari para cezasına karşı Ankara İdare Mahkemesine başvuru yolunun açık olduğunu belirtmiştir. Bu tarihten sonra da Kurumun günümüze kadar verdiği tüm kararlarında ayrımcılık yasağı ihlali nedeniyle verdiği idari para cezasına karşı Ankara İdare Mahkemesine başvuru yolunun açık olduğunu belirtmiştir²².

C. İdari Yaptırım Uygulanmasına Dair Verilen Kurum Kararlarına Karşı Açılan Çeşitli Davalara Yönelik Mahkemelerce Alınan Kararlar

Kurumun ayrımcılık yasağı ihlali nedeniyle verdiği idari para cezalarına karşı itiraz yolunun sulh ceza hâkimlikleri olduğunu söylemek bize göre mümkün değilse de uygulamada bu konu hâlen tartışılır haldedir. Aşağıda, TİHEK tarafından verilen idari para cezaları hakkında idare mahkemeleri ile

mında kaldığının değerlendirilmesi ile bu yaptırma karşı yapılacak başvuru ve inceleme sürecinin ulusal hukuktaki sınıflandırmaya göre idare hukuku ve idari yargı alanında görülmesi pekala mümkündür.

²² Örnek olarak bkz. TİHEK, B. No: 2021/377, 7.10.2021 tarih ve 2021/253 sayılı karar; TİHEK, B. No:2020/547, 4.1.2022 tarih ve 2022/12 sayılı karar; TİHEK, B. No:2021/766, 18.1.2022 tarih ve 2022/37 sayılı karar; TİHEK, B. No:2021/2485, 18.1.2022 tarih ve 2022/39 sayılı karar; TİHEK, B. No:2021/624, 18.1.2022 tarih ve 2022/40 sayılı karar; TİHEK, B. No:2022/1306, 2.5.2023 tarih ve 2023/345 sayılı karar; TİHEK, B. No:2022/1307, 2.5.2023 tarih ve 2023/345 sayılı karar; TİHEK, B. No:2022/1472, 13.6.2023 tarih ve 2023/499 sayılı karar; TİHEK, B. No:2023/477, 31.7.2023 tarih ve 2023/585 sayılı karar. TİHEK, B. No: 2023/506, 18.8.2023 tarih ve 2023/600 sayılı karar, Bkz. <https://www.tih.gov.tr/kategori/pages/kararlar> (erişim 11.09.2023).

sulh ceza hâkimlikleri tarafından yargı yolu bakımından tenakuz oluşturan kararlar incelenmiştir.

1) D... Y... P... D... T... A.Ş tarafından eleman.net adlı internet sitesine muhasebe-finans personeli alımı için verilen iş ilanında yer alan ifadelere yönelik TİHEK tarafından yapılan resen inceleme sonucunda, 15.10.2018 tarih ve 2018/97 sayılı Kurum kararı ile 6701 Sayılı Kanun'un 3. maddesinde güvence altına alınan "ayrımcılık yasağının" ihlal edildiğine karar verilmiş ve bu nedenle D... Y... P... D... T... A.Ş hakkında 3.000,00-TL(Üç bin Türk Lirası) tutarında, P... D... H... A.Ş. hakkında da 1.000,00-TL(Bin Türk Lirası) tutarında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Bu karara karşı D... Y... P... D... T... A.Ş tarafından Ankara 16. İdare Mahkemesine açılan davada Mahkeme, 30/09/2019 tarih ve 2019/311 Esas 2019/1733 Karar No'lu kararı ile; "...belirtilen maddi ve hukuki duruma göre, 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu uyarınca uygulanan para cezasından kaynaklanan uyumsuzluğun çözümünde, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. ve 27. maddeleri uyarınca adli yargının görevli olduğu sonucuna varılarak, davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-a maddesi uyarınca davanın görev yönünden reddine..." karar verilmiştir. Bunun üzerine, D... Y... P... D... T... A.Ş tarafından Ankara 8. Sulh Ceza Hakimliğine yapılan itiraza karşı Mahkemenin 09.12.2019 tarih ve 2019/9291 D.İş sayılı kararında ise, Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmadığı, "...ilgili işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığı ve itiraz edenin itiraz sebeplerinin yerinde olmadığı, itirazın somut dayanaklardan yoksun olduğu anlaşılmalı yapılan itirazın reddine" kesin olmak üzere karar verilmiştir.

