

TİHEK Kararları Üzerinden Performans Analizi: 2022-2024

D. Çiğdem Sever¹

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile hak ihlallerinin etkili giderim mekanizmalarına sahip olmasının, sadece hukuk ve mahkemeler eliyle gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, 1990'lardan itibaren Türkiye'de de çok çeşitli isimler altında insan haklarına özgülenen farklı yapılar denenmiştir.² Dünyada da takip edilebilecek ulusal insan hakları kurumlarının kurulması ve geliştirilmesine yönelik eğilimi takip etme çabası olarak ilk olarak Kamu Denetçiliği 2006 yılında 5548 sayılı Kanun'la kurulmuş; Anayasa Mahkemesi'nce Kanunun iptal edilmesi üzerine³ önce 2010 Anayasa değişiklikleriyle 74. maddesine eklenen dördüncü fıkra anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Bunu takiben 2012 yılında aynı isimli 6328 sayılı Kanun⁴ kabul edilmiş ve Kurum, 2013 yılının Mart ayında başvuru almaya başlamıştır. Benzer bir eğilimin parçası olarak Haziran 2012'de⁵ 6332 sayılı Kanun'la Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) kurulmuş; 2016 yılında 6701 sayılı Kanun ile yeni bir kurum kurularak TİHK'in insan hakları kurumu ve ulusal önleme mekanizması işlevlerine bir de ayrımcılıkla mücadele eklenmiş ve bugünkü haliyle Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) düzenlenmiştir. 6701 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Kuruma bir de İnsan Ticaretiyle Mücadele Ulusal Raportörlük görevi de verilmiştir.⁶

Yürürlükte olan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'na göre TİHEK'in yıllık faaliyet raporu yayınlanması bir yükümlülük ise de, var olan raporlar Kurumun kararları ve içeriğini değerlendirmek için yeterli ve nitelikli veri sunmamaktadır. Bu raporun hazırlandığı tarihte 2024 faaliyet raporu Kurumun web sitesinde henüz yayınlanmadığından başvurulara ilişkin son veriler 2023 faaliyet raporundan elde edilmiştir.

¹ Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

² 1990 yılında ayrı bir Kanunla halen varlığını sürdüren İnsan Hakları İnceleme Komisyonu kurulmuştur. 1997 yılında 1997/17 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulan İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, 12.04.2001 tarihli ve 4643 sayılı Kanunla "İnsan Hakları Üst Kurulu" haline gelmiştir. AB uyum süreci kapsamında aynı Kanunla İnsan Hakları Danışma Kurulu ve İhlal İddialarını İnceleme Heyetleri ile Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı oluşturulmuştur. Aynı dönemde 2000 yılında İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları yönetmelikle kurulmuş ve 2003 yılında yeniden yapılandırılmıştır ve halen varlığını sürdürmektedir. TİHK ile ilgili kanun tasarısı ise ilk olarak 18 Mayıs 2009 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilmişse de kanunlaşması daha geç olmuştur.

³ 5548 sayılı ve 13.10.2006 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesi'nde Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. (E. 2006/140, K. 2008/185, 25.12.2008, R.G.:04.04.2009-27190) Kararın temel gerekçesi meclisin böyle bir yetkisinin Anayasada öngörülmemiş olmadığı olduğundan 2010 değişiklikleri sırasında meclisin başdenetçi seçme yetkisi Anayasa'ya eklenmiştir.

⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kabul Tarihi: 14.6.2012, R.G: 29.6.2012.

⁵ Buna yakın tarihlerde 6328 sayılı Kanun'la Kamu Denetçiliği Kurumu da kurulmuştur.

⁶ Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesinin 29. maddesinin (4) numaralı fıkrasına göre Devletlerin raportör görevlendirme yükümlülüğüne dayanılarak bu görev verilmiştir. İnsan Ticaretiyle Mücadele Koordinasyon Komisyonunun 10.12.2020 tarihli toplantısında alınan 2020/1.2 karar gereği TİHEK insan ticaretiyle mücadele alanında yürütülen faaliyetleri incelemek ve raporlamak amacıyla Ulusal Raportörlük Kurumu olarak belirlenmiştir.

Bu rapor, TİHEK'in kararlarını yayımlamaya başladığı 2021 yılı sonundan tarihinden itibaren kendi web sitesinde yayımladığı kararlarından yola çıkarak Kurumun performansının değerlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu amaçla, üç yıl boyunca kararları düzenli olarak taranmış, indirilmiş ve yapılan başvurunun konusu, ayrımcılık iddiası varsa hangi temele dayalı olduğu, verilen kararın sonucu, kararın oybirliğiyle alınıp alınmadığı, resen inceleme yapıp yapılmadığı gibi bilgiler tutulmuş ve sonrasında bu bilgiler tasnif edilerek SPSS programı kullanılarak incelenmiş ve analiz edilmiştir. Nicel analizin yanı sıra Kurumun belli konulardaki eğilimleri, kararlar konusunda belli standartlar geliştirip geliştirmediği, içtihadında istikrar olup olmadığı değerlendirilerek seçilen bazı kararları da incelenmiştir.

Kararlar üzerine bu tür bir inceleme yapılmasının birinci önemi, kararların Kurumun performans göstergelerinden en önemlilerinden biri olmasıdır. Kurumun faaliyet raporlarındaki verilerin tamamen başvurular üzerine olması da bu incelemeyi daha gerekli kılmıştır. Yapılan başvuruların niteliği bir gösterge olacaksa da bu gösterge ancak Kurumla ilgili toplumsal algı ve belli ölçüde ihlal iddialarının niteliğine ilişkin olabilecektir. Kurum performansı açısından esas olan, verilen kararlar ile diğer faaliyetlerin nicel ve nitel durumudur.

Bu kapsamda, Kurum'un son yayınladığı 2023 raporundan başvurulara ve Kurumun performans değerlendirmesine ilişkin elde edilen veriler ile taranan kararlardan yararlanılmıştır.

Kurumun kendi performans değerlendirmesinden ortaya çıkan göstergeler

Kurum, faaliyet raporunda belli hedefler belirlemekte ve göstergeler üzerinden performans değerlendirmesi yapmaktadır. Bu kapsamda, üç ana işlev üzerinden performans göstergeleri belirlenmiştir.

TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU PERFORMANSI

+	Oran	Hedef	Oran	Performans	Oran
İNSAN HAKLARININ KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİ	211%	Ülkemizde insan hakları bilincini artırmak	533%	Düzenlenen eğitim sayısı	280%
				Eğitici eğitimi alan kişi sayısı	0%
				Düzenlenen etkinlik sayısı	171%
				Eğitime katılan sayısı	2466%
				Raporlama eğitimi (2023te yer almamıştır)	
				Basılı ve görsel yayın sayısı	200%
		İnsan hakları konusunda uygulama ve gelişmeleri raporlamak.	50%	İH genel durumuna ilişkin ülke/bölge İH raporları (3)	100%
				Yıllık ve tematik rapor sayısı (4)	80%
				Farklı dillerde yayınlanan rapor sayısı	0%
		Uluslararası, bölgesel ve diğer ulusal insan hakları kurum/kuruluşlarla işbirliğini artırmak	254%	Diğer UİHK ile işbirliği sayısı (5)	260%
				Katılım sağlanan toplantı sayısı (52)	500%
				Düzenlenen etkinlik sayısı (15)	100%
				Ziyaret edilen ülke sayısı (12)	171%
		İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında Kurum etkinliğini artırmak	9%	Resen inceleme sayısı (2)	22%
				Kamuoyu araştırması (0)	0%
				Hukuki yol gösterilen kişi sayısı (0)	0%
İŞKENCE VE KÖTÜ MUAMELEYE KARŞI ETKİN MÜCADELE	106%	Alıkonulma merkezlerine yapılan ziyaret sistemini güçlendirmek	185%	Ziyaret edilen alıkonulma merkezi sayısı (66)	102%
				Hazırlanan ziyaret raporu sayısı (60)	150%
				UÖM Görevine ilişkin eğitim sayısı (3 hedef-16)	533%
				İlgili kurum ve kuruluşlarla düzenlenen toplantı (3)	150%

		Ulusal önleme mekanizmasını güçlendirmek	70%	Başvuruların ort. karara bağlanma süresi (150 Gün)	60%
				Resen yapılan inceleme sayısı (16)	200%
				İşkence/KM ilişkin istatistiklerin hazırlanması (0)	0%
				Hazırlanan mevzuat taslağı ve önerisi sayısı (yok)	
				İ/KM ile mücadele kapsamında işbirliği (3)	100%
		İşkence ve kötü muamelele karşı mücadele bilincini artırmak	64%	Düzenlenen etkinlik sayısı (2)	67%
				Basılı ve görsel yayın sayısı (5)	125%
				Düzenlenen eğitim sayısı (2)	40%
				Eğitim alan kişi sayısı (120)	34%
AYRIMCILIKLA ETKİN MÜCADELE EDİLMESİ	128%	Ayrımcılık yasağı ihlallerinin önlenmesi kapsamında Kurumun etkinliğinin artırılması	118%	Resen yapılan inceleme sayısı (15)*?	300%
				Başvuruların ortalama karara bağlanma süresi(240)	38%
				Ayrımcılıkla mücadele kapsamında yapılan işbirliği (2)	67%
				Ayrımcılık yasağı ihlallerine dair istatistiki rapor (0)	0%
		Ayrımcılıkla etkin mücadele için farkındalığı artırmak	137%	Düzenlenen eğitim sayısı (10)	167%
				Düzenlenen etkinlik sayısı (2)	50%
				Gerçekleştirilen istişare komisyonu toplantısı sayısı (2)	100%
				Eğitim alan kişi sayısı (785)	262%

Özdeğerlendirmede dikkat çekici olan birinci unsur, insan hakları başlığının en düşük hedef gerçekleştirme oranlarına sahip olmasıdır. Yüzde 0 olarak görünen performanslar ise sırasıyla; (a) İnsan hakları bilincini artırmak için Eğitici eğitimi verilmesi, (b) Farklı dillerde yayınlanan rapor, (c) Kamuoyu araştırması, (d) Hukuki yol gösterme, (e) İşkence/KM ilişkin istatistiklerin hazırlanması, (f) Ayrımcılık yasağı ihlallerine dair istatistiki rapordur. Ayrıca, bir önceki yıla göre raporlama eğitimi ve mevzuat taslağı ve önerisi hazırlama göstergeleri 2023 yılında kaldırılmıştır. Bu rakamlar Kurumun üç alanda da veri toplama ve istatistik hazırlama ile raporlama işlevini yerine getirmediğini göstermektedir. Yine kamuoyu araştırması yapılmaması, eğitici eğitimi yapılmaması, hukuki yol gösterilmemesi Kurumun yaygın etki potansiyelini yerine getirecek araçlara yönelmediğine işaret etmektedir.

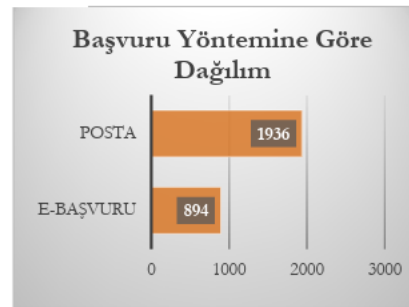
Kurumun en yüksek performans gösterdiği alan konferans, uluslararası işbirlikleri ve eğitim/etkinlik düzenlemektir. Bu etkinliklerin hedef kitesinin hak ihlaline uğrayan kişiler olmaması, daha çok kurumiçi eğitimler ve akademik toplantılara yoğunlaşması dikkat çekicidir.

Kurumun faaliyet raporunda kararlara ilişkin verilere ulaşmak mümkün değildir. Veriler başvuru sayıları üzerinden paylaşılmıştır.

Grafik 11 İHKG Kapsamındaki Başvuruların İçerdiği Konulara İlişkin Veriler



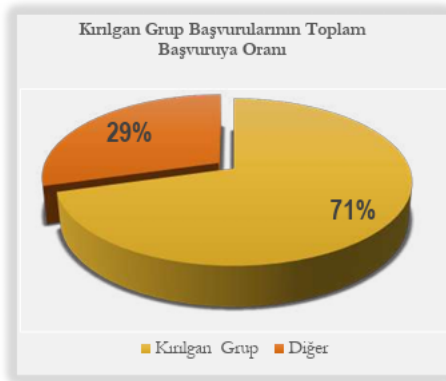
Grafik 13 Başvuruların Cinsiyete Göre Dağılımı



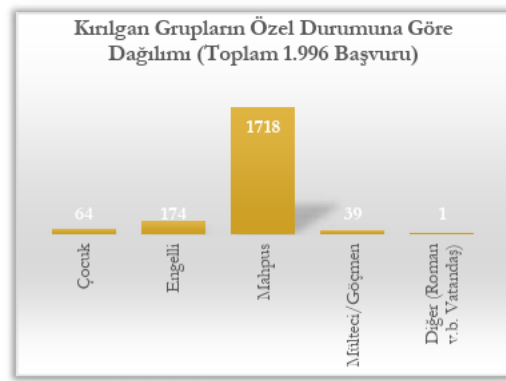
Grafik 14 Başvuru Yöntemine Göre Dağılım

Başvurularda en dikkat çekici birinci unsur kadın başvuru oranının nüfustaki orana göre çok düşük kalmasıdır. olağan koşullarda olmaması gereken Yüzde 82'ye 18 gibi bir farkın ayrıca değerlendirilmesi gerekir. Özellikle ayrımcılık kararlarında cinsiyete dayalı ayrımcılık iddiasında bulunan erkek başvuru oranının fazla olması da Türkiye'deki kadına yönelik ayrımcılık düzeyi düşünüldüğünde ilginç ve açıklanmaya muhtaç bir veridir. Bunun sebeplerinin tek tek belirlenmesi mümkün değilse de olası sebepler kadınların kurumla ilgili güvenilirlik duygusunun daha zayıf olması, kadın temsiliyetinin kurulda oran olarak az olması, daha önceki başkanın kamuoyuna yansıyan ve çocuk evliliklerini savunan beyanları, kadınların kurumu daha az tanınması gibi etkenler aklı ilk gelenlerdir.

