

**T.C.**  
**ATILIM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, DANIŞTAY VE ANAYASA  
MAHKEMESİ KARARLARINDA İŞYERİNDE YILDIRMA (MOBBİNG)**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Fatime Yavuz Sezer**

**Ankara – 2021**



**T.C.**  
**ATILIM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, DANIŞTAY VE ANAYASA  
MAHKEMESİ KARARLARINDA İŞYERİNDE YILDIRMA (MOBBİNG)**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Fatime Yavuz Sezer**

**Tez danışmanı**  
**Dr. Dilşad Çiğdem Sever**

**Ankara - 2021**

## KABUL VE ONAY

Fatime YAVUZ SEZER tarafından hazırlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında İşyerinde Yıldırma (Mobbing)” başlıklı bu çalışma, 13/10/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Kamu Hukuku Programında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin GÜNDAY (Başkan)

Dr. Öğr. Üyesi Dilşad iğdem SEVER (Danışman)

Doç. Dr. Gaye Burcu YILDIZ (Üye)

Prof. Dr. Dilaver TENGİLİMOĞLU

Enstitü Müdürü

## ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesi'ne uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu teze sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

..../...../2021

Fatime Yavuz Sezer

## ÖZ

İşyerinde yıldırma (mobbing) gerek özel sektörde gerekse de kamuda çalışma hayatının en önemli sorunlarından birini oluşturmaktadır. Her ne kadar işyerinde yıldırmanın görünüm şekilleri iki sektör arasında farklılık gösterse de amaç aynıdır; çalışanı işyerinde yıldırma eylem ve işlemleriyle yıpratmak, bezdirmek, çalışma hayatından kopararak onu işyerinden uzaklaştırmaktır. Kamu kurumlarında işyerinde yıldırmanın daha çok, idarenin takdir yetkisi kapsamında olan idari işlemlerde sahip olduğu bu takdir yetkisini kamu hizmeti gereklerine ve kamu yararına aykırı bir şekilde kullanarak gerçekleştirildiği görülmektedir. İşyerinde yıldırmaya uğradığını iddia eden kamu görevlisinin başvurabileceği yargı dışı hukuki yollardan biri olan Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru, hukuki denetim ile birlikte hakkaniyet (yerindelik) denetimi yaparak idareye verdiği tavsiye kararları ile etkili bir başvuru yolu olduğu söylenebilir. İşyerinde yıldırma iddiası ile Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikayet başvurusu kararları ile İdari Yargıda açılan manevi tazminat davası ve Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvuru kararları arasında özellikle işyerinde yıldırma sürecinin değerlendirilmesi ve ispatı hususunda farklılıklar göze çarpmaktadır.

### **Anahtar Kelimeler**

İşyerinde yıldırma (mobbing), işyerinde yıldırmaya neden olan idari işlemler, idarenin takdir yetkisi, Kamu Denetçiliği Kurumu, hakkaniyet denetimi.

## ABSTRACT

Mobbing in the workplace is one of the most important problems of working life, both in the private sector and in the public sector. Although the appearance of mobbing in the workplace differs between the two sectors, the purpose is the same; to wear out, harass the employee with acts and processes of intimidation in the workplace, to remove him/her from the workplace by removing him/her from working life. It is seen that mobbing in the workplace in public institutions uses this discretionary power that it has in administrative proceedings, which are within the scope of the discretion of the administration, in a way that is contrary to the requirements of public service and public interest. It can be said that the application to the Ombudsman Institution, which is one of the non-judicial legal remedies that can be applied by a public official who claims to have been bullied in the workplace, is an effective remedy with the advice it gives to the administration by making a fairness (relevance) audit together with the legal audit. There are differences between the decisions of complaint filed to the Ombudsman Institution with the allegation of intimidation in the workplace, the non-pecuniary damage lawsuit filed in the Administrative Court and the decisions of individual application to the Constitutional Court, especially in terms of evaluation and proof of the mobbing process in the workplace.

### **Keywords**

Mobbing in the workplace, administrative actions that cause mobbing in the workplace, discretionary of administration, Ombudsman Institution, fairness check

## TEŞEKKÜR

Bir birey ve kamu görevlisi olarak mesleki tecrübelerimle birlikte hayatımda karşılaştığım insanlara var olan insani değerlerini ve haklarını göz önünde bulundurarak sergilediğim davranışlarımdan ödün vermeden içinde yer aldığım kamu görevini en iyi şekilde yürütebilmenin temel hedefim olduğunu ifade etmek isterim.

Bu vesileyle tez çalışmam boyunca yardım ve desteklerini esirgemeyen değerli hocam ve tez danışmanım Sayın Dr. Öğr. Üyesi Dilşad Çiğdem SEVER'e teşekkür ederim.

Hayatımın her alanında olduğu gibi tez çalışmamı hazırlarken de verdiği destekle varlığını hissettiren sevgili eşim Uğur SEZER'e, tez çalışmalarımda beni hızlanmam konusunda teşvik eden ve yaşından büyük bir olgunlukla sabır gösteren canım oğlum Ahmet Sadi SEZER'e yürekten teşekkür ederim. Ayrıca bu süreçte desteğini ve özverili yaklaşımını esirgemeyen değerli mesai arkadaşım Hamza İPLİK'e teşekkür ederim.

**Fatime YAVUZ SEZER**

## İÇİNDEKİLER

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>ÖZ</b> .....          | <b>i</b>   |
| <b>ABSTRACT</b> .....    | <b>ii</b>  |
| <b>TEŞEKKÜR</b> .....    | <b>iii</b> |
| <b>İÇİNDEKİLER</b> ..... | <b>iv</b>  |
| <b>GİRİŞ</b> .....       | <b>1</b>   |

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### İŞYERİNDE YILDIRMA (MOBBİNG) OLGUSU

ve

#### TÜRK HUKUKUNDAKİ YERİ

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1.1. İşyerinde Yıldırma (Mobbing) Olgusu</b> .....                              | <b>5</b>  |
| 1.1.1. İşyerinde yıldırma (mobbing) kavramı ve doktriner tanımlar.....             | 5         |
| 1.1.2. İşyerinde yıldırma süreci ve Leymann Modeli .....                           | 11        |
| 1.1.3. İşyerinde yıldırma kavramının benzer kavramlardan ayrıştırılması .....      | 15        |
| 1.1.4. İşyerinde yıldırma olgusunun tanısı, unsurları ve sonuçları .....           | 18        |
| 1.1.5. İşyerinde yıldırmanın görülüş şekilleri .....                               | 23        |
| 1.1.6. Kamu kurum ve kuruluşlarında işyerinde yıldırmanın görülüş şekilleri .....  | 26        |
| <b>1.2. İşyerinde Yıldırma Olgusunun Türk Hukuk Sistemindeki Yeri</b> .....        | <b>28</b> |
| 1.2.1. Anayasal düzenlemeler .....   | 30        |
| 1.2.2. Uluslararası Sözleşmelerde yer alan düzenlemeler .....                      | 34        |
| 1.2.2.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi .....                                     | 34        |
| 1.2.2.2. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı .....                               | 38        |
| 1.2.2.3. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) kapsamında imzalanan Sözleşmeler.....   | 39        |
| 1.2.2.4. Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri .....                                    | 43        |
| 1.2.2.4.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannameesi.....                                | 43        |
| 1.2.2.4.2. Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme .....           | 43        |
| 1.2.2.4.3. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme..... | 44        |
| 1.2.3. Kanuni düzenlemeler.....  | 44        |
| 1.2.3.1. İşçi ve kamu görevlilerini kapsayan düzenlemeler .....                    | 44        |
| 1.2.3.2. Kamu görevlilerine özgü düzenlemeler .....                                | 48        |
| 1.2.4. Düzenleyici işlemler.....   | 52        |

|  |           |
|--|-----------|
| 1.2.4.1. 2011/2 Sayılı İşyerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi Konulu<br>Başbakanlık Genelgesi .....    | 52        |
| 1.2.4.2. İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi .....                                     | 54        |
| <b>1.3. Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Yıldırımaya ( Mobbing) İlişkin<br/>Hukuki Korunma Yolları.....</b> | <b>56</b> |
| 1.3.1. İdareye şikayet başvurusu .....   | 56        |
| 1.3.2. Türkiye Büyük Millet Meclisine başvuru .....  | 59        |
| 1.3.2.1. TBMM Dilekçe Komisyonuna başvuru .....  | 59        |
| 1.3.2.2. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna başvuru .....   | 60        |
| 1.3.2.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonuna<br>başvuru.....                    | 61        |
| 1.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru .....   | 62        |
| 1.3.4. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna başvuru .....   | 66        |
| 1.3.5. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna başvuru .....  | 70        |
| 1.3.6. İşyerinde yıldırma nedeniyle tazminat davası açılması .....   | 71        |
| 1.3.6.1. İdare aleyhine İdari Yargıda İptal ve Tam Yargı Davası açılması.....                                    | 73        |
| 1.3.6.2. Kamu görevlisinin kişisel kusuru nedeniyle Adli Yargıda Tazminat Davası<br>açılması .....               | 75        |
| 1.3.7. Cumhuriyet Başsavcılığına şikayette bulunma .....   | 79        |
| 1.3.8. Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunma .....  | 82        |

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMUNUN VE MAHKEMELERİN İŞYERİNDE YILDIRMA KARARLARI

|  |           |
|--|-----------|
| <b>2.1. Mahkemeler ve Kamu Denetçiliği Kurumunun İşyerinde Yıldırma Olgusu<br/>Hakkında Yaptığı İncelemenin Niteliği ve Farkları .....</b> | <b>85</b> |
| <b>2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi<br/>Kararlarındaki İşyerinde Yıldırma (Mobbing) Tanımı .....</b>            | <b>92</b> |
| 2.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun işyerinde yıldırma tanımı .....  | 92        |
| 2.2.2. Danıştayın işyerinde yıldırma tanımı .....  | 102       |
| 2.2.3. Anayasa Mahkemesinin işyerinde yıldırma tanımı.....   | 106       |

|   |            |
|---|------------|
| <b>2.3. İşyerinde Yıldırımaya (Mobbinge) Neden Olabilecek İdari İşlem, Eylem, Tutum ve Davranışlar ve Bunlarla İlgili Kamu Denetçiliği Kurumu, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi Kararları.....</b>           | <b>110</b> |
| 2.3.1. Disiplin soruşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması.....  | 111        |
| 2.3.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları .....  | 113        |
| 2.3.1.2. Danıştay Kararları .....   | 125        |
| 2.3.1.3. Anayasa Mahkemesi Kararları .....  | 132        |
| 2.3.2. Görev yeri değişikliği (naklen atama) ve geçici görevlendirme nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması .....   | 143        |
| 2.3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları .....  | 147        |
| 2.3.2.2. Danıştay Kararları .....   | 157        |
| 2.3.2.3. Anayasa Mahkemesi Kararları.....   | 163        |
| 2.3.3. Özlük haklarının yerine getirilmemesi nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması .....   | 171        |
| 2.3.4. Mesleğin (ünvanın) gerektirdiği işlerin verilmemesi (nitelikli iş verilmemesi, görev tanımına uymayan işlerin verilmesi), elverişsiz çalışma ortamı nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması ..... | 173        |
| 2.3.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları .....  | 173        |
| 2.3.4.2. Danıştay Kararları .....   | 176        |
| 2.3.4.3. Anayasa Mahkemesi Kararları.....   | 178        |
| 2.3.5. İdarenin tutum ve davranışları nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması.....   | 180        |
| 2.3.5.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları .....  | 180        |
| 2.3.5.2. Anayasa Mahkemesi Kararları.....   | 181        |
| 2.3.6. Yıllık izinlerin kullandırılmaması nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması .....  | 183        |
| <b>SONUÇ.....</b>   | <b>186</b> |
| <b>KAYNAKÇA .....</b>   | <b>195</b> |
| <b>TURNİTİN RAPORU.....</b>   | <b>205</b> |
| <b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>  | <b>209</b> |