2) 15.10.2018 tarih ve 2018/97 sayılı Kurumun yukarıda anılan aynı kararı aleyhine bu defa P... D... H... A.Ş. tarafından İstanbul Anadolu 5. Sulh Ceza Hakimliğinde açılan davada da Mahkemenin 2019/510 D.İş sayılı kararında; "... düzenlenen idari yaptırımın usule ve yasaya uygun olduğu anlaşılmalı Hakimliğimizce itirazın reddine" kesin olmak üzere karar verilmiştir.

3) 10.09.2019 tarih ve 2019/54 sayılı Kurum kararı verilen; "C... B... 'nın Kurumumuza yaptığı başvuruyu gerekçe göstererek başvurana disiplin cezası uygulaması sonucunda ayrımcılık yasağının ihlal edilmesi nedeniyle, ... Açık Ceza İnfaz Kurumu Birinci Müdürü M... Ç... 'e 1.500,00- TL, İkinci Müdürü Ş... D... 'e 1.000,00- TL, idari para cezası verilmesi" kararına karşı davacı M... Ç... tarafından Ankara 9. İdare Mahkemesine açılan davada Mahkeme, 04/02/2020 tarih ve 2019/2459 Esas

2020/352 Karar No'lu kararı ile; "...dava konusu idari para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, yukarıda hükümlerine yer verilen 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanun'un "İdari Yaptırımlar" başlıklı 25. Maddesinin ve Kanun'un uygulanmasına yönelik yönetmeliğin 70. Maddesinin son fıkrasında idari yaptırımlara yönelik olarak hüküm bulunmayan hallerde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağına ilişkin düzenlemesi de göz önüne alındığında; 6701 sayılı Kanun uyarınca uygulanan idari para cezasına ilişkin işleme karşı açılan iş bu davanın görüm ve çözümünde, 5326 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 1. fıkrası uyarınca adli yargının görevli olduğu sonucuna varılmaktadır... Açıklanan nedenlerle; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-a maddesi uyarınca davanın görev yönünden reddine..." temyiz/istinaf yolu kapalı olduğundan kesin olmak üzere karar verilmiştir. 10.09.2019 tarih ve 2019/54 sayılı Kurum kararı ile verilen aynı karar aleyhine bu defa davacı Ş... D... tarafından Ankara 4. İdare Mahkemesine açılan davada Mahkeme, 04/02/2020 tarih ve 2020/108 Esas 2020/244 Karar No'lu kararı ile; "...dava konusu idari para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, yukarıda hükümlerine yer verilen 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nun "İdari Yaptırımlar" başlıklı 25. Maddesinin ve Kanun'un uygulanmasına yönelik yönetmeliğin 70. Maddesinin son fıkrasında idari yaptırımlara yönelik olarak hüküm bulunmayan hallerde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağına ilişkin düzenlemesi de göz önüne alındığında; 6701 sayılı Kanun uyarınca uygulanan idari para cezasına ilişkin işleme karşı açılan iş bu davanın görüm ve çözümünde, 5326 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 1. fıkrası uyarınca adli yargının görevli olduğu sonucuna varılmaktadır... Açıklanan nedenlerle; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-a maddesi uyarınca davanın görev yönünden reddine..." temyiz/istinaf yolu kapalı olduğundan kesin olmak üzere karar verilmiştir.

4) Davacı H... B... B... tarafından, babasına ait olan ve Ankara ilinde bulunan dairenin kiralanması amacıyla G... Emlak Müşavirliği ile yapılan anlaşma kapsamında evin kiralanması için talepte bulunan M... K...'in cinsiyeti ve medeni hali sebebiyle kendisine ayrımcılık yapıldığından 19.11.2019 tarih ve 2019/64 sayılı Kurum kararında; "*Ev sahibi H. B. B. açısından 6701 Sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde güvence altına alınan ayrımcılık yasağının ihlal edilmesi nedeniyle 1.000,00 TL Tutarında idari para cezası uygulanması*" işlemine karşı davacı tarafından Ankara 18. İdare Mahkemesine açılan davada Mahkeme, 27/02/2020 tarih ve 2020/388 Esas

2020/463 Karar No'lu kararı ile; “...*Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanunla değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı belirtilmesi ve 6701 sayılı Kanunda görevli mahkemenin gösterilmemesi nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağı açık olduğundan dava konusu edilen idari para cezası işlemine karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanun'un 27. Maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin (Sulh Ceza Mahkemesi) görevli olduğu sonucuna varılmıştır... Açıklana nedenlerle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. Maddesinin 1/a bendi uyarınca davanın görev yönünden reddine...*” temyiz/istinaf yolu kapalı olmak üzere karar verilmiştir.