Başvuruların -diğer benzer kurumlardan farklı olarak- daha çok posta yoluyla olmasının sebebi ise ceza infaz kurumlarından yapılan başvurulardır.

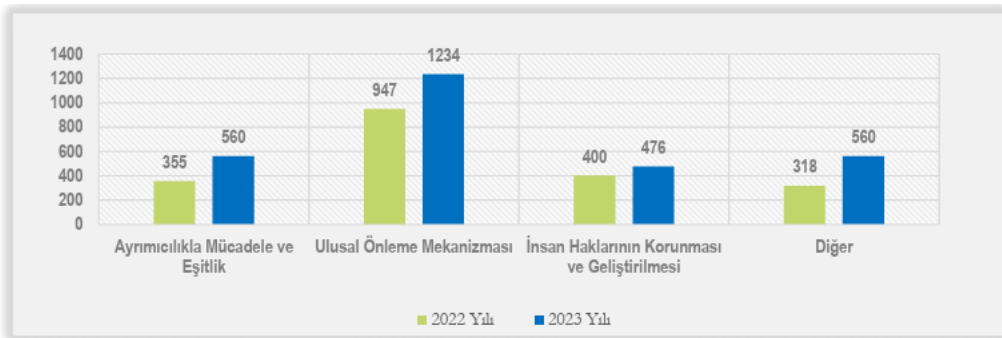


Grafik 16 Kırılan Grup Başvurularının Toplam Başvuruya Oranı



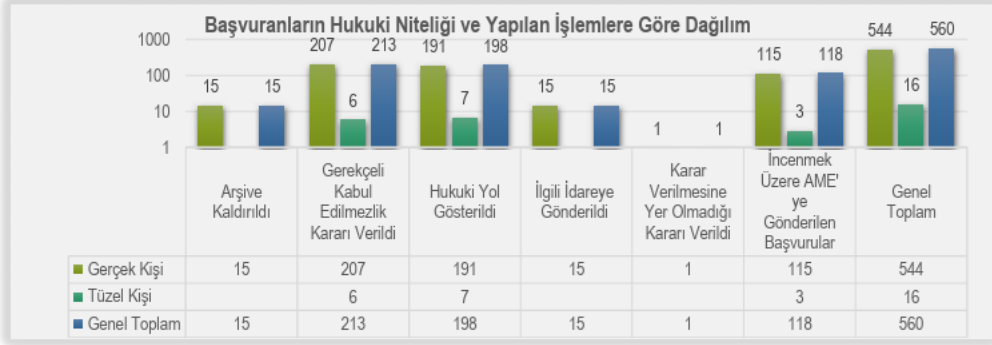
Grafik 15 Kırılan Grupların Özel Durumuna Göre Dağılımı

Kurumun raporlarındaki kırılan grup tanımının çocuk, engelli, mahpus, göçmen ve Romanları içerdiği anlaşılmaktadır. Kırılan gruplar kavramı en çok sağlık alanında kullanılan bir sınıflandırma olup ilgili hakkın kullanımına erişime göre değişkenlik gösterebilecek bir kavramdır. Belli bir haktan yararlanmada kırılan gruplara farklı grupların girmesi de mümkündür. Bu bakımdan, tasnif sadece belli başvuru gruplarının görülmesini sağlamaktadır.

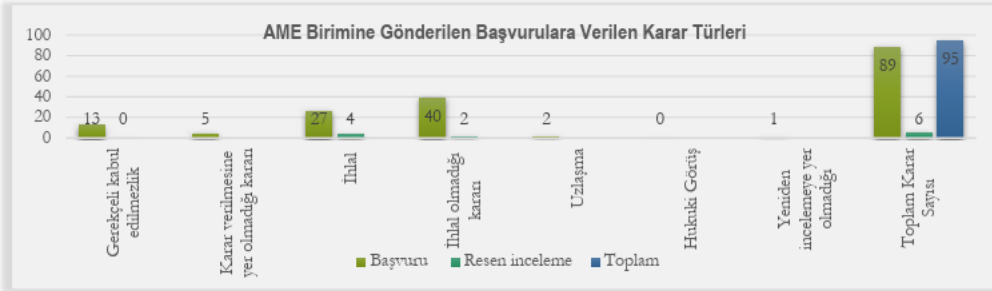


Grafik 19 2022 ve 2023 Yılları Başvurularının Konularına Göre Karşılaştırması

Kuruma en çok yapılan başvurular ulusal önleme mekanizması sıfatıyla yapılan başvurulardır ve kararlarla ilgili veride de görüleceği üzere büyük oranda mahpusları içermektedir.



Grafik 21 AME Başvurularına Ön İnceleme Aşamasında Yapılan İşlemler



Grafik 22 AME Birimine Gönderilen Başvurulara Verilen Karar Türleri



Grafik 23 AME Başvurularında Yer Alan Ayrımcılık Temelleri⁷

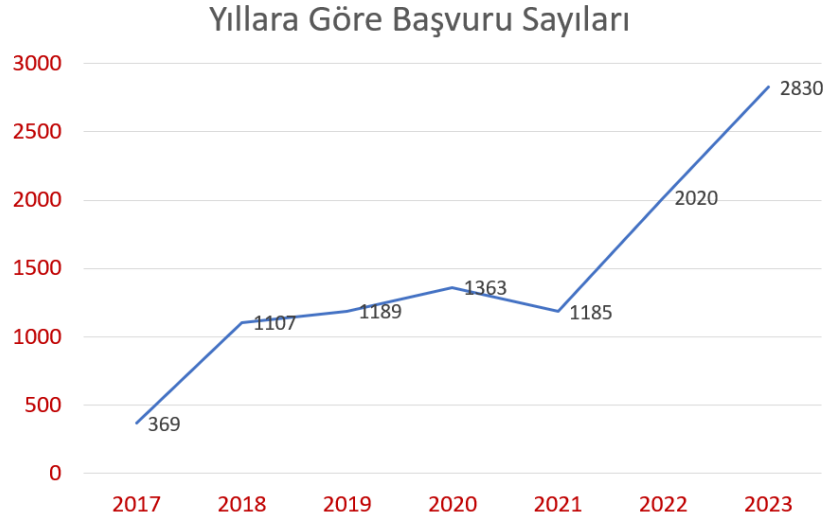
Kararlardaki ayrımcılık temelleri ile Kurumun paylaştığı veriler karşılaştırıldığında sayıların birbirini tutmadığı anlaşılmaktadır. Yine örneğin sosyal statü Bunun birinci nedeni karar yılı ile başvuru yılı arasında oluşabilecek farklardır.