**KISALTMALAR**

|              |   |
|--------------|---|
| <b>AIHM</b>  | : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi          |
| <b>AIHS</b>  | : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi         |
| <b>AYM</b>   | : Anayasa Mahkemesi                       |
| <b>Bkz</b>   | : Bakınız                                 |
| <b>DMK</b>   | : Devlet Memurları Kanunu                 |
| <b>ILO</b>   | : Uluslararası Çalışma Örgütü             |
| <b>İYUK</b>  | : İdari Yargılama Usulü Kanunu            |
| <b>KDK</b>   | : Kamu Denetçiliği Kurumu                 |
| <b>MK</b>    | : Medeni Kanun                            |
| <b>TBK</b>   | : Türk Borçlar Kanunu                     |
| <b>TBMM</b>  | : Türkiye Büyük Millet Meclisi            |
| <b>TCK</b>   | : Türk Ceza Kanunu                        |
| <b>TİHEK</b> | : Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu |

## GİRİŞ

İşyerinde yıldırma (mobbing), bir veya birkaç kişi tarafından bir diğer kişiye yönelik olarak, düşünce ve inanç ayrılığından kıskançlık ve cinsiyet ayrımına kadar çok çeşitli nedenlerle olabilen, kasıtlı ve sistemli davranışlarla gerçekleştirilerek kişinin kişilik haklarına ve manevi bütünlüğüne yapılan bir saldırıdır. İşyerinde yıldırmada amaç, kişiyi çalışma hayatından dışlayarak pasif hale getirme ve neticede o işyerinden uzaklaşmasını sağlamaktır. Yıldırma ile karşı karşıya olan birey ayaklarıyla işe gitmekte ama işyerine yaklaştıkça da gerilimin dozu artmakta, işyerinde kendisi gibi davranmadığı için de kendi kendine yabancılaşmaktadır<sup>1</sup>. Yıldırma davranışlarına maruz kalan birey artık bu durum ile kendi kendine baş edememekte, neticede kişinin ruhsal sağlığı, meslek hayatı, özel hayatı ve tüm ilişkileri ağır yara almaktadır. İşyerinde yıldırmanın işyerinde sıklıkla karşılaşılabilen işyeri stresi, işyeri kabalığı gibi olumsuz davranışlardan ayıran en temel unsuru yıldırma davranışlarının belirli bir süre ve belirli bir sıklıkla devam etmesi yani sistematik ve düzenli olmasıdır.

İşyerinde yıldırma olgusu çalışma yaşamında ilk olarak işçiler açısından gündeme gelmiş olsa da kamu sektöründe de işyerinde yıldırma vakaları bir hayli fazladır. Bu nedenle bu çalışmamızda kamu görevlilerine yönelik gerçekleştirilen işyerinde yıldırmayı görünüm şekilleriyle birlikte ele almayı değer bulduk. Ülkemizde işyerinde yıldırma ile ilgili yapılan hukuki düzenlemelerden ilki hem kamu görevlilerini hem de özel sektör işyerlerinde çalışanlara yönelik işyerinde yıldırmayı kapsayan “2011/2 sayılı İşyerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi konulu Başbakanlık Genelgesi”dir. Daha sonra bu genelge doğrultusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü Başkanlığında “Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu” oluşturulmuştur<sup>2</sup>. Bu kurul, “İşyerlerinde Psikolojik Tacizin Önlenmesi Genelgesi Uygulama Eylem Planı (2012-2014)”nı, ülkemizde konu ile ilgili farkındalığın artırılması ve kişilerin bilgilendirilmesi için

---

<sup>1</sup> Tevfik Erdem, “Mobbing ve Mobbing ile Mücadele Yöntemleri”, Türk Kütüphaneciliği Dergisi, C. 28, S. 4, s. 624.

<sup>2</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, Mayıs 2014, Ankara, 2. Baskı, s.7-8.

“İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi”ni hazırlamıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde ALO 170 iletişim hattı kurularak işyerinde yıldırma konusunda psikologlar vasıtasıyla çalışanlara yardım ve destek sağlanması için çağrılar alınmaya başlanmıştır. Daha sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu tarafından Nisan 2011 tarihinde “İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri” başlıklı rapor düzenlenmiştir. Raporla işyerinde yıldırma nedenleri arasında yer alan cinsiyete dayalı ayrımcılığın engellenebilmesi için kamuda ve özel sektörde çalışanların bu komisyona başvuru yapabileceği belirtilmektedir. Nisan 2016 tarihinde 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile yapılan düzenlemede ise işyerinde yıldırma kavramı doğrudan yer almakta fakat bir ayrımcılık türü olarak belirtilmektedir. 6701 sayılı Kanunda ayrımcılık temelleri olan belirtilen; cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hal, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayanılarak kasıtlı olarak gerçekleştirilen kişiyi işinden soğutan, dışlayan, bıktıran eylemler işyerinde yıldırma olarak tanımlanmaktadır. Şunu belirtmek gerekir ki 6701 sayılı Kanundaki işyerinde yıldırma tanımı, bizim çalışmamızdaki işyerinde yıldırma (mobbing) olgusunun nedenleri arasında yer alan ayrımcılık temelli olarak gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Ayrıca 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bireysel başvuru yolu diğer adı ile anayasa şikayeti hukukumuzda yer almaya başlamıştır. Bireysel başvuru yolu ile bir temel hakkının kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasını taşıyan bir birey Anayasa Mahkemesi’ne başvuruda bulunabilmektedir. Bireysel başvuru yolunun amacı kamu gücü karşısında bir şekilde korumasız kalan hakları teminat altına almak olduğu için kamu görevlilerine maruz kaldıkları işyerinde yıldırmaya karşı olağan kanun yollarını tükettikten sonra başvurabilecekleri bir hukuk yolu daha açılmıştır. Hukukumuzda 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun eklenmesiyle dünyada “ombudsman” olarak ifade edilen kurumun karşılığı ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu olarak yer almaya başlamıştır. Ombudsman kurumunun amacı hukuk devleti kavramını yerleştirmek ve demokrasiyi derinleştirmek amacıyla idareyi denetlemek, bireyle devlet arasındaki uyumsuzlukları çözerek insan haklarını korumaktır<sup>3</sup>. Ombudsman, demokratik

---

<sup>3</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu

meşruiyet ve hukuk devleti için yurttaşlar ile devlet arasındaki ilişkide sağlıklı bir iletişim ve güvenin sağlanabilmesi için köprü vazifesi görür. Hayatın her alanında artan gücü ve etkisi ile varlığını devam ettiren modern devlette idarenin değişim ve gelişime hızlı cevap verememesi, kendi iç denetiminde objektif olamaması nedeniyle ombudsmana ihtiyaç duyulmaktadır<sup>4</sup>. Bu nedenle Ombudsman, yurttaşları güçlü ve tek yanlı karar alabilen idarenin yasa dışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların temel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalara karşı bir güvence oluşturmaktır<sup>5</sup>. Şöyle ki yurttaşlar pozitif hukukça tanınmış haklarını bilecek eğitim seviyesinde olmayabilir veya bilse bile kullanmak için pahalı olan ve geç işleyen yargı yoluna gitmeyerek sahip oldukları haklarını kullanmaktan vazgeçebilir. O zaman da yurttaşın demokratik hukuk devletine olan güveni sarsılacaktır. İşte yurttaşlarla yönetim arasında yaşanan uyuşmazlıklara etkin ve hızlı bir çözüm sağlanabilmesi için yönetimi mevcut yargı sistemi dışında denetleyen fakat yönetimden bağımsız olan ombudsmanın varlığı hukuk devleti için hayati önem taşımaktadır<sup>6</sup>. Ombudsman aracılığıyla hak arama daha kolaydır, genelde harç alınmamakta ve hızlıdır. Ayrıca yargı sadece hukukilik denetimi yaparken ombudsman yerindelik denetimi de yapmakta; idarenin hukuka uygun fakat hakkaniyetli olmayan eylem, işlem ve davranışlarını da incelemekte ve çözümler üretmektedir<sup>7</sup>. Ombudsman, kamu makamlarınca işlemlerin yapılması sırasında gözden kaçan veya bir memurun kötüniyeti yüzünden oluşan yanlışlıkların bir filtreden geçirilerek tespit edilmesine ve düzeltilmesine olanak veren ek bir yanlışlıktan arındırma aracıdır<sup>8</sup>. Böylece Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasıyla işyerinde yıldırmaya uğrayan kamu görevlilerinin yargı dışında doğrudan başvurabilecekleri etkili bir hukuk yolunun açıldığı görülmektedir. Hukukumuzda yapılan bu yeni düzenlemelerle işyerinde yıldırmaya uğradığını düşünen kamu görevlilerinde hem farkındalık oluştu hem de bu kamu görevlilerinin

---

Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi”, Ombudsman Akademik, S. 5, Temmuz-Aralık 2016, s. 15.

<sup>4</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, Ankara Barosu Dergisi, 2013/4, s. 33.

<sup>5</sup> Sezen, s. 79.

<sup>6</sup> Fendoğlu, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı” , s. 28.

<sup>7</sup> Seriya Sezen, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, Amme İdaresi Dergisi, C. 34, S. 4, Aralık 2001, s.79.

<sup>8</sup> Müslüm Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Bşım Yayım Dağıtım, 1. Bası Temmuz 1999, s. 292.

başvurabilecekleri hukuki yollar artmış ve çeşitlenmiştir. Başvuru yollarındaki bu gelişmeler, çalışmamızın konusunu oluşturan “kamu görevlilerine yönelik işyerinde yıldırma” hakkında verilen kararların sayısını ve niteliğini de değiştirmiştir. KDK'nın yukarıda belirtilen daha özgün yapısı, konu hakkında KDK'nın verdiği kararlar ile mahkemelerin verdiği kararlar arasında farklılıklar oluşturmaktadır. Mahkemelerde dava açılabilmesinde aranan şekil şartları KDK'ya başvuruda aranmadığı için KDK'ya yapılan işyerinde yıldırma başvurularının sayısı son yıllarda artış göstermektedir. Ayrıca KDK, işyerinde yıldırma başvurularını hem hukukilik hem de yerindelik denetimi kapsamında incelediği için KDK, kararlarında işyerinde yıldırma iddiasının ispatı hususunda mahkemelere göre daha esnek bir yaklaşım sergilemekte, işyerinde yıldırmanın gerçekleşmediğine kanaat getirse dahi şikayet edilen idare hakkında tavsiye niteliğinde kararlar verebilmektedir. KDK'nın uygulamadaki etkinliği ve yapılan başvuruları inceleme yöntemindeki farklılığı, KDK ile mahkemelerin kamu görevlilerine yönelik işyerinde yıldırma kararlarını incelememize yol açmıştır.

Çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde ilk olarak işyerinde yıldırmanın literatürdeki tanımlarına ve sürecine yer verilerek işyerinde yıldırma olgusu açıklanmaya çalışılacaktır. Daha sonra hukuk sistemimizdeki işyerinde yıldırmaya ait düzenlemelere ve yıldırmaya maruz kalan kamu görevlisinin yargısal başvuru yolları dışındaki hukuki başvuru yollarına yer verilecektir. Çalışmamızın ikinci bölümünde ise öncelikle Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) denetimi ile yargı denetimi arasındaki farklara yer verilecektir. Daha sonra kamuda işyerinde yıldırmanın görünüm şekillerini oluşturan idari işlemlere başlıklar şeklinde yer verilerek her başlık altında konu ile ilgili Kamu Denetçiliği Kurumu, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi Kararları incelenecektir. İncelenen bu kararlara Kamu Denetçiliği Kurumunun, Anayasa Mahkemesinin ve Danıştayın resmi web sitelerinden erişilmiş olup bazı Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarına ise çeşitli veri tabanlarından erişilmiştir.

**BİRİNCİ BÖLÜM**  
**İŞYERİNDE YILDIRMA (MOBBİNG) OLGUSU**  
**ve**  
**TÜRK HUKUKUNDAKİ YERİ**

**1.1. İşyerinde Yıldırma (Mobbing) Olgusu**

**1.1.1. İşyerinde yıldırma (mobbing) kavramı ve doktriner tanımlar**

İşyerinde yıldırma kavramının yabancı literatürdeki karşılıklarından biri olan mobbing terimini ilk kez 1960'lı yıllarda Avusturyalı bilim insanı Konrad Lorenz, hayvanların düşmanlarını veya yabancıları kaçırmak için sergiledikleri davranışlar için kullanmıştır<sup>9</sup>. 1980'li yıllarda ise Alman endüstri psikoloğu Heinz Leymann mobbing kavramını, İsveç ve Almanya'daki işyerlerinde inceleyerek işyerlerinde çalışanların diğer bir çalışmanı hedef alarak o kişiyi işyerinden uzaklaştırmak için sergiledikleri davranışlar için kullanmıştır<sup>10</sup>. Leymann'ın üzerinde yaptığı araştırmalar neticesinde ortaya koyduğu bulgular bütün dünyada mobbing konusunda yapılan araştırmalara öncülük etmiştir<sup>11</sup>. Leymann'dan önce işyerinde yıldırma olgusundan 1976 yılında ABD'li psikiyatrist ve antropolog olan Caroll Brodsky'nin kaleme aldığı "The Harassed Worker" (Tacize Uğramış İşçi) adlı kitapta "harrassment" (taciz) olarak kısmen de olsa bahsedilmiştir. Brodsky, "harrassment" sözcüğünü, işyerinde bir çalışmanın başka bir çalışmana karşı onun canını sıkmak, onu umutsuzluğa düşürmek, bezdirmek, onun gözünü korkutup yıldırma üzere süregelen ve tekrarlanan şekilde rahatsız edici davranışlar olarak açıklamıştır<sup>12</sup>. 1988 yılında İngiliz gazeteci Andrea Adams İngiltere'de yaptığı bir televizyon programında mobbing olgusundan bahsederek bu konuda kamuoyunun dikkatini çekmiş daha sonra 1992 yılında yayınladığı *Bullying at Work: How to Confront and Overcome* (İş Yaşamında Zorbalık: Karşılaşma ve Başa çıkma Yolları) adlı kitabında "bullying" kavramını "sürekli kusur bulma" ve "bireyleri küçük düşürme" anlamında kullanmış,

<sup>9</sup> Meltem Güngör, Çalışma Hayatında Psikolojik Taciz, Derin Yayınları, 2008, s.5.

<sup>10</sup> Güngör, s. 6.

<sup>11</sup> Pınar Tınaz, İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing), Beta Yayınları, 2008, s. 11 vd.

<sup>12</sup> Pınar Tınaz/Fuat Bayram/Hediye Ergin, Çalışma Psikolojisi ve Hukuki Boyutlarıyla İşyerinde Psikolojik Taciz, Beta Yayın, İstanbul 2008, s.4.; Güngör, s. 6.

bu davranışları böyle bir ortama sessiz kalan bir yönetim anlayışının varlığı ile ilişkilendirmiştir<sup>13</sup>.

Leymann, mobbingin çalışma yaşamında önemli bir sorun teşkil ettiğini, işyerinde hastalığa neden olduğunu ortaya koyarak işyerinde yıldırma (mobbingi) şu şekilde tanımlamıştır: “ Psikolojik terör ya da mobbing, işyerinde sistematik bir şekilde bir ya da daha fazla birey tarafından bir ya da daha fazla kişiye yönelik düşmanca ve etik dışı sergilenen, çok sık (en az haftada bir) ve uzun bir süre içinde (en az altı ay) tekrarlanan davranışlar karşısında bireyin savunmasız ve çaresiz kalarak bireyde belirgin bir şekilde zihinsel, psikosomatik ve sosyal tükenmişliğe neden olmaktadır”<sup>14</sup>. Leymann işyerinde yıldırma davranışlarının varlığını belirtmekle kalmamış, davranışların özel niteliklerini, ortaya çıkış şekillerini, uygulanan şiddetten en fazla etkilenen kişileri ve doğabilecek psikolojik sonuçları da vurgulamıştır<sup>15</sup>.

Türkiye’ye mobbing kavramını 2000’li yılların başında tanıtan kişi ise çalışma psikoloğu Pınar Tınaz’dır<sup>16</sup>. Tınaz, iş yerinde yıldırma (mobbing) kavramını “iş yerinde diğer çalışanlar veya işverenler tarafından tekrarlanan saldırılar şeklinde uygulanan bir çeşit psikolojik terör” olarak tanımlamıştır. Kavramın, çalışanlara üstleri, astları veya eşit düzeydeki çalışanlar tarafından sistematik biçimde uygulanan her tür kötü muamele, tehdit, şiddet, aşağılama gibi davranışları kapsadığını, kişinin saygısız ve zararlı bir davranışın hedefi olmasıyla başlayan bir süreç olduğunu ifade etmiştir. Tınaz’a göre bu süreç bir çatışma sürecidir; örgütsel bir çatışmadır. Bu çatışma sürecinde Tınaz’ın odak noktası çatışmanın psikolojik etkileri olmuştur<sup>17</sup> zira Tınaz, işyerinde yıldırma sürecinin bireyin ruhsal ve fiziksel sağlığı üzerinde

<sup>13</sup> “Andrea Adams, *Bullying at Work, How To Confront and Overcome it*, London, 1992, p.38.”den aktaran Tınaz/Bayram/Ergin, *Çalışma Psikolojisi ve Hukuki Boyutlarıyla İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)*, s.5.

<sup>14</sup> “Heinz Leymann “The Content and Development of Mobbing at Work”, *EUROPAN Journal of Work and Psychology*, NO.5, Özel baskı, 1996, p.165.”den aktaran Pınar Tınaz, *İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)*, Beta Basım, 2006, s. 12.

<sup>15</sup> Tınaz, s.11.

<sup>16</sup> Mine Kasapoğlu Turhan, “Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları”, *TBB Dergisi*, 2013, S.105, s.89.

<sup>17</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s.7.

yarattığı sonuçlarının, ekonomik ve sosyal sonuçlarından çok daha vahim olduğunu düşünmektedir<sup>18</sup>.

Literatürde mobbingin Türkçe karşılığı olarak tek bir sözcük yerine; işyerinde psikolojik taciz, işyerinde psikolojik terör, işyerinde psikolojik şiddet, işyerinde duygusal taciz, işyerinde moral taciz, işyerinde manevi taciz, işyerinde zorbalık, yıldırma ve işyerinde yıldırma yönelik psikolojik saldırı sözcükleri kullanılmakta ve de ayrıca Tınaz tarafından “yıldırkaçır” sözcüğü türetilmiş, bu kavramın kullanılmasını önermiştir<sup>19</sup>. Tınaz, bu olgunun birden fazla sözcükle ifade edilmesini doğru bulmuş, mobbing olgusunun birinci değişmez özelliğinin işyerinde gerçekleştiğinin dolayısıyla mobbing konusu eylemin de işyerinde gerçekleştiği hususunun altını çizerek, bunun kullanılan kavramda belirtilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Amacının bireyi rahatsız, huzursuz ederek bir şekilde yıldırıp, canından bezdirip, sosyal ortamından ve neticede işyerinden kaçırtmak, uzaklaştırmak olan eylemin, en güzel Türkçe karşılığının “taciz” sözcüğü olabileceğini belirtmiş ve bu olguyu Türkçe literatürde “işyerinde psikolojik taciz” şeklinde ifade etmeyi tercih etmiştir. Buradaki tacizin fiziksel bir taciz olmayıp hedef alınan kişiyi aşağılayıcı, dışlayıcı, yok sayıcı, iğneleyici sözlerle veya davranışlarla sergilenen, ilk adımda kişinin psikolojisinin bozulmasını hedefleyen, psikolojik rahatsızlıkların ardından somatik rahatsızlıkların da ortaya çıkmasına neden olan psikolojik bir taciz olduğunu vurgulamıştır<sup>20</sup>. Bizim çalışmamızda ise, yine Tınaz’ın açıklamaları doğrultusunda ve fakat “ ruhsal olarak tedirgin etme, rahatsız etme” anlamına gelen<sup>21</sup> “psikolojik taciz” kavramının mobbing olgusunu tümüyle karşılamadığı; mobbing olgusunun içinde yer alan davranışlardan sadece bazılarını kapsadığı düşüncesiyle “işyerinde yıldırma” ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir.

Yabancı literatürde işyerinde yıldırma sürecini tanımlayan pek çok farklı terim kullanılmaktadır. Bunlar; “mobbing”, “bullying” (zorbalık), “work or employee abuse” (iş ya da işgören tacizi), “mistreatment” (kötü muamele), “emotional abuse” (duygusal taciz), “victimization” (kurban etme), “intimidation” (gözdağı verme),

<sup>18</sup> Tınaz, s.155.

<sup>19</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s.11.

<sup>20</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s.10.

<sup>21</sup> Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim) 10 Haziran 2020.

“verbal abuse” (sözlü taciz), “horizontal violence” (yatay şiddet), “psychological terror” (psikolojik terör), “psychological violence” (psikolojik şiddet), “bossing” (patronaj), “intimidation” (sindirme), workplace trauma (işyeri travması) gibi bireye dönük şiddeti tanımlayan kavramlardır<sup>22</sup>. Bu terimler birbirinden belirli noktalarda farklılaşsa da aslında aynı veya yakın anlamı içeren kavramlardır<sup>23</sup>. Bu terim farklılıklarının yanı sıra söz konusu kavramın tanımlanmasında da araştırmacılar arasında farklılıklar bulunmaktadır. İşyerinde yıldırma kavramına ilişkin farklı tanımlamalardan bazıları şunlardır:

Tim Field, işyerinde yıldırma kavramını, “*hedef kişilerin özgüvenlerine ve öz saygılarına yönelik sürekli ve acımasız bir saldırı*” olarak tanımlamıştır<sup>24</sup>.