5) A... Ü... İ... vekili Av. İ... U... T... tarafından Eskişehir 3. Sulh Ceza Hakimliğine açılan davada; müvekkilinin yöneticisi olduğu Eskişehir İli, Odunpazarı İlçesi ...adresine kayıtlı ...apartmanı kat Malikleri Kurulunca söz konusu apartmanda ailesi ile birlikte olmayan öğrencilere ve bekarlara daire kiralanmayacağına yönelik olarak alınan karara karşı şikayet yoluyla TİHEK'e yapılan başvuru üzerine, TİHEK 05.03.2019 tarih ve 2019/15 sayılı Kurum kararıyla “ayrımcılık yasağı” ilkesinin ihlal edilmesi nedeniyle Apartman yöneticisi A... Ü... hakkında 1.000,00-TL idari para cezası düzenlenmesine ilişkin iptaline yönelik Eskişehir 3. Sulh Ceza Hakimliğine açılan davada Mahkeme, 10.07.2019 tarih ve 2019/1930 D. İş sayılı kararıyla; söz konusu idari para cezası kararının niteliği itibarıyla Sulh Ceza Hakimliği tarafından itirazın incelenebilecek kararlardan olmadığı, başvuruya bakmaya idari yargı görevli olduğundan başvurunun görev yönünden reddine karar vermiştir. Akabinde, A... Ü... İ... vekili Av. İ... U... T... tarafından Eskişehir 2. İdare Mahkemesine TİHEK aleyhine açılan davada ise; Mahkeme 24.10.2019 tarih ve 2019/559 sayılı kararıyla, dava konusu işlemin görüm ve çözümünün 2577 sayılı Yasa'nın genel yetki kuralını düzenleyen 32. maddesi uyarınca dava konusu işlemi tesis eden TİHEK'in bulunduğu yer idare mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesinin yetkisinde olduğu ve bu nedenle davanın yetki yönünde reddine karar verilmiştir.

6) Ankara 10. İdare Mahkemesi 10/10/2022 tarihli ve E. 2022/2254, K.2022/1605 sayılı kararı ile davacının, Kurumca verilen 05.08.2022 tarih ve 2022/997 sayılı “ayrımcılık yasağı ihlali yapıldığına, kararın kamu oyuna duyurulmasına ve 5.000,00 TL idari para cezası uygulanmasına dair kararının iptali istemiyle TİHEK aleyhine açtığı davada, davanın görev yönün-

den reddine kesin olarak karar vermiştir. Ankara 10. İdare Mahkemesi, davanın esasına girmeden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinin 3.fıkrasının (a) bendine göre Mahkemenin görev alanına girip girmediği yönünden incelenerek, 2577 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendine göre davanın görev yönünden reddine dair kesin hüküm niteliğindeki kararından sonra, tarafları ve konusu aynı olan uyuşmazlığa ilişkin olarak Kahramankazan Sulh Ceza Hakimliği de D.İş 2022/1937 sayılı dosyası üzerinden verilen 01.12.2022 tarihli karar ile uyuşmazlığın çözümünde idari yargının görevli olduğundan bahisle davanın görev yönünden usulden reddine karar vermiştir. Bu konu bilahare TİHEK tarafından, Uyuşmazlık Mahkemesine, Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 14. maddesi²³ uyarınca "Olumsuz Görev Uyuşmazlığı" iddiasıyla başvuru yapılmış ve bu dava henüz Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından bu makalenin yazıldığı tarih itibariyle henüz karara bağlanmamış ve derdest durumdadır.

