

Kişisel Verileri Koruma Kurulu Tarafından Verilen İdari Para Cezalarına Karşı Yargı Yolu

İdareler tarafından verilen kararların yargısal denetimi şüphesiz kararı veren kurumlar da dahil olmak üzere herkesin ihtiyaç duyduğu bir konudur ve hukuk devletinin temel ilkesidir. Kişisel Verileri Koruma Kurumu nezdinde Kişisel Verileri Koruma Kurulu ("**Kurul**") tarafından verilen pek çok karar olduğunu hep birlikte tecrübe ediyoruz. Kurul kararlarına karşı yargı yolu süreci ise, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun ("**KVKK**") hazırlık aşamalarından bu yana tartışılan bir konu olarak hala gündemdedir.

KVKK m. 18'de Kurul'un, aydınlatma yükümlülüğünün, veri güvenliğine ilişkin yükümlülüklerin, Kurul tarafından verilen kararların yerine getirilmemesi ya da Veri Sorumluları Siciline kayıt ve bildirim yükümlülüklerine aykırılıktan dolayı idari para cezası verebileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu idari para cezaları idari nitelikteki yaptırımlardan olup, KVKK m. 22/1(ğ)'de idari yaptırımlara karar vermek Kurul'un görevleri arasında sayılmıştır. Öte yandan Kurul'un vereceği idari para cezalarına karşı nereye başvurulacağı konusunda KVKK'da açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu durum uygulamada söz konusu kararlara karşı başvurulacak yargı yolu konusunda bir karışıklık ve bunun yanında memnuniyetsizlik yaratmıştır.

KVKK'nın m.18 gerekçesinde, bahsi geçen maddede KVKK'da öngörülen yükümlülüklerle aykırı davranılması halinde uygulanacak idari yaptırımların düzenlendiği, bu yükümlülüklerle aykırılığın kabahat olarak görülerek bunların idari para cezası yaptırımına bağlandığı, Kurul tarafından verilecek bu idari yaptırım kararlarına karşı ise, idari yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir.

Tasarı Sürecinde Kanun Koyucunun Yargı Yoluna Bakış Açısı

KVKK'nın gerekçesinde idari yargı yolundan bahsedilmesinin sebebi, aslında KVKK taslağında 18. maddenin (4.) fıkrasında yer alıp daha sonra KVKK'nın nihai halinde ilgili hükmün yer almamasıdır. Taslakta yer alan söz konusu düzenleme açıkça ilgililerin Kurul tarafından verilen idari yaptırım kararlarına karşı idare mahkemelerinde dava açabileceklerini düzenlemekteydi. Öte yandan söz konusu 4. fıkra daha sonra Alt Komisyon tarafından madde metninden çıkarılmıştır. Alt Komisyon'un bu değişikliği yapma gerekçesi olarak, maddede düzenlenen kabahatlere ilişkin uygulanacak yaptırımlar hakkında idare mahkemelerinde dava açma usulünden vazgeçilmesi ve bu konuda 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun ("**Kabahatler Kanunu**") benimsediği usulün uygulanmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Buna rağmen KVKK 18. madde metninde idari para cezalarına karşı yargı yolu açısından Kabahatler Kanunu'nun hükümlerine uyulması gerektiğini düzenleyen açık bir hükme yer verilmemiştir.

Uygulamada Alt Komisyon gerekçesinden hareketle KVKK m. 18 çerçevesinde Kurul tarafından verilen idari para cezası kararlarına karşı Kabahatler Kanunu'ndaki düzenlemeye uygun olarak adli yargı yoluna başvurulduğu görülmektedir.

Hal böyle olmakla birlikte, sulh ceza mahkemelerinin Kurul tarafından verilen kararlar için doğru yargı merci olmadığı, söz konusu idari para cezası kararlarına karşı idari yargı yoluna başvurulmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Neden İdari Yargıya Gidilmelidir?