Neuberger, bir olayın işyerinde yıldırma sayılabilmesi için mağdurun o davranışı negatif olarak değerlendirmesi ve yıldırma oluşturduğu davranışa karşı kendini savunması gerektiğini ifade etmiştir<sup>25</sup>. Ona göre mobbingin gerçek ya da doğru bir tanımı yoktur, tanımlar daha çok amaca yöneliktir<sup>26</sup>. Biz de bu düşünceye paralel olarak, işyerinde yıldırmada önemli olanın mağdurun maruz kaldığı davranışlarla baş edemez hale gelmesi ve bunu yıldırma olarak algılamasıdır.

Wolmerath/Esser işyerinde yıldırma kavramını “*bireylere karşı farklı davranışlarla uzun süre tekrarlanan ve bu bireyler tarafından kişilik haklarının ihlali olarak algılanan ve bu süreç içinde psikolojik durumlarını ve sağlıklarını artan bir şekilde kötüleştiren, işyerindeki tecridi ve dışlanmayı daha da arttıran, buna karşılık memnun edici çözüm şartının ortadan kalktığı ve mesleki etki alanının kaybına neden olan iş dünyasında meydana gelen bir süreç*” olarak tanımlamışlardır<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> World Health Organization (WHO), Occupational and Environmental Health Programme, Raising Awareness of Psychological Harassment at Work, Protecting Workers' Health Series No. 4, Geneva, 2003, p. 12.”den Aktaran Tınaz/Bayram/Ergin, s. 6.; Güngör, s. 6.

<sup>23</sup>“ Elena Ferrari, Raising Awareness on Mobbing: An EU Perspective, DAPHNE Programme, European Commission, 2004, p.2.”den aktaran Güngör, s.6.

<sup>24</sup> Tınaz, s.14.

<sup>25</sup> “Neuberger, Oswald, Mobbing: Übel mitspielen in Organisationsen, München und Mering 1999, s.18, s. 53 vd.”den aktaran Erkal, s. 14.

<sup>26</sup> “Neuberger, s.11.”den aktaran Erkal, s.13.

<sup>27</sup> “Esser, Axel/Wolmerath, Martin, Mobbing: Der Ratgeber für Betroffene und ihre Interessenvertretung, Frankfurt am Main 2008, s. 22.”den aktaran Erkal, s.15.

Zuschlag işyerinde yıldırma; “bir ya da birden fazla kişinin, bir veya birden fazla kişiye uzun bir süre tekrarlanan tacizde bulunması” olarak ifade etmiştir. Bu tacizle fail, mağdurun itibarını zedelemeye ya da onu işyerinden kaçırmayı amaçlamaktadır<sup>28</sup>.

Zapf işyerinde yıldırma; “ bir kişinin iş yerinde üstü, meslektaşı ya da astı tarafından tekrarlanan bir şekilde taciz edilmesi, aşağılanması, dışlanması ya da ona hasta edici işler verilmesi” olarak tanımlamıştır<sup>29</sup>.

Niedl’e göre işyerinde yıldırmanın varlığı için; “bir grubun ya da kişinin yaptığı davranışların başka bir kişi tarafından kendisine yöneltilmiş olarak algılanması ve bu davranışların düşmanca, aşağılayıcı ve yıldırma niteliğine sahip olması gerekmektedir. Ayrıca davranışların sıklıkla gerçekleşmesi ve uzun süredir devam ediyor olması gerekir. Mağdur bu davranışlar nedeniyle kendisini sosyal, ekonomik, fiziksel ve ruhsal olarak dışlanmış hissetmeli ve bu davranışlara karşı kendini korumalı veya bu durumdan kurtulmaya çalışmalıdır”<sup>30</sup>.

Cowie/Naylor/rivers/Smith/Pereira işyerinde yıldırma şu şekilde tanımlamışlardır; “mağdurun kendisine karşı şiddetli bir biçimde gerçekleşen bir hareketler bütünü olup, mağdurun kendisini bu saldırıya karşı korumada saldırgana oranla daha güçsüz kalması ve kendini savunmada yetersiz olmasıdır (kendisini daha zayıf hissetmesi ve kendisini böyle adlandırması)”<sup>31</sup>.

Einarsen’e göre; “bir ya da birden fazla çalışana karşı tekrarlanan, mağdurun karşı koymasına rağmen yapılan, aşağılayıcı, küçük düşürücü ve psikolojik olarak acı veren, işteki performansı engelleyen veyahut olumsuz bir çalışma ortamına neden

<sup>28</sup> “Zuschlag, Mobbing-Schikane am Arbeitsplatz, s. 6.”den aktaran Erkal, s.15.

<sup>29</sup> “Zapf, Mobbing in Organisationen, s. 3.”den aktaran Erkal, s.15.

<sup>30</sup> “Niedl, Klaus, Mobbing/Bullying am Arbeitsplatz, eine empirische Analyse zum Phänomen sowie zu personalwirtschaftlich relevanten effekten von systematischen Feindseligkeiten, München und Mering 1995, s. 23.”den aktaran Erkal, s. 16.

<sup>31</sup> “Helen COWIE-Paul NAYLOR-Ian RIVERS-Peter K. SMITH-Beatriz PEREIRA, Measuring workplace bullying, Aggression and Violent Behavior, C. 7, s. 1, Ocak-Şubat 2002, s. 33-51.”den aktaran Selahattin Samet Bilge, “Mobbing Terimi ve Türk Hukuk Düzeninde İncelenmesi”, AÜHF, C.65, S. 4, s.1249.

olan bilerek veya bilmeden yapılan hareketlere işyerinde yıldırma (mobbing) denilmektedir”<sup>32</sup>.

Vandekerchove ve Commers, işyerinde yıldırma kavramını; “*karmaşık davranışlarla karakterize edilen, işyerinde karşılaşılan ve bireye karşı uygulanan zararlı davranışlar*” olarak tanımlamışlardır<sup>33</sup>.

Literatürdeki bir başka tanıma göre işyerinde yıldırma; *örgüt içinde gerilime ve çatışmalı bir iklime yol açan tüm psikolojik faktörlerin birleşimi sonucunda ortaya çıkan, örgüt sağlığını bozan, çalışanların iş doyumunu ve çalışma barışını olumsuz yönde etkileyen temel bir örgütsel sorundur ve bir işyerinde çalışanların, bir başka kişiyi ya da kişileri rahatsız edici, ahlak dışı ve sistematik söz ve davranışlarla taciz ettikleri veya psikolojik şiddet uyguladıkları bir süreçtir*<sup>34</sup>.

İşyerinde yıldırma konusunda farklı tanımlamalar yapılmış olsa da bu alanda araştırma yapanların çoğunun üzerinde hemfikir olduğu bazı temel noktalar bulunmaktadır. Bunlardan ilki, işyerinde yıldırma olgusunun üzerinde gerçekleştiği kişi tarafından olumsuz olarak algılanan davranışlar içermesi, ikincisi bu davranışların bir defaya mahsus ve birbirinden bağımsız olarak meydana gelen davranışlar değil bir bütün olarak, belirli bir sıklıkta gerçekleşen ve belirli bir süredir devam eden davranışlar olması ve son olarak da taraflar arasında belirgin bir güç dengesizliğinin bulunmasıdır<sup>35</sup>. Bu güç dengesizliği, kurumsal hiyerarşiden kaynaklanabileceği gibi kişisel özelliklerden veya toplumsal güç farklılıklarından da kaynaklanabilir<sup>36</sup>. Bu güç dengesizliği nedeniyle yıldırmaya maruz kalan kişide

<sup>32</sup>“ Stale Einarsen, “The Nature and Causes of Bullying at Work”, International Journal of Manpower, Volume: 20, No: ½, Einarsen, 1999, s.17”den aktaran Ahmet Taşkın, “Mobbing Davalarında İspat Sorunu”, GÜHFD, C. XX, Y. 2016, S. 2, s.396.

<sup>33</sup> “Bkz. VANDEKERCKHOVE, Wim ve COMMERS, Ronald, “Downward Workplace Mobbing: A Sign of the Times”, Journal of Business Ethics, Volume: 45, 2003, s. 41-50.”den aktaran Taşkın, s. 396.

<sup>34</sup> Semra Tetik, “Mobbing Kavramı: Birey ve Örgütler Açısından Önemi”, KMÜ Sosyal Araştırmalar Dergisi, 2010, C. 12, S. 18, s.81.

<sup>35</sup> Güngör, s.9.

<sup>36</sup>“ Denise Salin, “Ways of Explaining Workplace Bullying: A Review of Enabling, Motivating and Precipitating Structures and Processes in the Work Environment”, Human Relations, Vol. 56/10, 2003, p.1216”dan aktaran Güngör, s.9.

(kurban), kendisine yıldırma uygulayan kişiye (fail) karşı kendini eşit bir şekilde savunamayacağı düşüncesi hakim olmaya başlamaktadır<sup>37</sup>.

### 1.1.2. İşyerinde yıldırma süreci ve Leymann Modeli

İşyerinde yıldırma, kişinin saygısız ve zararlı bir veya birden fazla davranışın hedefi olmasıyla başlayan haksız ve ahlak dışı bir iletişim sürecidir<sup>38</sup> Tınaz, işyerinde yıldırma, kavramın anlamının içerdiği tehdit, aşağılama, dışlama gibi her tür kötü davranış şeklini ifade eden kavramlardan yola çıkarak bir psikolojik şiddet süreci olarak görmüş<sup>39</sup>, bu süreci; rahatsız edici davranışlarla başlayıp kendini gösteren, zaman geçtikçe acı vermeye başlayan ve olayların sarmal biçimde hız kazandığı bir süreç olarak ifade etmiştir. Hedef bireye zarar verici bir uygulama şeklinde başlayan işyerinde yıldırma süreci çok ağır bir sonuca ulaşmadan önce kendi içinde çeşitli aşamalarda da son bulabilir<sup>40</sup>; işyerinde yıldırma eylemi mağdur tarafından devam etmesine izin verildiği kadar sürdürülebilir.

İşyerinde yıldırma sürecinin daha iyi anlaşılabilmesi için Alman ve İsveçli çalışma psikologları Leymann ve Ege, kendi modellerini oluşturarak anlatmaya çalışmışlardır. Bunlardan en bilineni Leymann'ın geliştirmiş olduğu beş aşamalı model şu şekildedir<sup>41</sup>:

*Birinci Aşama, Çatışma Aşaması:* Bu aşamada çatışma olarak tanımlanan, tetikleyici kritik bir olayın ortaya çıkması söz konusudur. Bunun neticesinde mağdur psikolojik veya fiziksel bir rahatsızlık hisseder veya hissetmez. Bu aşamada süreç henüz işyerinde yıldırma niteliği kazanmamıştır.

<sup>37</sup>“ Danise Salin, Workplace Bullying Among Business Professionals- Prevalence, Organisational Antecedents and Gender Differences, Swedish School of Economics and Business Administration, Unpublished Report, Nr.117, Helsingfors, 2003, p.10.”dan aktaran Güngör, s. 9.

<sup>38</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 26.

<sup>39</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 28.

<sup>40</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 30.

<sup>41</sup>“Heinz Leymann, “Mobbing- its Course Over Time” The Mobbing Encyclopedia, <http://www.leymann.se/English/1220E.HTM>, (01.06.2005)”den aktaran Tınaz, s. 54-56.; Tınaz/Bayram/Ergin, s.31-32.