İdari yargı ile adli yargının görev alanları zamanla değişmekte olup, idari yaptırımlar konusunda idari yargı kadar, adli yargının da görevlendirilmesi, yaptırımlar konusunun bir özelliği olarak kabul edilmektedir²⁴. TİHEK'in ayrımcılık yasağı ihlalleri nedeniyle aldığı idari yaptırım kararlarına karşı yargı merciinde hakkını aramaya çalışan kişi ve kurumlar için yargılamada usule yönelik önemli bir görev tespitini yapabilmek bu kadar zor olmamalıdır. TİHEK'in ayrımcılık yasağı ihlalleri nedeniyle idari yaptırımlarının uyuşmazlık çözüm yerinin farklı yargı kollarındaki mahkemelerde görülmesinin meydana getireceği olumsuz durumların önüne geçilmesi ve tarafların da lehine zaman, emek ve maliyet unsurları dikkate alınarak bu davalara bakma görevinin yasa ile açıkça idari yargıya verilmesi bu konudaki tartışmaları bitirecektir.

SONUÇ

Kurumun ayrımcılık yasağı ile ilgili, yapılan başvuru veya resen inceleme kapsamında yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda, aldığı idari yaptırım (para cezası) kararı, idari bir merci olan TİHEK tarafından idari

²³ Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un "Olumsuz görev uyuşmazlığı" başlıklı 14. maddesine göre; "Olumsuz görev uyuşmazlığının bulunduğu ileri sürülebilmesi için adli ve idari yargı mercilerinin tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada kendilerini görevsiz görmeleri ve bu yolda verdikleri kararların kesin veya kesinleşmiş olması gerekir. Bu uyuşmazlığın giderilmesi istemi, ancak davanın taraflarınca (...) ileri sürülebilir."

²⁴ **Özay**, s. 138.

usullere uygun olarak alınan bir idari işlem olması, bu işlemin tamamen idare hukukunun ve dolayısıyla idari yargı alanına alınması için yeterli bir sebeptir. Nitekim, idari yaptırım niteliğinde olan TİHEK tarafından alınan idari yaptırım (para cezası) kararına dayanak olan ayrımcılık yapma yasağı tespiti yapılırken idare hukuku kavramlarının kullanılması, bu idari yaptırım kararlarının idare hukukunun bir parçası olduğunu göstermektedir.

6701 sayılı Kanun'un 25. maddesi uyarınca ayrımcılık yasağı karşılığında öngörülen idari yaptırım parasal nitelikte bir cezadır. Ancak, bu para cezası, bir ceza hukuku yaptırımı olan adli para cezası değil, idari yaptırım olarak idari para cezası niteliği taşımaktadır. Her ikisi de belli bir miktar paranın kişiden alınıp Devlet Hazinesine intikalinden ibaret gibi görünürse de; ikisi arasında karar veren merci, yaptırımın infaz sureti, yaptırıma bağlanan kanuni neticeler bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır²⁵.

Bu düzenlemeler ışığında; Kurumun ayrımcılık yasağı ile ilgili, yapılan başvuru veya resen inceleme kapsamında yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda, aldığı idari yaptırım içeren Kurum kararlarının da idari yargıda dava konusu edilebileceği düşünülmektedir.

TİHEK'in ayrımcılık yasağı ihlalleri nedeniyle idari yaptırımlarının uyuşmazlık çözüm yerinin farklı yargı kollarındaki mahkemelerde görülmesinin meydana getireceği olumsuz durumların önüne geçilmesi ve tarafların da lehine zaman, emek ve maliyet unsurları dikkate alınarak bu davalara bakma görevinin yasa ile açıkça idari yargıya verilmesi bu konudaki tartışmaları bitirecektir.

²⁵ Adli para cezası ile idari para cezasının karşılaştırılması için bkz. **Organ**, İbrahim/**Baran**, Tülay: "İdari ve Adli Para Cezalarının Karşılaştırılması", Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 13, Sayı 4, 2020, s. 792-808.

KAYNAKÇA***Kitaplar***

- Günday**, Metin: İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara, 2011.
- Kalabalık**, Halil: İnsan Hakları Hukukuna Giriş, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018.
- Karabulut**, Mustafa: İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
- Kayar**, Nihat: İdari Yargı, Ekin Yayınevi, Bursa 2015.
- Kunter**, Nurullah/**Yenisey**, Feridun/**Nuhoğlu** Ayşe: Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Beta Yayınları, 14. Bası, İstanbul 2006.
- Özay**, İl Han: İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1985.
- Özen**, Mustafa, İdari Ceza Hukuku, Adalet Yayınları, Ankara 2013.