2023 KARARLARINDA AYRIMCILIK TEMELLERİ	
Cinsiyet/erkek	13
Cinsiyet/kadın	6
Cinsel yönelim/kimlik	3
Din ve inanç	16
Engelli	34
İrk/etnik köken	9
Medeni hal	7
Sağlık Durumu	6
Siyasi görüş	14
Sosyal Statü	24
Servet	4
Yaş	7

Diğer (bebek arabası, suç türü, şikayet etmiş olmak, genel ayrımcı söylem)	9
Belirsiz	28
Toplam	180

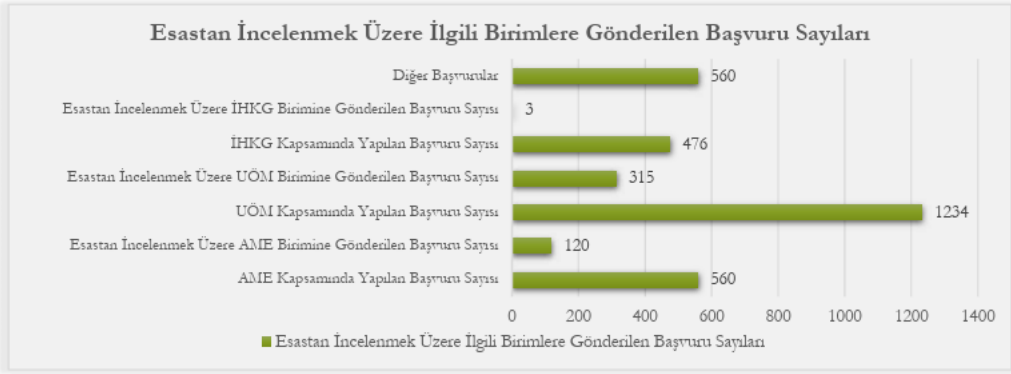
Başvuru ve Karar Sayılarına İlişkin Veriler

Ulusal insan hakları kurumlarının kurumsallaşma ve etkililik performans göstergelerinden biri de tanınırılığı ve kuruma yapılan başvuru sayısı ve çeşitliliğinin artmasıdır.

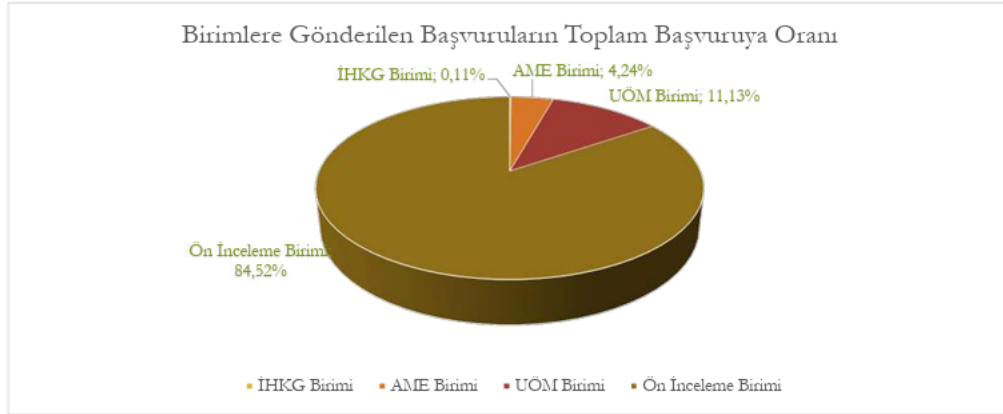


Başvuruların önemli bir kısmı esastan incelenmeksizin ön inceleme aşamasında gerekçeli kabul edilmezlik kararına gerek duyulmaksızın ilgili birime gönderilmeden dosya kapatılmaktadır.

Grafik 5 Başvuruların Başvuru Konusu ve Aylara Göre Dağılımı



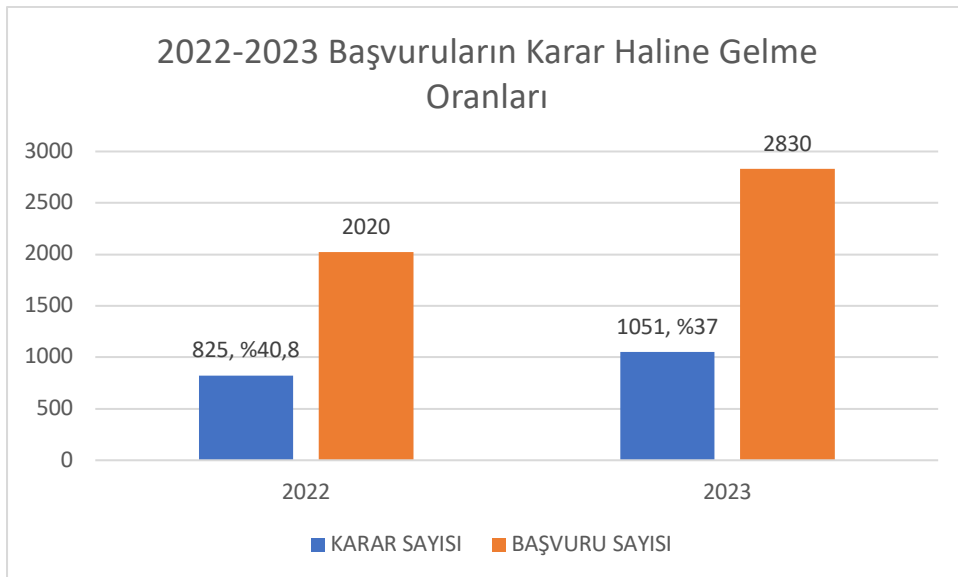
Grafik 6 Esastan İncelenmek Üzere İlgili Birimlere Gönderilen Başvuru Sayıları



Grafik 7 Birimlere Gönderilen Başvuruların Toplam Başvuruya Oranı

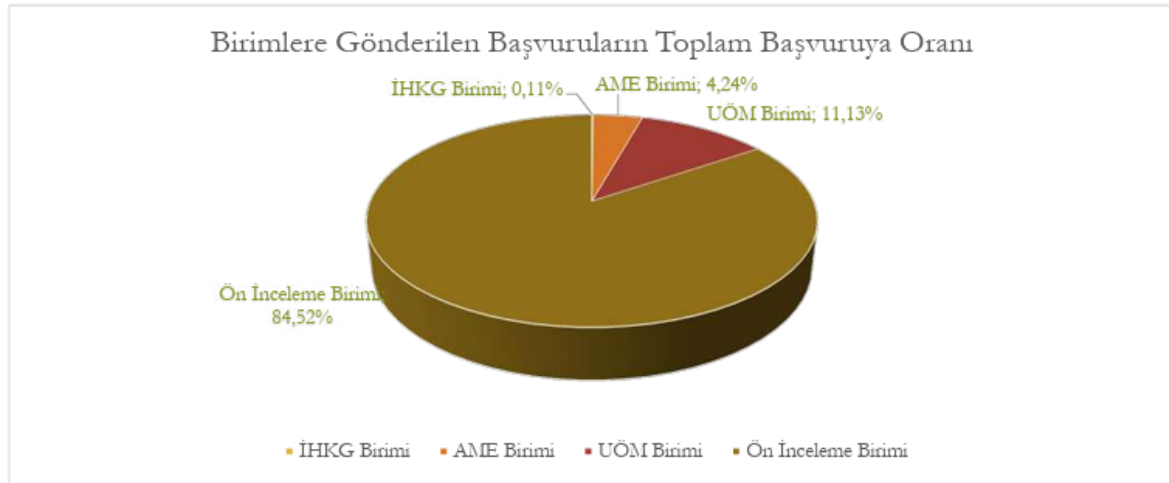
Tablo-1: Yıllara Görev Verilen ve İzlenen Karar Sayıları

YIL	2022	2023	2024	TOPLAM
KARAR SAYISI	825	1051	1149	3025
BAŞVURU SAYISI	2020	2830	VERİ YOK	---



Yıllara göre verilen karar sayılarında bir artış gözlemlense de kurumsallaşma açısından belli bir süre geçmesine rağmen çok önemli bir artış olduğundan bahsedilemez. Diğer yandan, Kuruma yapılan başvuruların karar haline gelme oranında 2023 yılında bir gerileme olduğu, 2022 yılında %40,8 iken 2023 yılında bu oranın %37'ye düştüğü gözlenmiştir. Elbette bu gerilemenin nedeni veya karara bağlanma oranının neden bu kadar az olduğu konusunda net bir veri elde etmek mümkün değildir.