*İkinci Aşama, Saldırgan Eylemler Aşaması (İşyerinde Yıldırmanın Başlaması) :* Bu evreye “çatışmanın olgunlaşması”<sup>42</sup> adı da verilebilir. Bu aşamada taciz edici davranışlar hemen her gün ve düşmanca bir amaçla devam etmeye, normal günlük iletişim biçimine dönüşmeye başlayarak, süreklilik ve sistematiklik arz etmeye başlamıştır. Bu davranışlar zamanla şekil değiştirerek kişiyi grup içinde yalnız bırakıp cezalandırmaya yönelik saldırgan eylemlere dönüşebilir. Mağdur birey ne yaparsa yapsın bu zor durumdan kendini kurtaramaz. Zaman geçtikçe kendini beceriksiz ve başarısız görmeye dolayısıyla psikosomatik semptomlar ortaya çıkmaya başlar. Bu aşamada saldırgan eylemler ve psikolojik saldırılar başladığı için işyerinde yıldırma dinamikleri harekete geçmeye başlamış demektir. Bu aşamada mağdurların büyük bölümü ilaç desteği almak zorunda kalır.

*Üçüncü Aşama, Kurum Yönetiminin Devreye Girmesi Aşaması:* Kurum yönetimi saldırgan eylemlerin başladığı ikinci aşamada doğrudan yer almamışsa o aşamada ortaya çıkan davranışlara ön yargı ile bakmakta ve olayları yanlış yorumlayıp işyerinde yıldırma maruz kalan bireyi yargılamaktadır. Bir nevi yönetim negatif döngü içindeki yerini almış; çalışma ortamının psikososyal durumunun gözetim yükümlülüğünü reddederek işyerinde yıldırma sürecine katılmıştır.

*Dördüncü Aşama, Yanlış Yakıştırmalarla veya Yanlış Tanılarla Damgalanma:* Bu aşama özel bir önem taşımaktadır. Çünkü bu aşamada işyerinde yıldırma mağdurlarının çalışma arkadaşları ve yönetimi, mağdurun işi ile ilgili temel nitelikleri ile ilgilenmek yerine kişisel özellikleri ile ilgili hatalar bulma ve kişiyi damgalamaya yönelik açıklamalarda bulunmaya başlarlar; “zor insan”, “paranoyak kişilik”, “akıl hastası” gibi damgalar yapıştırırlar<sup>43</sup>. Bunun nedeni ise bu kişilerin işyerinde yıldırma nedeniyle karşılaştığı sorunları çözebilmek için psikolog ya da psikiyatristten destek almaya başlaması ve diğer çalışanların bu durumdan haberdar olmasıdır. Özellikle de eğitim seviyesi düşük olan kişilerin çalıştığı işyerlerinde bu yakıştırmalar daha da fazladır. Yönetimin yanlış yargısı ile birlikte sağlık

<sup>42</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 31.

<sup>43</sup> “Edward E. Jones, Social Stigma-The Psychology of Marked Relationships, New York, 1984, p. 49.”dan aktaran Tınaz/Bayram/Ergin, s. 31.

uzmanlarının yanlış tanısı negatif döngüyü hızlandırır. Mobbing mağduruna uzmanından aldığı psikolojik desteği tamamlayıcı bir ortamın sağlanması yerine mağdur, uzun süreli hastalık izinleri ile çalışma hayatından uzaklaştırılması yolu tercih edilir. Genelde bu aşamanın sonunda işten çıkarılma veya istifaya zorlanma söz konusudur.

*Beşinci Aşama, İşine Son Verilme (Çalışma Yaşamından Uzaklaşma) Aşaması:* İşyerinde yıldırma süreci sonunda iş hayatından uzaklaşmasına neden olan ve yaşanan olaylarla ilgili kendisine inanılmayan mağdurda, yaşadığı duygusal gerilim ve onu izleyen psikosomatik rahatsızlıklar devam ederek yoğunlaşır. Bu aşamada mağdurda ortaya çıkması muhtemel durumlar şunlardır; mağdurun başka bir bölüm veya merkeze nakil olması ya da sürekli çalıştığı yerin değiştirilmesi, bulunduğu pozisyonun düşürülmesi ve mağdura daha az önemli görevler verilmesi, erken emeklilik, maluliyet, uzun süren hastalık döneminin oluşması veya psikiyatri kliniğine yatması, mağdurun özgüveninin zayıflaması, kronik bir endişe ve yoğun stres altında olmaya başlaması, ağır saldırgan bir yük birikimi sonucunda suç unsuru taşıyan davranışlarda bulunabilmesi, intihar etmesi gibi<sup>44</sup>. Her işyerinde işyerinde yıldırma sürecinin son aşamaya kadar ulaşması şart değildir. İşyerinde yıldırma maruz kalan kişinin önceki aşamalardan birinin sonunda da işten ayrılabilmesi veya işten çıkartılması mümkündür<sup>45</sup>.

Heinz Leymann, işyerinde yıldırma sürecinde saldırganların kurbanlara yönelttiği davranışları gözlemleyerek davranışlar arası bir sınıflandırma yapmış<sup>46</sup> ve bu davranışların işyerinde yıldırma olarak algılanabilmesi için en az haftada bir sıklıkta yapılıyor ve en az altı aydır devam ediyor olması gerektiğini vurgulamıştır. Davranışların sınıflandırılması şu şekildedir:

*İletişime Yönelik Saldırımlar:* Amir, mağdurun kendini ifade etme olanağını sınırlar; mağdur konuşmaya başladığında daima sözü kesilir; çalışma arkadaşları

<sup>44</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 32.

<sup>45</sup>“Antonio Ascenzi/ Gian Luigi Bergaglio, II Mobbing, II Marketing Sociale Come Strumento per Combatterlo, Torino, 2000, p. 38.”den aktaran Tınaz/Bayram/Ergin, s. 32.

<sup>46</sup>Tınaz/Bayram/Ergin, s. 53.

mağdurun kendini ifade etme olanağını sınırlarlar; mağdur azarlanır veya küçümsenir; mağdurun yaptığı işler ve özel hayatı sürekli eleştirilir; mağdur sessiz veya tehdit edici telefonlar alır; sözlü tehditlere maruz kalır; yazılı tehditler alır; mağdura çalışma arkadaşları ve/veya yönetim tarafından uzaklaştırıcı bakışlar ve davranışlar yöneltilerek, dolaylı imalarda bulunulur, mağdurla temas reddedilir.

*Sosyal İlişkilere Yönelik Saldırıları:* Mağdurla konuşulmaz, mağdura herhangi bir söz yöneltilmez, sanki o yokmuş gibi davranılır; mağdur çalışma arkadaşlarından uzakta bir ofiste çalışmak zorunda bırakılır, çalışma arkadaşlarının kendisiyle konuşması yasaklanır.

*Sosyal İmaja Yönelik Saldırıları:* Mağdurun arkasından konuşularak çeşitli dedikodular yayılır; mağdur gülünç duruma düşürülür; mağdurun akıl hastası olduğuna dair şüphe yaratılarak bir psikiyatriste gitmesi için kendisinin ikna edilmesine çalışılır; mağdurun fiziksel engelinden dolayı kendisiyle alay edilir; yürüyüş ve konuşma tarzı taklit edilir; mağdurun politik ve dini inançlarına saldırılır, milliyetiyle ve özel hayatıyla alay edilir; mağdura gururunu kırıcı işler verilir; yaptığı iş yargılanır; mağdurun aldığı kararlardan şüphe edilir; mağdura küfür de dahil olmak üzere aşağılayıcı sözler sarf edilir, sözlü veya sözsüz cinsel talepler yöneltilir.

*Mesleki ve Özel Konumun Kalitesine Yönelik Saldırıları:* Mağdura iş verilmemeye başlanır, işini yaratıcı bir şekilde yapamaması için çalışma faaliyetleri engellenir veya anlamsız, uzmanlık alanının çok altında, onu aşağılayıcı işler verilir ya da mağduru beceriksiz göstermek için ona yeteneklerinin çok üstünde işler verilir.

*Sağlığa Yönelik Saldırıları:* Mağdur, sağlığına zarar verici işlerde çalışmak zorunda bırakılabilir; mağdur fiziksel şiddetle tehdit edilir; tokat veya itme hareketinde bulunulabilir hatta daha ağır fiziksel şiddete maruz bırakılabilir; mağdurun evine ve işyerine zarar verilebilir; onu zarara sokmak için çeşitli girişimlerde bulunulabilir; mağdura cinsel tacizde bulunulabilir.

Leymann'ın çeşitli işyerlerini gözlemlemesi ve yaptığı araştırmalar sonucunda belirlemiş olduğu ve beş kategoride ele aldığı yukarıda yer verilen kırk beş işyerinde yıldırma davranışlarının dışında işyerinde yıldırma tanısında faydalı olabilecek on beş davranış daha belirlemiştir<sup>47</sup>. Ancak geçen süre zarfında işyerinde yıldırma davranışlarının bunlarla sınırlı olmadığı, yeni davranışlar belirlendiği literatürde ifade edilmiş<sup>48</sup> bu davranış örnekleri Esser/Wolmerath tarafından on kategori altında toplanarak ve örneksime yoluyla, “çalışanın sözünün sürekli kesilmesi, çalışanın kendini ifade etmesine izin verilmemesi, çalışana bağırılması ya da onu yüksek sesle azarlanması, çalışanın işiyle ilgili sürekli eleştirilmesi, çalışanın özel hayatıyla ilgili sürekli eleştirilmesi, çalışana telefon terörü uygulanması, çalışana sözlü tehditlerde bulunulması, çalışana yazılı tehditlerde bulunulması, çalışanla mimik veya bakışlarla iletişim kurulmaması, çalışanla doğrudan iletişim kurulmayarak imalarla iletişim kurulması” olarak en az yüz on dört tane işyerinde yıldırma davranışı sayılmıştır<sup>49</sup>.

Bir işyerinde yıldırma vakasında Leymann'ın ve Esser/Wolmerath'ın belirlediği davranış örneklerinden birinin veya birkaçının haftada en az bir sıklıkla ve en az altı aydır devam eden bir süreklilikle gerçekleşmesi neticesinde birey kendini savunmasız ve yardıma muhtaç hissediyorsa işyerinde yıldırmanın varlığından söz etmek mümkün olacaktır<sup>50</sup>.

### 1.1.3. İşyerinde yıldırma kavramın benzer kavramlardan ayrıştırılması

Literatürde çalışma hayatı ile ilgili olarak işyerinde yıldırma olgusuna benzer davranışları içeren ve çoğu kez işyerinde yıldırma ile karıştırılan çeşitli kavramlar yer almaktadır. Bu kavramlar:

*Bullying (Zorbalık)*: Bullyingde daha çok kaba davranış ve sözler kendini gösterirken, işyerinde yıldırmada her tür incitici ve küçük düşürücü tutum ve davranışlar sergilenmektedir. İşyerlerinde soyut bir şiddet biçiminde başlayan

<sup>47</sup> Bkz. Tınaz/Bayram/Ergin, s. 55.

<sup>48</sup>“Esser/Wolmerath, Mobbing s. 24; Neuberger, Mobbing, s. 26, Kessler/Logeais, RdA 2013, S. 155; Litzcke/Schuh/Pletke, Mobbing, s.106.”den aktaran Atila Erkal, s. 29.