Yukarıda da belirtildiği üzere idari para cezaları idari nitelikteki yaptırımlardır. İdari yaptırımlar ise kanunların açıkça yetki verdiği veya aksine bir yasaklamanın bulunmadığı hallerde, araya herhangi bir yargı kararı girmeksizin, doğrudan doğruya idarenin bir işlemiyle ve idare hukukuna özgü usullerle verilmiş olan kararlar olarak tanımlanabilir.¹ İdari yaptırımlar, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarına dayanarak tek taraflı iradesiyle meydana getirdiği idari işlemler olup, idari yaptırımların bu konuda yetkinliği olan idari yargı mercilerinin görev alanı kapsamında ele alınması uygun olacaktır.²

İdare mahkemeleri idari davalara bakmak için kurulmuş uzmanlık mahkemeleri olduğundan, adli yargının görevlendirilmesini haklı kılacak istisnai sebepler yoksa, idari nitelikteki davaların idari yargı düzeni içindeki bu mahkemeler tarafından görülmesi daha yerinde olacaktır.³ Anayasa Mahkemesi'nin 16.02.2012 tarih ve E.2011/35, K.2012/23 sayılı kararında da belirttiği üzere bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı olmayıp, idarenin kamusal gücüne dayalı olarak yapmış olduğu idari işlemlerden ve eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların kural olarak idari yargı yerlerinde çözülmesi gerekir; öte yandan ancak 'kamu yararı' ve 'haklı neden' bulunması durumunda idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümü adlî yargıya bırakılabilir.

Kaldı ki idarenin bağlı olduğu kamu hukuku, özel kişilere uygulanan özel hukuk kurallarından farklı olduğundan idari işlemlere uygulanacak yargısal denetim de hem esas hem de usul açısından daha farklı olmalıdır. ⁴ Dolayısıyla bu şekilde özgün bir yargı denetimini yapacak olan mahkemelerin teşkilatı ve hakimlerin statüsünün de, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözme konusunda uzmanlaşmış olan adliye mahkemeleri ve hakimlerinden farklı olması gerekir.⁵

Tüm bunlardan hareketle Kurul tarafından verilen idari para cezası kararlarına karşı gidilmesi gereken yargı yolunun idare mahkemeleri olduğu açıktır. Kurul'un kamu gücünü kullanarak ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu idari para cezalarına ilişkin kararlarının, idare hukuku konusunda herhangi bir uzmanlığı bulunmayan sulh ceza mahkemeleri tarafından detaylı

¹ Cemal Başar, **Türk İdare Hukuku ve Avrupa Birliği Hukuku Işığında Kişisel Verilerin Korunması** (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2019, s. 218.

² Mehmet Akif Bardakçı, **Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s. iii.

³ Bardakçı, s. 92.

⁴ Bardakçı, s. 92, dipnot 13.

⁵ Bardakçı, s. 92, dipnot 13.

şekilde değerlendirilmesi, Kurul'un KVKK'yı uygulama pratiğine yön vermesi ya da KVKK'nın mevcut boşluklarını doldurabilecek türden hukuk yaratılması mümkün olmayacaktır.

KVKK taslağında yer alıp son anda çıkarılan ve halen madde gerekçesinde yer alan idare mahkemesine ilişkin atıflar da kanun koyucunun da asli görüşünün tasarı sürecinden beri bu yönde olduğunu göstermektedir.

Ayrıca tıpkı Kurul gibi kamu gücünü kullanarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da ("**RKHK**") düzenlenen konularda idari para cezaları veren Rekabet Kurulu'nun kararlarına karşı başvurulacak yargı yolunun idare mahkemeleri olması da bu savı destekler niteliktedir. RKHK m. 55'te Rekabet Kurulu'nun verdiği ve idari para cezası içeren kararlara karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilceği açıkça düzenlenmiştir. Buna göre Rekabet Kurulu kararlarına karşı Rekabet Kurumu'nun merkezinin yer aldığı Ankara İdare Mahkemelerine başvurulmaktadır. Bu da idare hukuku çerçevesinde daha tutarlı ve yerinde değerlendirmeler yapılmasına ve söz konusu mahkemelerin rekabet hukuku açısından da uzmanlık kazanmasına imkan vermektedir.

Kurul kararlarına karşı da benzer bir yolun tercih edilmesi halinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ("**İYUK**") madde 32/1 uyarınca dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olarak, Kurul kararları Ankara İdare Mahkemelerinin önüne gelecek, böylece idare hukuku açısından gerekli yetkinliğe sahip Ankara İdare Mahkemeleri Kurul kararları açısından da uzmanlık kazanabilecek ve daha yerinde kararlar verebilecektir.