2023 yılı Kurum Faaliyet raporuna göre de birimlere gönderilme oranı oldukça düşüktür. Kurumun aynı yıl karar vermeyebildiği durumlar nedeniyle izlenen karar verileri ile başvuru sayıları veri arasında doğal olarak bir fark varsa da her iki veride de genel anlamda başvuruların önemli bir çoğunluğunun öninceleme aşamasını geçemediği izlenmiştir.



Grafik 7 Birimlere Gönderilen Başvuruların Toplam Başvuruya Oranı

Kapalı Kurumlardan Yapılan Başvurulara İlişkin Veriler

TİHEK'in görev alanlarından biri olan ulusal önleme mekanizması işlevi bir yandan kapalı kurumlardan gelen kötü muamele iddialarının incelenmesini, bir yandan da habersiz ziyaretlerle gözetim işlevini yerine getirmeyi içerir.

Yıllara Göre Kapalı Kurumlardan Yapılan Başvurular Sonucunda Verilen Karar Sayıları

Kurum Türü	2022	2023	2024	TOPLAM
Ceza İnfaz Kurumu	448	553	538	1538
Geri Gönderme Merkezi	---	6	12	18

Ceza infaz kurumlarına göre geri gönderme merkezlerinden yapılan başvuru ve karar sayılarının azlığı sayısal fark ve statü farkı nedeniyle beklenebilecek bir farktır. Geri gönderme merkezlerinden gelen başvurular sonucunda verilen kararların iddialarına bakıldığında bunların 1'inin ayrımcılık iddiası içerdiği ve ayrımcılık temelinin belirsiz olması nedeniyle kabul edilmediği, birinin yargı kararının uygulanmamasına ilişkin olduğu, ikisinin insan hakları ihlali iddiasını içerdiği, geri kalan 14'ünün de kötü muamele iddiası olduğu görülmektedir. Kötü muamele iddialarının ise sadece birinde ihlal kararı

verilmiş, geri kalan ikisinde başvurudan vazgeçilmiş, beşinin dayanaktan yoksun bulunmuş, kalan yedi tanesinde de kötü muamele edilmediği yönünde karar çıkmıştır.

Yıllara Göre Kapalı Kurumlardan Yapılan Başvurular Sonucunda Verilen Karar Türleri

Karar türü	2022	2023	2024	Toplam
İhlal Kararı	3	2	8	13
İhlal Yapılmadığı Kararı	66	166	223	455
Kabul edilmezlik	358	371	296	1025
Karar Verilmesine Yer Olmadığı	15	17	22	54
Uzlaşma	6	3	---	9
TOPLAM				1556

Ceza İnfaz Kurumlarından Yapılan Başvurular Sonucunda Verilen Karar Sayıları

Konu	2022	2023	2024	Karar Sayısı
Adalet Sistemi	166	67	63	296
Ayrımcılık	20	15	21	56
İnsan Hakları	96	171	122	389
Kötü Muamele	82	214	285	581
Mevzuata İlişkin Talepler	57	11	11	79
Diğer	27	75	35	137
TOPLAM				1538

Kararların Alınma Yöntemi ve Sonuçlarına İlişkin Veriler

Yukarıda değinildiği üzere, resen inceleme yolu Kurumun sık başvurduğu bir yöntem değildir. Kurul tipi bir yapı olduğundan kararların oyçokluğuyla alınması da mümkündür. İzlenen kararlardan 2804'ü oybirliğiyle, 216'sının oyçokluğuyla alınmıştır. (Beş kararın linki çalışmadığından erişilememiştir.) Bununla birlikte, bu 216 kararın sadece bir bölümü içeriğe ilişkin karşı görüş içermektedir.

Kurumun ayırt edici özelliklerinden biri de idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olmasıdır. Bunlardan özellikle idari para cezası uygulama yetkisi caydırıcılık anlamında önemli bir işleve sahip olabilecektir. Diğer yandan, yaptırım uygulama konusunda Kuruma bir takdir yetkisi verilmiş bulunduğu Kurumun benzer durumlarda benzer bir yaklaşıma sahip olup olmadığı ya da ihlalin/ayrımcılığın niteliği konusundaki tavrı bakımından bu yetkinin nasıl kullanıldığı önemli bir göstergedir.

Kurum 2022-2024 yıllarında ayrımcılık yasağı ihlali nedeniyle toplam 112 idari para cezası kararı vermiştir. Bu kararların yıllara göre dağılımı arasında çarpıcı farklar yoktur: 2022 yılında 36, 2023 yılında 32, 2024 yılında 44 idari para cezası verilmiştir. Verilecek idari para cezası limitleri her yıl yeniden belirlendiğinden cezaların ağırlığı yıllara göre değerlendirilmelidir.

2024 yılında verilen 44 idari para cezasının 28'i en üst limit olan 141.934 TL olarak belirlenmiş; ikisinde 120.000; birinde 100.000; kalanlarda da en düşük 9441 TL olmak üzere kademeli olarak çeşitli cezalara hükmedilmiştir. 2024 kararları karşılaştırılarak incelendiğinde hangi sebeplerle daha ağır yaptırım kararı verildiğine ilişkin bir kriter bulmak güçtür. Örneğin çölyak hastası kişiye havayollarının glutensiz yiyecek sağlamaması nedeniyle en yüksek idari para cezasına hükmedilirken (2024/1213) otizmlili olduğu için bir öğrencinin yaz okulunu alınmaması nedeniyle yaşadığı ayrımcılıkta en düşükten biraz fazla (10000 TL) idari para cezasına hükmedilmesi (2024/1138), buna karşılık belediyenin anaokuluna otizmlili bir öğrencinin kaydedilmemesine en yüksek ceza verilmesini veya %98 engelli kişinin sağlık hizmetine erişememesi nedeniyle 50000 TL idari para cezasına karar verildiğini (2024/1140) anlamak güçtür. Yine bekar olma nedeniyle ev kiralanmamasına 20000 TL idari para cezasına hükmedilirken tek erkeklerin otele rezervasyon yaptırmada en yüksek idari para cezasına (141.934 TL) karar verildiğine ilişkin bir kriter (ayrımcılık temelinin niteliği, etki ve sonuç kapasitesi, sunulan hizmetin niteliği, etkisi süresi vb.) bulmak mümkün değildir. Kararlarda buna yönelik bir gerekçe olmaması da Kurumun takdir yetkisi kullanması bakımından bir eksikliktir.