<sup>49</sup>“ Esser/Wolmerath, Mobbing s. 24 vd.”dan aktaran Erkal, s. 29.

<sup>50</sup> Erdem, s. 626.

yıldırma son kertede maruz kalan kişiyi bulunduğu sosyal ortamından uzaklaştırmaktadır. Bullyingin aksine, sadece duygusal veya psikolojik şiddeti ifade eden işyerinde yıldırmada fiziksel şiddet çok nadir de olsa görülebilir fakat yıldırganın sonuçları hem psikolojik hem de fiziksel olabilmektedir<sup>51</sup>. Leymann, işyerinde yıldırgan ve bullying kavramlarının kullanım alanlarının ayrılması gerektiğini ifade ederek, bullying kavramının okullarda çocuklar ve gençler arasındaki zarar veren eylemler için, işyerinde yıldırgan kavramının ise iş yerlerinde yetişkinler arasında görülen düşmanca davranışlar için kullanılması gerektiğini belirtmektedir<sup>52</sup>. Merkezi Amerika’da bulunan İşyeri Zorbalığı Enstitüsü’ne göre zorbalık, “bir veya birden fazla kimseye yönelik, sözlü taciz, tehdit, aşağılama, gözdağı verme, işe müdahale etme, işi önleme veya işin yapılmasını engelleme şeklindeki sağlığa zarar veren saldırgan davranışlardır”<sup>53</sup>.

*Bossing*: İşyerinde yıldırganın yalnızca yukarıdan aşağıya doğru uygulanma biçimini, başka bir ifade ile üstten asta doğru uygulanan iş yerindeki psikolojik taciz biçimini ifade etmektedir<sup>54</sup>.

*Staffing*: İşyerinde yıldırganın yalnızca aşağıdan yukarıya doğru uygulanma biçimini, başka bir ifade ile asttan üste doğru uygulanan iş yerindeki psikolojik taciz biçimini ifade etmektedir<sup>55</sup>.

*Stalking*: Bir kişinin sistematik olarak belli bir süre takip edilmesi ve gözlenmesini ifade etmektedir<sup>56</sup>. Daha açık bir ifadeyle bir kişinin bir başka kişiyi belli bir süre ve tekrarlanan davranışlarla hukuka aykırı olarak ısrarla takip ve taciz etmesi stalking olarak tanımlanmaktadır. Burada bir kimse sosyal hayatında saplantı haline getirdiği kişiyle tek yönlü olarak iletişime geçmeye, o kişiyle asimetrik bir ilişki kurmaya çalışıyor, tüm bunları yaparken de o kişiye kasıtlı bir biçimde psikolojik olarak zarar vermektedir. Mağdur için hayatının birçok anı fail tarafından

<sup>51</sup>Tınaz, s.16.

<sup>52</sup> Tınaz, s.16.

<sup>53</sup>“ CALVIN, Dan, “Workplace Bullying Statutes And The Potential Effect On Small Business, Ohio State Entrepreneurial Business Law Journal”, Volume: 7, No: 1, 2012, s. 167.”den aktaran Ahmet Taşkın, “Mobbing Davalarında İspat Sorunu”, GÜHFD, C. XX, Y.2016, S. 2, s.399.

<sup>54</sup>Atıla Erkal, İdare Hukukunda Mobbing, Adalet Yayınevi, 2015, s. 9.

<sup>55</sup> Erkal, s. 9.

<sup>56</sup> Ahmet Taşkın, İş Hukuku Açısından İşyeri ve İşletmelerde Mobbing, Yetkin Yayınları, 2016, s. 55.

çekilmez hale getirilmektedir<sup>57</sup>. Stalking davranışlarına sürekli telefon etme, mektup yazma, e-posta gönderme, not bırakma, izleme, takip etme, kontrol etme, eve veya ofiste çalışma odasına girme, çiçek veya benzeri hediyeler gönderme, iş girişinde ya da çıkışında bekleme, asılsız dedikodular yayma ve hatta şiddet uygulamaları örnek olarak gösterilebilir<sup>58</sup>.

*İşyeri Kabalığı (Workplace Incivility):* İşyerinde yıldırma ile en çok karıştırılan kavramdır. Çalışma hayatında çalışanların asgari ölçülerde uyması gereken saygı kurallarına uymaması sonucu sergilenen sürekli sözünü kesme, teşekkür etmeme<sup>59</sup> gibi işyerinde herhangi bir kişi hedef alınmadan herkese karşı gösterilebilecek basit kaba, nezaketsiz, düşüncesiz, saygısız genel davranış biçimleridir<sup>60</sup>. İşyerinde yıldırmadan ayrışan en önemli yönü herhangi bir kişi veya kişilerin hedef alınmaksızın gerçekleştirilmesi, daha genel bir davranış biçimi olmasıdır<sup>61</sup>.

*İşyeri stresi:* Çalışanlar üzerinde olumsuz etki yaparak onların davranışlarını, verimliliklerini ve sosyal ilişkilerini etkileyen olgudur ve çalışanların sağlığı üzerinde işyerinde yıldırmaya benzer etkiler oluşturur<sup>62</sup>.

*İş Sürtüşmesi:* İşyerinde bir işin yürütümü, paylaşımı veya yerine getirilmesinde yaşanan ihtilaflardır. Örneğin bazen çalışanlar yapılması istenen işin kendi işleri olmadığını ya da kendi işleri olduğunu ileri sürebilirler, o işin nasıl yapılacağı konusunda tartışma yaşayabilirler<sup>63</sup>. Bu tartışmalar her işyerinde yaşanabilecek anlık olaylardır, bu kısa süreli tartışma, sürtüşme işyerinde yıldırma olarak değerlendirilemez zira işyerinde yıldırmada davranışların kasıtlı, sistematik, belli bir kişi veya kişiler hedef alınarak ve belli bir süre devam etmesi gerekmektedir.

<sup>57</sup> Ahmet Taşkın, “İşyerinde Mobbing ve Mobbing Benzeri Davranışlar”, Yargıtay Dergisi, C: 39, S:3, Temmuz 2013, s. 156.

<sup>58</sup> Ahmet Türkmen, “Yeni Bir Hukuki Olgu Olarak Israrlı Takip ve Taciz(Stalking) ve Bunun Türk Medeni Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi”, DEÜHFD, C.11, Özel Sayı, 2009, s. 1387.

<sup>59</sup> Güngör, s. 11-12.

<sup>60</sup> Taşkın, “Mobbing Davalarında İspat Sorunu”, s. 400.

<sup>61</sup> “Salin, “Ways of Explaining Workplace Bullying...”, p.1216.”dan aktaran Güngör, s. 12.

<sup>62</sup> Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, E. 2013/11788, K. 2014/14008, T. 22.05.2014.

<sup>63</sup> Taşkın, “Mobbing Davalarında İspat Sorunu”, s. 400.

*İşyerinde Çatışma:* Hemen her kurumda yaşanabilecek olan kişisel anlaşmazlıklardan, stresten veya kurum içindeki rekabetten kaynaklanabilen sıradan çatışmalar süresince yaşanan kötü muamele işyerinde yıldırma ile karıştırılmamalıdır<sup>64</sup>. Sıradan çatışma ile işyerinde yıldırma ayıran temel nokta taraflar arasındaki güç dengesizliği ile söz konusu davranışların hangi sıklıkta ve ne kadar süredir gerçekleştiğidir<sup>65</sup>.

#### **1.1.4. İşyerinde yıldırma olgusunun tanısı, unsurları ve sonuçları**

Çalışma hayatının en ciddi sorunlarından biri olan işyerinde yıldırma olgusunda mağdurun belirlenmesi ve içinde bulunduğu zor durumdan kurtulması, yaşadığı travmayı atlatabilmesi için çözümler üretilmesi, üzerinde ciddiyetle durulması gereken çok hassas bir konudur zira işyerinde yıldırma mağdurunun iş hayatında yaşadığı aşağılanma, dışlanma, yok sayılma gibi yaşadığı tüm olumsuzluklar neticesinde sağlığı, meslek hayatı, özel hayatı ve tüm ilişkileri ağır yara almaktadır<sup>66</sup>. İşyerinde yıldırmanın doğru tespit edilebilmesi bu kadar önemli iken işyerinde ortaya çıkan yıldırmanın normal bir çatışmadan, fazla iş yükünün getirdiği iş yeri stresinden, bir paranoya durumundan veya herhangi bir kişilik bozukluğundan ayırt edici tanısının konulması her zaman kolay olmayabilir. Kimi zaman da bireyler kendi hata, kusur ve işteki beceriksizliklerini örtmek için kendine işyerinde yıldırma uygulandığını belirterek işyerinde yıldırma'yı bir psikolojik savunma aracı olarak kullanmaktadırlar<sup>67</sup>. Çalışma psikoloğu Harald Ege, işyerinde ortaya çıkan bir çatışmanın işyerinde yıldırma olgusu olarak tanımlanabilmesi için yedi parametre belirtmiştir. Bunlar<sup>68</sup>:

- *Birincisi İş Ortamı:* Bir çatışmanın işyerinde yıldırma olarak tanımlanabilmesi için işyerinde gerçekleşmesi şarttır. Dolayısıyla iş

<sup>64</sup> Güngör, s. 12.

<sup>65</sup> "Salin, "Ways of Explaining Workplace Bullying..."p.1215."den aktaran Güngör, s. 13.

<sup>66</sup>Tınaz/Bayram/Ergin, s. 59-60.

<sup>67</sup> Tefik Erdem, "Mobbing ve Mobbing Mücadele Yöntemleri", Türk Kütüphaneciliği Dergisi, C. 28, S. 4, Y. 2014, s. 624.

<sup>68</sup>" Ege, 2002b, pp.47-61; Harald Ege, Oltre il Mobbing Straining, Stalking e altre forme di conflittualita sul posto di lavoro, Milano, 2005, pp. 20-40."dan aktaran Tınaz/Bayram/Ergin, s. 63-68.

çevresinin dışında gerçekleşen tüm taciz edici veya rahatsız edici davranışlar, çatışmalar işyerinde yıldırma olarak nitelendirilmemelidir.

➤ *İkincisi Sıklık:* İşyerinde diğer çalışanlarla yaşanan anlık tartışma, sürtüşme, uyarılma durumları, terfi edememe ve benzeri olumsuz iletişim deneyimleri hemen işyerinde yıldırma olarak nitelendirilemez çünkü çatışmayı yaratan tarafın o günlük bir keyifsizliği, bir stres hali, yanlış anlama ve anlaşılma durumu hatta yaptığı gerçek bir hatası da söz konusu olabilir. Leymann işyerinde yaşanan düşmanca iletişim şeklinin işyerinde yıldırma olarak nitelendirilebilmesi için; düşmanca ve tehdit edici davranışların sergilenme sıklığının en az haftada bir, ayda en az dört kez tekrarlanması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca işyerinde yıldırma mağdurun sergilenen davranışları subjektif olarak algılama biçimi de önemli rol oynamaktadır; mağdur kişi kendisine karşı yapılan acımasız ve haksız davranışların yarattığı rahatsızlığı her gün de hissedebilir.