Kurul kararlarına karşı idare mahkemelerine gidilmesi gerektiğinin kabulü halinde, aleyhine idari para cezası verilmiş taraflar ayrıca İYUK m. 11/1'de düzenlenen üst makamlara başvuru hakkından da – dava için gerekli süreyi kaçırma riski olmaksızın - yararlanabilecektir. İYUK m. 11/1 uyarınca *"İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur."* İYUK m. 11'de öngörülen bu başvuru yolu, zorunlu bir başvuru yolu olmamakla birlikte pek çok durumda ilgili kişiler lehine olumlu sonuçlar doğurabilecektir ve Kurul'un kararlarını yeniden değerlendirebilmesine de hukuki imkan tanır

Öte yandan hiçbir koşulda Kurul kararlarına karşı idare mahkemelerinin yetkili olmadığı ve aksi KVKK'da açıkça düzenlenmedikçe Kabahatler Kanunu uyarınca sulh ceza mahkemelerinin görevli olduğu kabul edilse dahi, Kabahatler Kanunu'nda aksi yönde bir yasaklama olmadığından bu durumda dahi Kurul kararlarına karşı İYUK m. 11'e herhalde başvurulabileceği düşünülmektedir. Öte yandan İYUK m. 11 uyarınca üst makama yapılacak başvuru, yalnızca idari dava açma sürelerini durduracağından, Kurul kararlarına karşı sulh ceza mahkemelerinin görevli olduğunun kabul edilmesi halinde İYUK m. 11'e başvurunun pratikte istenilen etkiyi yaratmaması söz konusu olabilir. İdari para cezası almış olan tarafların, Kurul kararına karşı İYUK m. 11

uyarınca üst makamlara başvurmayı tercih edip sulh ceza mahkemesi nezdinde onbeş günlük süre içerisinde gerekli başvuruyu yapmaması halinde idari para cezasının kesinleşmesi söz konusu olabilecektir.⁶

Kurum'un Kararlarına Karşı İdari Yargı Yolunun Açık Olduğu Yönündeki Açıklamaları

Son olarak, KVKK kapsamında ilgili kişilerin şikayeti üzerine veya resen incelemenin usul ve esaslarının düzenlendiği 15. madde çerçevesinde, Kurulun, şikâyet üzerine yapacağı inceleme sonunda cevap vermesi öngörülmüş, şikâyet tarihinden itibaren altmış gün içinde herhangi bir cevap verilmezse talebin reddedilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre, madde gerekçesinde de açıkça şikâyet tarihinden itibaren altmış günlük sürenin geçmesiyle idari yargıda dava açma süresi başlayacağına işaret edilmiştir. Diğer yandan 15. madde ile Kurula ayrıca, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve açıkça hukuka aykırılık şartlarının birlikte gerçekleşmesi halinde, nihai karardan önce veri işlenmesinin veya verinin yurtdışına aktarılmasının durdurulmasına karar verme yetkisi de verilmiştir. Madde gerekçesinde ise yine açıkça ilgililerin, Kurulca verilen kararlara karşı idare mahkemelerinde dava açabilecekleri belirtilmiştir ve bu yol KVKK tarafından da açıkça teyit edilmektedir. Kurul tarafından 15. madde çerçevesinde verilen kararlar için madde gerekçesinden hareketle idari yargı yoluna başvurulacağı açıkça kabul edilmesine karşın 18. madde çerçevesinde verilen idari para cezası kararları için gerekçedeki idare mahkemesi atfına rağmen uygulamada sulh ceza mahkemelerine gidilmesi hem hukuki hem de pratik açıdan tutarlı bir yaklaşım değildir.

Sonuç

Özetle, her ne kadar KVKK'da yargı yolu konusunda açık bir düzenleme yer almasa da, Kurul tarafından idari para cezası kararlarının idare hukuku kurallarına göre verilmiş olduğu ve kanun koyucunun da iradesinin esas olarak bu yönde olduğu düşünülmektedir. Bu, Kurul'un verdiği her türlü kararın denetimi bakımından tek yargı yolunun görevli olması ve farklı denetim mercilerinin görevli olmasından kaynaklanabilecek iki başlılığın giderilmesi açısından da çok önemlidir. KVKK'nın gerekçesinde yer alan idare mahkemelerine ilişkin atıfların kanun koyucu tarafından KVKK metnine de alınması uygun olacaktır. Öte yandan bu şekilde kanuni bir düzenleme yapılan kadar dahi Kurul kararlarına karşı sulh ceza mahkemeleri yerine idari yargıya başvurularak en azından idare mahkemelerinin vereceği kararlarda bu konuyu ele almasının sağlanması mevcut koşullar altında başvurulabilecek bir yoldur.

⁶ Bardakçı, s. 91.