2023 yılında da benzer bazı tutarsızlıklar görmek mümkündür. Bir sonraki yıl daha düşük idari para cezasına hükmedilmesine yol açan bekara ev kiralama nedeniyle en yüksek idari para cezası (89571) verildiği, ancak yine 2023'te benzer bir olayda 6000 TL idari para cezasına hükmedildiği (2023/65) anlaşılmaktadır.

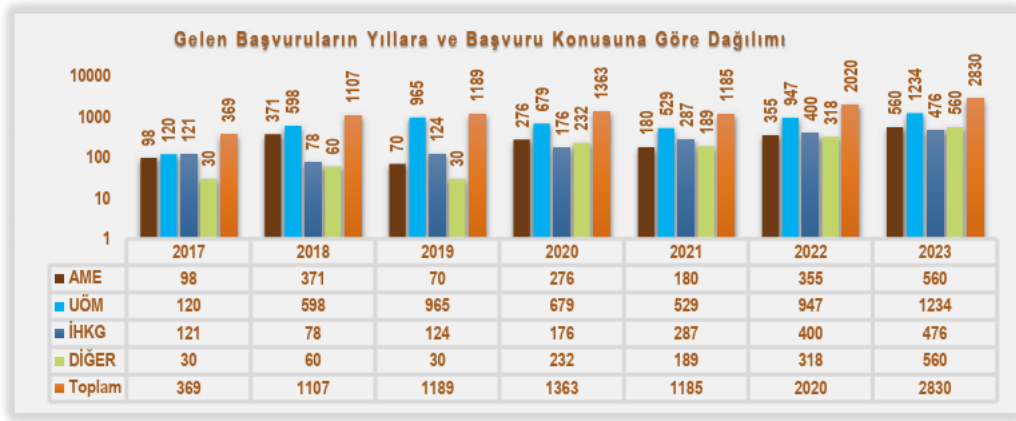
Aynı eyleme üç defa 50.000 TL idari para cezası verilen dikkat çekici kararlar ise kamuoyunda Gülşen kararı olarak haberleştirilen⁷ kararlardır.⁸ Bu kararların sonuç bakımından en önemli özelliği bir konser sırasında grup üyelerinden birine söylenen bir söze karşı konserde bulunmayan ama bahsedilen gruba (imam hatip lisesi mezunu olmak) dahil olan kişiler tarafından başvurulmuş olmasıdır. Kanunda ayrımcı söylem ya da nefret söylemine ilişkin özel bir hüküm bulunmaması ve hizmetten yararlanma koşulu konusunda Kurul kararlarının istikrarlı olmamasına rağmen konserde dahi olmayan kişilerin başvuruları incelenmiştir.

Konularına Göre Başvuru ve Kararlar

TİHEK Kurum konu bakımından tasnif yaparken kendi örgütsel işbölümünü dikkate alarak ayrımcılık, ulusal önleme mekanizması (kötü muamele iddiaları), insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ve diğer olmak üzere dört kategoriye ayırmaktadır. Kurumun 2023 faaliyet raporuna göre 2017 yılından itibaren başvuruların yıllara ve konusuna göre dağılımı aşağıdaki grafikteki gibidir.

⁷ <https://www.aa.com.tr/tr/ayrimcilikhatti/ayrimcilik/tihekten-sarkici-gulsen-colakogluna-ayrimcilik-nedeniyle-idari-para-cezasi/1816249>

⁸ 2023/345, 2023/346, 2023/347. Söz konusu kararlara Kurumun web sitesinden erişilmişse de bu kararlar daha sonra web sitesinden kaldırılmıştır. Kuruma bu sorulduğunda mahkeme tarafından iptal edilmeleri nedeniyle kaldırıldığı belirtilmiştir. Bu kararlarla ilgili Dr. Zülfiye Yılmaz tarafından hazırlanan bir analiz için bkz. <https://www.esithaklar.org/wp-content/uploads/2024/01/Karar-Analizi-Dizisi-1-Gulsen-Karari-1.pdf>.



Grafik 4 Başvuruların Yıllara ve Başvuru Konusuna Göre Dağılımı¹

Kurumun görev alanının çok geniş olması ve kabul edilmezlik oranlarının ve Kurumun sınıflandırmasında diğer kategorisindeki başvuru sayılarının çok yüksek olması kararların konularına göre tasnifini de güçleştirmektedir. Kuruma yapılan başvurulardaki iddialar mutlaka Kurumun görev alanına girmeyebildiği gibi belli konulardaki başvuru yoğunluğu dikkat çekici olabilmektedir. Bu nedenle, karar tasnifi yapılırken kararlar incelenmiş ve belirli örüntüler veya belli alanlarda yoğunluk bulunması durumunda diğer kategorisi içinde değil, ayrı bir sınıflandırma grubu olarak değerlendirilmiştir. Örneğin yargı kararının veya davalardaki süreçlerin adil yargılanma hakkını ihlal ettiği, hatta mahkeme kararının düzeltilmesi yönündeki başvurulardaki yoğunlaşma sayısal olarak dikkat çekici olduğundan adalet sistemi ayrı bir başlık olarak veri haline getirilmiştir. Benzer şekilde başvuru konularının mevzuat değişikliği talebi de çok sayıda başvuruya konu olduğundan ayrı bir başlık olarak verileştirilmiştir.

Tablo-2 Karara Konu Olan Başvuruların Konuları

KONU	2022	2023	2024	TOPLAM
Adalet Sistemi	180	155	159	494
Ayrımcılık	197	176	284	657
Diğer	116	227	136	479
İnsan Hakları	152	195	153	500
Kötü Muamele	88	234	312	634
Mevzuat Değişikliği Talebi	66	27	65	158
Ayrımcı Olmayan mobbing	23	29	32	84
Nefret Söylemi/Ayrımcı Söylem	1	4*	3	8
Yargı Kararının Uygulanmaması	1	4	6	11

2023 başvuru verileri ile web sitesindeki kararlar ve konuları arasında bir karşılaştırma yapmak hangi konulardaki başvuruların hangi oranda karara bağlandığını gösterebilecektir. Kurumun sınıflandırmayı nasıl yaptığı bilinmediğinden elbette sınıflandırma konusunda farklı yaklaşımlar olabileceğini vurgulamak gerekir. Ayrımcılık sınıflandırmasında olmasa da özellikle insan hakları ve diğer kategorisi arasında bir geçişkenlik olabileceği veya kötü muamele kavramının tanımlanması konusunda farklılık olabileceği dikkate alınmalıdır.

Konu	2023 Başvuru Sayısı	2023 Karar Sayısı*	Kararlaştırma Oranı
Ayrımcılık	560	179	%31,9
Ulusal Önleme Mekanizması	1234	234	%18,9
İnsan Hakları	476	195	%40,9
Diğer	560	439	%78,3

*Sınıflandırma yapılırken TİHEK'in "diğer" kategorisine raporun sınıflandırmasında yer alan adalet sistemi, mevzuat değişikliği, ayrımcı olmayan mobbing ve diğer dahil edilmiştir.