➤ *Üçüncüsü Süre:* Leymann, işyerinde yaşanan çatışmanın işyerinde yıldırma olarak nitelendirilebilmesi için, düşmanca ve ahlak dışı davranışların en az altı aydan beri sürdürülüyor olması gerektiğini belirtmiştir. Ege ise işyerinde yıldırma süre unsurunu daha esnek tutarak, düşmanca davranışların şiddeti ve uygulanma sıklığı yıldırma uygulayanların konumuna ve sayısına; yıldırma mağdurunda oluşturduğu psikolojik veya fiziksel etkilerinin ciddiyetine göre hızlı işyerinde yıldırma olarak nitelendirdiği söz konusu davranış süresinin üç aydır devam ediyor olmasını yeterli görmüştür.

➤ *Dördüncüsü Davranış Biçimleri:* İşyerinde yıldırma mağduru olan kişinin yukarıda açıklanan Leymann'ın belirlediği ve beş kategori şeklinde ifade ettiği kırk beş yıldırma davranışından en az iki kategoride yer alanlardan bazılarının maruz kalması gerekir. Bu davranışlar kişilik hakkını ihlal eden özellikle de bir kişilik değeri olan onur ve saygınlığı hedef alan davranışlardır<sup>69</sup>. Kişilik hakkı, kişinin kişiliğinin oluşturan, kendisini insan kılan maddi ve manevi tüm değerlere, özel olarak yaşamına, beden bütünlüğüne, sağlığına, onuruna, saygınlığına, özel yaşamının gizliliğine,

<sup>69</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 91.

sözüne, resmine, adına, eserine, özgürlüğüne, bu arada ekonomik hareket serbestliğine ilişkin hakkıdır<sup>70</sup>.

➤ *Beşincisi Taraflar Arasında Düzeysel Eşitsizlik:* İşyerinde yıldırma olgusunda iki taraf vardır; mağdur veya kurban ve saldırgan veya zorba olmak üzere. Taraflar, işyerindeki konumları itibariyle eşit düzeyde olabileceği gibi; ast üst konumunda da olabilirler. Bunun yanı sıra Ege işyerinde yıldırma sürecinde tarafların kişiliğinden ve sergiledikleri davranışlardan dolayı aralarındaki eşitsizliği düzeysel eşitsizlik olarak nitelendirmiştir. Çünkü saldırgan, mesleki konumunu daha iyiye doğru götürmeyi hedefleyen özgüveni yüksek bir birey görünümü sergileyen, mağdur ise adeta saldırganın ağına düşmüş ve kaçınılmaz bir yenilgiye doğru giden kendini korumaktan aciz halde olan, daima kaybeden taraftır. Saldırgan kendini üstün görmekte, işini yitirme endişesi taşımamakta, haktan ve haklıdan yana olduğu izlenimi vermektedir. Mağdur ise özgüvenini ve özsaygısını yitirmiştir; küçümsenmekten, dışlanmaktan, işini kaybetmekten korkmaktadır, haksızlığa uğradığını, kendini aşağılanmış hissetmektedir. Çoğu zaman mağdur, hastalık nedeniyle işine gelememektedir, diğer çalışanların pek çoğu ise mağdurun ruhen sağlıklı olmadığını düşünmektedirler.

İşyerinde yıldırma sürecinde bir de sürece doğrudan doğruya katılmayan, olan bitenler karşısında çoğu kez susmayı tercih eden, olayın içinden kolayca sıyrılmak için herhangi bir sorumluluk almaktan kaçınan izleyici olarak rol alan kişilerin varlığı da söz konusudur. Bu kişiler iş arkadaşları, amirler veya yöneticiler arasından olabilir<sup>71</sup>.

➤ *Altıncısı Birbirini İzleyen Aşamalarda Gelişme:* İşyerinde yıldırma olgusu, çeşitli aşamalardan geçerek oluşan bir süreçtir. Leymann bu süreci beş aşamadan oluşan bir süreç olarak değerlendirmiştir. Bu aşamalar; çatışma, saldırgan eylemler, işletme yönetiminin devreye girmesi, yanlış yakıştırmalarla veya tanılarla damgalanma ve işine son verilme aşamasıdır. Ege, Leymann'ın modelini geliştirerek işyerinde yıldırma altı aşamalı bir

<sup>70</sup> Rona Serozan, "Kişilik Hakkının Korunmasıyla İlgili Bazı Düşünceler", İÜMHAD, S.14, 1977, s. 93.

<sup>71</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 49.

süreç olarak ifade etmiştir. Ege ilk aşamadan önce ‘sıfır durumu’ diye nitelendirdiği bir durumdan bahsetmiştir. Sıfır durumu, işyerinde zaten var olan genel bir çatışma ve gerilim ortamını ifade etmektedir. Olumsuz örgüt iklimi olarak da nitelendirilebilen bu durum, iş tanımlarının açık olmaması, yetki ve sorumluluk paylaşımının belirsiz olması, kurum politikasının yetersiz olması gibi kurum içi faktörlerden kaynaklanabileceği gibi; yüksek işsizlik oranı, siyasi istikrarsızlık gibi dışsal faktörlerden de kaynaklanabilir. Ege’nin diğer aşamaları; hedefli çatışma, işyerinde yıldırmanın başlaması, ilk psikosomatik belirtiler, insan kaynakları veya personel yönetim bölümünün hataları, mağdurun psikofizik sağlığının iyiden iyiye bozulması ve çalışma yaşamından uzaklaşma aşamalarıdır.

İşyerinde gerçekleşen bir çatışmaya işyerinde yıldırma denilebilmesi için her iki modelde de en azından ikinci aşamasına ulaşmış olması gerekir çünkü henüz ilk aşamada çatışma olarak algılanan düşmanca davranışlar başlamış olsa da işyerinde yıldırma niteliği kazanmamıştır. İkinci aşamada ise düşmanca davranışlar, tesadüfi gelişen olaylar artık nitelik değiştirerek süreklilik arz etmeye başlamakta, mağdura gerçek anlamda zarar verir hale gelmektedir. Üçüncü aşamada ilk psikosomatik belirtiler ortaya çıkmaya başlar, mağdur birey bir takım rahatsızlıklar hissetmektedir. Dördüncü aşama işyerinde yıldırma olgusu artık o birime ait olmaktan çıkıp tüm kurumda duyulmaya başladığı aşamadır. İnsan kaynakları biriminde mağdurun işe gelmediği günler veya iş verimindeki düşüş saptanır. Mağdur, kendine karşı başlatılan haksız ve yanlış uygulamalar karşısında gücünü ve özgüvenini yitirmeye başlar. Beşinci aşamada ciddi psikosomatik belirtiler ortaya çıkmaya başlar. Mağdur hastalık nedeniyle rapor alır, işe gidemez hale gelir ve giderek işyerinden uzaklaşmaya başlar. Artık işe gitmek istemez; erken emekli olmayı ya da yönetimin kendini işten çıkartmasını istemektedir. Bu aşamada ağır depresyon yaşanma ihtimali yüksektir hatta intihar bile söz konusu olabilir. Mağdur yasal yollardan hakkını aramaya bu aşamada karar verir<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> “Ege, 2002b, p. 65”den aktaran Tınaz/Bayram/Ergin, s. 68.

➤ *Yedincisi Zalimce Niyet ve Kast:* İşyerinde yıldırma olgusunu diğer çatışmalardan ayıran en önemli husus, saldırganın taciz edici davranışının temelinde daima ince bir hesap, bir art niyet bulunduğu için belli bir sonuca ulaşmayı hedefleyerek ve ona göre bir strateji belirleyerek hareket etmesidir. Saldırganın tüm düşmanca davranışları mağdura zarar vermeye yöneliktir. Bu nedenle yıldırmanın hedefinde mağdur bireyin belli bir davranış ya da tutumu değil, bizzat mağdurun kendisi yer almaktadır<sup>73</sup>. Dolayısıyla saldırgan mağdura yönelik bu davranışları nihai olarak onu işyerinden uzaklaştırmak amacıyla kasıtlı olarak sergilemektedir. Bunun içindir ki işyerinde yıldırma, her işyerinde yaşanabilecek olan basit terbiyesizlikten, kimliğini ve unvanını sık sık vurgulayan, herkese kaba davranan bir amirin davranışlarından ayrı tutulmalıdır.

İşyerinde yıldırma olgusunun unsurları yukarıda yer verilen yedi parametreden hareketle ve de Çalışma Bakanlığınca hazırlanan İşyerinde Psikolojik Taciz Bilgilendirme Rehberinde yer aldığı şekliyle aşağıdaki gibi sıralanabilir<sup>74</sup>:

1. İşyerinde gerçekleşmesi
2. Sistemli bir şekilde yapılması
3. Süreklilik kazanmış bir sıklıkla tekrarlanması
4. Kasıtlı yapılması
5. Yıldırma, pasifize etme ve işten uzaklaştırma amacıyla olması
6. Mağdurun kişiliğinde, mesleki durumunda veya sağlığında zarar ortaya çıkması.

Bir davranışın işyerinde yıldırma kapsamına girebilmesi için o davranışın sistematik, sürekli ve kasıtlı olarak gerçekleştirilmesi gereklidir. Yıldırıcının

<sup>73</sup> Huriye Reyhan Demircioğlu, “Kişilik Hakkı İhlalinin ve Borca Aykırılığın Bir Türü Olarak İşyerinde Psikolojik Taciz”, Gazi Ün. Huk. Fak. Dergisi, C. XI, S. 1-2, 2007, s. 117.

<sup>74</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, Mayıs 2014, Ankara, s. 5-9

davranışlarına maruz kalan birey savunmasız ve yardıma muhtaç bir hale geldiğinde ise işyerinde yıldırma ortaya çıkmış demektir<sup>75</sup>.

İşyerinde yıldırmanın yukarıdaki aşamalarda yer verilen bireyde oluşturduğu psikolojik ve psikosomatik etkilerin yanında bireyin işten ayrılmasına neden olması halinde ekonomik etkileri de olacak birey işini kaybedecektir. Bireyin aile hayatı da derinden etkilenecek aile içi huzursuzluklara ve maddi sıkıntılara sebep olabilecektir. İşyerinde yıldırma bir yandan bireyi etkilerken bir yandan yıldırmanın yaşandığı çalışma ortamına zarar verecektir. İşyerinde yıldırma şahit olan diğer çalışanlarda da bir gerilme, kaygı oluşmasına sebep olacak, ekip çalışması ve birliktelik ruhu bozularak çalışma barışına zarar verecektir.<sup>76</sup> Yıldırma maruz kalan kişiler yaşadığı mağduriyeti dava açma yolu ile çözmeye çalıştığında firmanın adı yıldırma ile anılarak saygınlığının ve rekabet koşullarının zedelenmesine sebep olacaktır<sup>77</sup>. Bu durumun kamu kurumlarında gerçekleşmesinin sonuçları daha vahim olacak zira yıldırmanın gerçekleştiği kamu kurumunun saygınlığının yitirilmesiyle kalmayacak çalışanların ve vatandaşların Devlete olan saygısı ve inancının yitirilmesine sebep olabilecektir. Ayrıca çalışma hayatına yeni başlayacak olan gençlerde de genel olarak iş hayatına karşı kaygı ve güvensizlikle yaklaşılmasına sebep olabilecektir. Dolayısıyla işyerinde yıldırma toplumsal bir travmaya neden olabilecek kadar büyük bir sorundur.