Makaleler

- Arslaner**, Hakan: “Trafik İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Cilt 14, Sayı 53, 2023, s. 139-168.
- Büyüktavşan**, Muhammed Taha: “Kesinlik Sınırı Altındaki İdari Para Cezalarına Karşı İtiraz Yoluna Başvurulamamasının Cezai Konularda İki Dereceli Yargılanma Hakkı Bakımından İncelenmesi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Cilt 12, 2018, s. 279-313.
- Can**, Sibel: “İdari Para Cezası”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı 29, 2017, s. 407-429.
- Erdinç**, Burcu: “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 2, 2012.
- Güzel**, Oğuzhan, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarî Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 17, Sayı 2, 2013, s. 1483-1524.
- İnceoğlu**, Asuman Aytekin: “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Kararları Işığında Güvenlik Tedbirlerini Düzenleyen Normların Zaman Bakımından Uygulanması”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 19, Sayı 2, 2013, s. 1127-1156.

Odyakmaz Zehra/Kesik, Bayram/Deniz, Yusuf: “6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları Ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 7, 2016, s. 721-761.

Organ, İbrahim/Baran, Tülay: “İdari ve Adli Para Cezalarının Karşılaştırılması”, Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 13, Sayı 4, 2020, s. 792-808.

Tercan, Erdal: “Farklı Yargı Kollarına Mensup Mahkemeler Arasındaki Hüküm Uyuşmazlığı”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 2, 2014, s. 1-46.

Welch, Ryan M: “Domestic Politics and the Power to Punish: The Case of National Human Rights Institutions”, Conflict Management and Peace Science, Vol. 36, No. 4, 2019, s. 385-404.

Uğur, Hüsamettin: “Yüksek Mahkeme Kararları Işığında Kabahatler Kanunu’na Göre Kanun Yolları (Başvuru ve İtiraz)”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 89, 2010, s. 405-438.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları

AİHM, Öztürk/Almanya, B. No: 8544/79, 21 Şubat 1984;

AİHM, *Jussila/Finlandiya* [GC], 2006, § 38; *Steininger/Avusturya*, 2012, §§ 34-37;

AİHM, *Chap Ltd./Ermenistan*, 2017, § 36.

Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi, E. 1988/32 K. 1989/10, 28.02.1989; Anayasa Mahkemesi, E. 1994/71 K. 1995/23, 28.06.1995.

Anayasa Mahkemesi, E. 1996/72 K. 1997/51, 15.05.1997.

Tezler

Zeynep Karakoç, İdari Para Cezaları, (İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2010), 52.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kararları

TİHEK, B. No:2017/2939, 27.06.2018 tarih ve 2018/69 sayılı karar.

TİHEK, B. No:2019/2118, 19.11.2019 tarih ve 2019/64 sayılı karar.

TİHEK, B. No:2020/547, 4.1.2022 tarih ve 2022/12 sayılı karar.

TİHEK, B. No:2021/547, 17.8.2021 tarih ve 2021/191 sayılı karar.
TİHEK, B. No:2021/275, 14.9.2021 tarih ve 2021/229 sayılı karar.
TİHEK, B. No: 2021/377, 7.10.2021 tarih ve 2021/253 sayılı karar.
TİHEK, B. No:2021/766, 18.1.2022 tarih ve 2022/37 sayılı karar.
TİHEK, B. No:2021/2485, 18.1.2022 tarih ve 2022/39 sayılı karar.
TİHEK, B. No:2021/624, 18.1.2022 tarih ve 2022/40 sayılı karar.
TİHEK, B. No:2022/1306, 2.5.2023 tarih ve 2023/345 sayılı karar.
TİHEK, B. No:2022/1307, 2.5.2023 tarih ve 2023/345 sayılı karar.
TİHEK, B. No:2022/1472, 13.6.2023 tarih ve 2023/499 sayılı karar.
TİHEK, B. No:2023/477, 31.7.2023 tarih ve 2023/585 sayılı karar.
TİHEK, B. No:2023/506, 18.8.2023 tarih ve 2023/600 sayılı karar.

İnternet Kaynakları

Tihék Kararları, <https://www.tihék.gov.tr/kategori/pages/kararlar> (erişim 11.09.2023).

Guidance on Article 6 of the Convention: Right to a Fair Trial (Civil Aspect). Council of Europe / European Court of Human Rights, 31 August 2022, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_criminal_eng.pdf (erişim 14.09.2023).