Karar Türleri

KARAR TÜRÜ	2022	2023	2024	TOPLAM
İhlal Kararı	42	30	54	134
İhlal Yapılmadığı	112	220	291	624
Kabul Edilmezlik	635	764	768	2166
Karar Verilmesine Yer Olmadığı	28	24	32	84
Uzlaşma	8	5	4	17



Karar türlerinde en dikkat çekici veri, birimlere gönderilen başvurusu sayısının düşüklüğüne rağmen kabul edilmezlik kararı oranlarının çok yüksek olmasıdır. Bu oranın yüksekliğinin sebepleri arasında aklı gelen ilki, başvuru sahiplerinin Kuruma hangi konuda nasıl başvuru yapılacağı konusunda bilgi eksikliğidir.

Özellikle ayrımcılık konusunun temellendirilmesi ve ispatlanmasındaki güçlükler de bir etken olabilecektir. Ancak kabul edilmezlik karar sayısındaki fazlalık nedeniyle bu kararların neden verildiğinin de değerlendirilmesi gerekir. Veri toplanırken karar gerekçesi dikkate alınarak kararlarda yazılan sebepler çıkarılmıştır.

Kabul Edilmezlik Kararlarının Sebebi

Anayasa'nın yargı denetimi dışında bıraktığı işlem	1
Aranan Ehliyet Kriterini Taşımaması	21
Başvuran ile Muhatap Arasında Hizmet Sunumu Olmaması	3
Başvuranın İddialarındaki Ayrımcılık ile İlişkilendirilememiş Olması/ herhangi bir ayrımcılık temeli ile nedensellik ilişkisinin tespit edilememesi	13
Başvuru Konusu Hakkında Yargı Organında Görülmekte Olan/Kesinleşmiş Bir Davanın Bulunması	23
Başvuru Konusu Teşkil Etmeyecek İşlemlerden Olması	587
Başvuru Konusunun Çözümüne Kavuşturulması	3
Başvuruda Bulunması Gereken Hususların Eksik Olması	5
Başvurunun Konusuz Kalması	8
Başvurunun Kurumca Karara Bağlanmış Olan Önceki Başvuruyla Aynı Olması	26
Belli Bir Konuyu İçermeyen Başvurunun Ön İnceleme Şartlarını Taşımaması	9
Dayanaktan Yoksun Olması	196
Doğrudan zarar görme şartını taşımaması/zarar görmemesi	2
Görev Alanına Girmemesi	949
İdareye Başvuru Şartının Yerine Getirilmemesi	6
İş Kanunu m.5 Kapsamındaki Başvurulardan Olması	18
Kanundaki Ayrımcılık Temellerinden Hangisine Dayalı Olarak Gerçekleştiği/Herhangi Bir Ayrımcılık Temeline Dayanıp Dayanmadığının Belirtilmemesi	146
Kanundaki Ayrımcılık Temellerine Dayanmaması	146
Yer Bakımından Yetki Kriterini Taşımayan Başvuru (Türkiye dışındaki ihlal iddiası)	1
Zaman Bakımından Yetki Kriterini Taşımayan Başvuru	3

Kabul edilmezlik sebeplerinin başında Kurumun görev alanına girmeyen başvuru yapılması özellikle adalet sistemi, mevzuat değişikliği talebi gibi talepleri içeren ya da Kurumun belli bir konudaki sorunu gidermesi gibi talepleri içerebilmektedir. Ayrımcılık başvurularında da belirli bir ayrımcılık temeli belirtmeksizin eşit muamele yapılmadığına yönelik başvurular veya Kanunda sınırlı sayılmış temellerden birine girmeyen başvuruların kabul edilmezlik kararına dönüştüğü anlaşılmaktadır.

Bunların dışında, dayanaktan yoksun olma da sayısal olarak önemli bir kabul edilmezlik nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi mevzuatında⁹ da kullanılan ve kabul edilemezlik nedeni olan dayanaktan yoksun olma kriteri, Kurum açısından hem kabul edilmezlik hem de ihlal yapılmadığı yönündeki kararlarda karşımıza çıkabilmektedir.

Kabul edilmezlik kararlarından “aranan ehliyet kriterini taşıyamaması” ve “zarar görme” şartını taşıyama sebeplerinde dikkat çekilmesi gereken konulardan biri Kurumun resen inceleme yetkisi olması ve ehliyet ya da zarar koşulu nedeniyle kabul edilmezlik kararlarında bu yetkinin kullanılmamış olmasıdır. Bu kararlar içerisinde dikkat çeken dört karar Eşit Haklar için İzleme Derneği tarafından yapılan başvurulardır ve sistematik sorunlara işaret etmesine rağmen¹⁰ resen incelenmeyip kabul edilmez bulunmuştur. Yine zarar görme kriteri bakımından da kamuoyunda Gülşen kararları olarak bilinen ve konser sırasında söylenen bir cümle nedeniyle sadece bahsedilen okul türüne gitmiş olmanın zarar görme bakımından yeterli olmasına karşılık başka durumlarda bu kriterin bu kadar geniş yorumlanmamasıdır.

Kabul edilmezlik kararlarında cezaevinden yapılan başvuru sayıları

2166 karardan 1018 tanesi cezaevlerinden yapılan başvurulardır. Cezaevinden yapılan bu başvuruların 164’ü adalet sistemine yönelik olması nedeniyle Kurumun görev alanına girmezken 18 tanesi ayrımcılık yasağının ihlal edildiği iddialarını içermektedir. Bu başvuruların biri hariç tamamında ayrımcılık temelinin belirtilmemesi veya Kanundaki temellerden biri olmaması, geniş anlamda eşitlik ilkesinin ihlal edildiğine yönelik başvuru olması nedeniyle kabul edilmezlik kararı verilmiştir. Bunlar genellikle infaz usulünün eşitsizliğe yol açtığına yöneliktir. Bir başvuru ise erkek olduğu için yargılama sürecinde ayrımcılığa maruz kaldığı iddiasına yöneliktir. (2022/124)

İhlal Kararlarının Konulara Göre Dağılımı

	2022	2023	2024	TOPLAM İHLAL/BAŞVURU
Ayrımcılık yasağı ihlali	37	32	44	113/656
İnsan Hakları ihlali	1	-	1	2/500
Kötü Muamele Yasağının ihlali	3	5	9	17/634

⁹ 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 48. maddesinin (2) numaralı fıkrası şöyledir: “Mahkeme, ... açıkça dayanaktan yoksun başvuruların kabul edilemezliğine karar verebilir.”

¹⁰ ****

Nefret Söylemi Olduğu	1	-	-	1/9
----------------------------------	---	---	---	------------

İhlal kararı sayılarında en dikkat çekici konu, insan haklarının ihlal edildiği iddiasıyla yapılan 500 başvurunun sadece ikisinde ihlal kararı verilmiş olmasıdır. Verilen iki ihlal kararından biri deprem sonrasında eğitim hakkının ihlal edildiğine yönelikken (2024/1150), diğeri veli konumunda olmayan ancak çocuğun bakımını tamamen üstlenen dedenin okula kayıt yaptıramamasına ilişkindir. (2022/658) Bu rakamın gösterdiği birinci sonuç, Kurumun insan hakları ihlal iddialarında resen inceleme yetkisini az kullanma yönünde bir eğilimi olmasıdır.

İncelenen kararlardaki resen inceleme ile verilen karar sayıları ve konularına bakıldığında da sadece insan hakları alanındaki başvurular açısından değil, genel anlamda benzer bir eğilimi göstermektedir:

Resen İncelemenin Konusu	Resen inceleme sayısı	İhlal	İhlal Olmadığı	KYOK/Kabul edilmezlik
Kötü Muamele	1	-	1	-
Ayrımcılık/ayırımcı söylem*	17	12	3	2
İnsan hakları	2	1		1

*Ayrımcı söylem ayrımcılık başvurusu olarak ele alınarak incelenmişse de bu kararlardan birinde “nefret söylemi olduğu”na karar verilmişken bir diğerinde insan hakları ihlali yapılmadığına karar verilmiştir. Diğer yandan, resen inceleme olmayan (2023/345,346 ve 347) başvurularda ise konserde imam hatip mezunlarına yönelik söylenen bir söylemle ilgili olarak ayrımcılık yasağı ihlaline karar verilmiştir. Kurum mevzuatında nefret söylemi veya ayrımcı söyleme ilişkin bir hüküm bulunmadığını da bu vesileyle belirtmek gerekir.

Ayrımcılık Yasağı İhlallerinin Dayandığı Temeller

Ayrımcılık Temeli	2022	2023	2024	TOPLAM
Cinsiyet/erkek	11	13	11	35
Cinsiyet/kadın	7	6	12	25
Cinsiyet/belirsiz	-	-	1	1
Cinsel yönelim/kimlik	-	3	-	3
Din ve inanç	13	16	15	44
Engelli	32	34	72	138
İrk/etnik köken	14	9	13	36
Medeni hal	12	7	5	24
Sağlık Durumu	8	6	10	24
Siyasi görüş	12	14	12	38
Sosyal Statü	18	24	19	61
Servet	7	4	10	21
Yaş	6	7	12	25
Diğer	10 (Aşı olmama,	9 (bebek arabası, suç	28 (Hakkında dava olması,	47

	sigorta türü ve tarihi, ikamet, hakkındaki dava)	türü, şikayet etmiş olmak, genel ayrımcı söylem)	ikamet, sigorta türü, suç türü, şikayet etme)	
Belirsiz	45	28	64	137
Toplam				661

Ayrımcılık temellerine ilişkin öncelikli sonuç toplumdaki ayrımcılık algısı konusundaki saha çalışmaları ile kararlara konu olan temellerin sıklığında önemli bir fark olduğudur. Örneğin siyasi görüş ayrımcılığının çok yoğun olduğu algısına karşın kararlara yansıyan siyasi görüş temeline dayanan karar sayısı toplam 38'dir.

Ayrımcılık temellerine ilişkin çarpıcı bir sonuç da cinsiyet temelli ayrımcılık iddialarında verilen kararlarının çoğunluğunun erkeklerle ilgili olmasıdır. Kadınların daha az başvuru yaptığına yönelik veriyle birlikte değerlendirildiğinde Kurumun kadına yönelik ayrımcılığın yaygınlığına rağmen hem az başvuru alması, hem de erkeklerin daha fazla karara konu olması Kurumla ilgili bu konudaki toplumsal algı ve tarafsızlık görünümü açısından önemli bir göstergedir.

En fazla kararın engellilere yönelik ayrımcılıkla ilgili olması bir yandan engellilere yönelik ayrımcılığın sayısal olarak da yaygınlığını yansıtmakla birlikte, aynı zamanda siyasi tarafsızlık görünümü ile daha dolaylı bağlantısı olan bir temeldir. Bu bakımdan, siyasi görüş ayrımcılığının daha az başvuruya konu olup engelli haklarının daha çok başvuru konusu olması bu açıdan anlamlıdır.

Cezaevlerinden yapılan başvuru sayıları ve konular

Konu	Sayısı
Adalet Sistemi	296
Ayrımcılık Yasağı	56
Diğer	137
İnsan Hakları	389
Kötü muamele	581
Mevzuat değişikliği	79

İhlal Yapılmadığı Kararlarının Konuya Göre Dağılımı

Konu	Sayı
Ayrımcılık Yasağı*	167
İnsan Hakları	4
Kötü Muamele	428
Nefret söylemi/ayrımcı söylem	1
Mevzuat (Düzenleme yapılmamasının kötü muameleyle yol açtığı ¹¹)	13

¹¹ Gözlem ve Sınıflandırma Merkezleri ile Hükümlülerin Değerlendirilmesine Dair Yönetmelik'in 32'nci maddesine göre; Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü tarafından belirlenmiş asgari gelişim

*Kararlarda ayrımcılık yasağı ihlali iddiası sonucunda kötü muamele ihlali yapılmadığına veya dayanaktan yoksun olduğuna ilişkin de karar verilebilmektedir. Bu açıdan iddiaların konularına göre tasnif edildiği dikkate alınmalıdır.

SONUÇ

Tüm bu verilerin gösterdiği tabloda;

- Kurumun insan hakları alanındaki işlevlerini yerine getirmekte çok sınırlı kaldığı,
- Veri toplama, raporlama, hukuki destek sağlama ve mevzuat önerisi geliştirme işlevlerini hiç yerine getirmediği,
- Özellikle son üç yılda Kurumun en etkin olduğu konunun Konferans, uluslararası işbirlikleri gibi görünürlüğe ilişkin faaliyetler olduğu ve bu etkinliklerin hak bilinci geliştirmeye odaklanmadığı ve hak ihlaline uğrayan kişi veya gruplara yönelmediği,
- Ulusal önleme mekanizması işlevinde ceza infaz kurumlarından başvuru sayısının çokluğuna karşın kararlaştırma oranının çok düşük olduğu,
- Ayrımcılık kararlarında hem usul hem içeriğe ilişkin istikrarsız uygulamalar olduğu ve kararların bazılarındaki yaklaşımın mahkeme kararlarının dahi gerisinde olduğu,
- Resen inceleme yetkisini kullanmama eğiliminde olduğu, derneğimiz dahil olmak üzere sivil toplum örgütlerinden, hatta barolardan gelen başvuruları dahi resen incelememeyi tercih ettiği,
- Kuruma yapılan başvuruların sayısında yıllara göre bir artış görülebilecekse de kararlaştırma oranları ile maddi anlamda inceleme yaptığı kararların oranının çok düşük kaldığı,
- Başvurularda kadın oranının üç yılda da oransal olarak çok düşük kaldığı ve cinsiyet temelinde ayrımcılık iddialarında erkeklerin ayrımcılığa uğradığı iddiasını içeren karar sayısının daha fazla olduğu,
- İhlal kararlarında, hatta başvurularda ayrımcılık konusunda belli temellerin önplana çıktığı,
- İdari yaptırım uygulandığı durumlarda çok benzer iddialarda idari para cezası miktarlarının çok farklılaşabildiği ve bir kriter geliştirilmediği görülmektedir.

puanını aşan hükümlülerin açık ceza infaz kurumuna ayrılma ihtimalinin bulunduğu ancak Yönetmelik'in yayımlanmasının üzerinden uzun bir süre geçmiş olmasına rağmen gelişim puanına ilişkin usul ve esasların belirlenmediği ve bu nedenle başvuranın erken tahliye hakkına erişemediği iddiasına ilişkindir. Başvuruların tamamı buna ilişkindir.