### 1.1.5. İşyerinde yıldırmanın görülüş şekilleri

İşyerinde yıldırma, saldırgan ( yıldırıcı) ve mağdur (kurban) olmak üzere iki taraf vardır. Bu iki taraf arasındaki ilişki işyerinde yıldırma sürecinin üç farklı şekilde oluşmasına neden olur. Bunlar<sup>78</sup>:

- *Yukarıdan aşağıya doğru (dikey) işyerinde yıldırma:* İşyerinde yıldırma bulunan kişi mağdura göre daha üst konumdadır. Bir amirin veya bir yöneticinin, mesleki rolünün sağladığı konumun gücünden yararlanarak, o

<sup>75</sup> Erdem, s. 626.

<sup>76</sup> Tınaz, s. 158.

<sup>77</sup> Erdem, s. 627.

<sup>78</sup> Tınaz, s. 116-140.

gücü aşırı kullanarak astlarına yıldırma uygulamasıdır. Ege'ye göre eğer bir kişi, işyeri örgütü içindeki konumunun getirdiği gücün bilincindeyse ve gerektiğinde bu gücü acımasız bir şekilde kullanmaya eğilimliyse, bu kişinin daima etkin bir yıldırma olma olasılığı da yüksektir<sup>79</sup>. Bu yıldırma türünün nedeni, mağdurun saldırgan sevimsiz gelmesi veya onu kıskanmasıdır. Genelde amir konumundaki saldırgan kendinden daha zeki ve başarılı, mesleki donanımı kendinden daha fazla olan astın varlığını kıskanır ve onun başarısını kendi başarısı gibi göstermeye çalışır. Başka bir durum ise amir ile ast arasındaki yaş farkıdır. Kendinden daha genç yaşta ve daha güncel mesleki bilgilere sahip olan bir astın varlığı amiri rahatsız eder ve onun üzerinde hakimiyet kurmaya çalışarak yıldırma davranışlarını sergiler ya da tam tersi bir durum da söz konusu olabilir; amirin asttan daha genç yaşta olması, astın üzerinde otorite kuramayacağı endişesi ya da mesleki olarak kendini yetersiz ve tecrübesiz görmesi, astına olağan emir verme şeklinin dışına çıkarak yıldırma davranışlarını uygulamaya başlamasına neden olur. Diğer bir neden ise amir mevcut pozisyonuna liyakat ile değil de kayırma ile getirilmişse kendini daha güçlü ve dokunulmaz hissederek astlarına yıldırma uygulayabilir. Başka bir neden de yine amirin mevcut pozisyonuna siyasi bir amaç ile getirilmişse kendi siyasi görüşünden olmayan astlarına yıldırma uygulayabilir<sup>80</sup>.

- *Eşitler arasında işyerinde yıldırma (yatay işyerinde yıldırma):* İşyerinde yıldırmanın saldırgan ve mağdurun benzer görevlerde ve aynı konumda olan iki iş arkadaşı arasında gerçekleşmesidir. Bir işyerine yeni alınan, atanan, terfi ederek ya da kurum değiştirerek gelen yeni çalışanın, kişiliği ve uzmanlığı ile sahip olduğu bilgi birikimiyle çalışmaya başladığı birimdeki bilinen ve kabul edilmiş dengeleri bozduğu için kendisinden hoşlanılmaz ve kendisiyle rekabete girilir. Bu kişi genellikle başarılı, yetenekli, üstün ve farklı özelliklere sahip, iş dışı hobileri olan, işini heyecanla yapan bir birey olduğu için de kıskanılır. Bu kişi aynı zamanda kurum içindeki köklü hiyerarşik düzeni tehdit edici bir unsur olarak da

<sup>79</sup> “Ege, 1997, p. 111.”den aktaran Tınaz, s. 117.

<sup>80</sup> Selahattin Samet Bilge, “Mobbing Terimi ve Türk Hukuk Düzeninde İncelenmesi”, Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi, C. 65, S. 4, 2016, s. 1261.

görülebilmektedir. Bu şekilde duygularını ve heyecanlarını açıkça belli eden bir kişilik özelliğine sahip olduğu için mağdur, kendine yapılan ve kişiliğine karşı sergilenen yıldırma davranışlarından çok etkilenerek acı çekmeye başlar.

- Bu tarz bir işyerinde yıldırma olgusu genellikle işlerin ve yetkilerin geleneksel bir düzenle dağıtıldığı işyerlerinde görülme olasılığı daha fazladır. Çünkü kurumsallaşma süreci tamamlanmış bir işyerinde iş analizleri, iş tanımları, yetkiler, görevler, sorumluluklar hukuki olarak önceden belirlenmiş olduğu için işyerinde yıldırma olgusunun oluşma olasılığı çok daha düşüktür. Ancak kurumsallaşmış böyle bir işyerinde dahi yeni gelene yönelik kıskançlıklar, dedikodular, arkasından oynanan oyunlar zamanla kendini gösterebilir<sup>81</sup>.

Bu şekilde kendini gösteren işyerinde yıldırma olgusunda mağdurun farklı bir dinin, cinsiyetin, ırkın mensubu olması ya da zihinsel veya bedensel engelli olması da etkilidir.

- *Aşağıdan yukarıya işyerinde yıldırma:* Amirin yetkisi astları tarafından tartışılmaya başlanır, o amirin otoritesini kabul etmek istemeyen astlar verilen işleri yapmazlar veya amiri üst yönetim karşısında zor duruma düşürmek için yanlış yaparlar, iş için gerekli bilgileri amirleri ile paylaşmazlar onun yetersizliğini hissettirmek amacıyla hiyerarşik yapıyı atlayarak bir üst amire ulaşırlar. Mağdur amir, günden güne daha fazla dışlanır ve tükenmeye başlar. Bir işyerinde bir birime dışardan veya içerden yeni bir müdür atanması karşısında o pozisyona kendinin atanmasını bekleyen işyeri çalışanının, o müdürü kıskanmasıyla veya o pozisyonu onun hak etmediği düşüncesiyle onun eksiklerini aramaya başlamasıyla ve yanına yandaş bularak uyguladığı işyerinde yıldırma türü örnek olarak gösterilebilir<sup>82</sup>.
- *Örgüt stratejisi olarak işyerinde yıldırma:* Ekonomik veya siyasi nedenlerle işyeri örgütü içinde istenmeyen bir kişiden kurtulmak amaçlı,

<sup>81</sup> Tınaz, s. 127-139.

<sup>82</sup> Tınaz, s. 139-140.

işyeri yönetiminin uyguladığı kasıtlı ve belli bir strateji ile uygulanan işyeri yıldırma türüdür. İşyerinden uzaklaştırılmak istenen bireye sert davranışlar, gözdağı vermeler sık sık tekrarlanır, anlaşılması ve kanıtlanması çok zor olan sabotajlar işyerinin üst yönetimi tarafından gerçekleştirilir<sup>83</sup>.

### **1.1.6. Kamu kurum ve kuruluşlarında işyerinde yıldırmanın görülüş şekilleri**

Kamu görevlilerinin işyerinde maruz kaldıkları yıldırma genellikle idare teşkilatı içindeki hiyerarşiden kaynaklanmaktadır. Hiyerarşi; bu teşkilatın görevlilerinin aşağıdan yukarıya doğru basamak basamak, derece derece birbirlerine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmalarını ifade etmektedir. Bir üst makamdaki memur, alt makamdaki memurlar üzerinde sahip olduğu güce hiyerarşik güç, bu güçten kaynaklanan yetkilere ise hiyerarşik yetkiler denmektedir<sup>84</sup>. Hiyerarşi gücünden kaynaklanan yetkiler; astın memuriyet durumuna ilişkin işlemlerin gerçekleştirilmesi, asta memuriyet görevini yerine getirirken yol gösterilmesi ve astın işlemlerinin denetlenmesi yetkilerinden oluşmaktadır. Şöyle ki; astı atama, hizmet yerlerini değiştirme, asta disiplin cezası verme gibi işlemler hiyerarşik amirin astın memuriyet durumuna ilişkin hiyerarşik yetkileridir. Asta işlemlerini yapmadan önce emir verme, genelge, tebliğ ve açıklama göndererek kanunların nasıl uygulanması gerektiği konusundaki yetki hiyerarşik amirin yol gösterme yetkisidir. Astın işlemlerini yapmasından sonra bu işlemleri onama ya da onamama, düzeltme, değiştirme, kaldırma, geri alma (iptal etme), erteleme, durdurma gibi astın işlemlerini hem hukuk kurallarına uygunluğunu hem de ihtiyaca cevap verip vermediğini ve hizmetin gerekliliğine uygun olup olmadığını denetleme ise hiyerarşik amirin astı denetleme yetkisi kapsamındaki işlemleridir. Ast, görevlerini ve bu görevlere ilişkin işlemlerini kendi görüşlerine göre değil de üstünün istediği biçimde yapmak zorundadır. Astın hiyerarşik üst tarafından kendisine verilen emirlere karşı itiraz etme ve dava açma hakkı olmadığı için<sup>85</sup> hiyerarşik amir bu yetkilerini astına karşı kötüye kullanabilir. Astın, Anayasanın 137. maddesinde düzenlenen kanunsuz emir

<sup>83</sup> Tınaz, s. 141.

<sup>84</sup> Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara 2015, s. 81.

<sup>85</sup> Günday, s. 83-84.

hakkı<sup>86</sup> saklı olsa da işyerinde yıldırıma varan davranışlarla karşılaştığında amirine karşı tepki gösterip itirazda bulunması her zaman kolay değildir<sup>87</sup>. Hiyerarşik amirler kötü muamele, ayırım yapma, aşağılama gibi kişisel davranışlarla işyerinde yıldırımda bulunabileceği gibi kamu hizmetlerinin gerekleri, daha iyi işlemesi gibi objektif görünen bahanelerle hiyerarşi yetkisini kötüye kullanarak da işyerinde yıldırma uygulayabilmektedirler<sup>88</sup>. Örneğin geçici görevlendirme, naklen atama gibi işlemler, hizmetin gereği ve kamu yararı amacıyla yapılıyor gibi gösterilip sırf memuru cezalandırma ya da uzaklaştırma amacıyla yapılarak psikolojik taciz uygulanmaktadır. Ayrıca hiyerarşik üst, astına göreviyle ilgili olmayan işler vermesi ya da iş dağılımını onun aleyhine eşitsiz yapması, onu projelere dahil etmemesi, etkisiz bir göreve nakletmesi, en basit konularda dahi disiplin soruşturması açması, geçerli bir sebebe dayanmadan olumsuz sicil vermesi, kasten yanlış yönlendirme gibi yollarla da işyerinde yıldırma uygulayabilmektedir<sup>89</sup>.

Kamu görevlisi astın iletişiminin diğer çalışanlar ile kesilmesi, çalışma odasının kıyıda köşede bir yere taşınması, göreviyle ilgili konularda kendisine kasten eksik bilgi verilmesi, hakkında dedikodu çıkartılması, iftiralara maruz bırakılması, hakkında asılsız haberler yayılarak diğer çalışanlarla ilişkilerinin yıpratılması gibi davranışlarla sosyal olarak dışlanmasına yönelik işyerinde yıldırma uygulanabilmektedir<sup>90</sup>.

Kamu görevlisinin mesleki itibarını zedeleyici davranışlarda bulunarak da işyerinde yıldırma uygulanabilmektedir. Örneğin kamu görevlisi görevini normal olarak yerine getirdiği halde yaptığı işlemlerin sürekli gereksiz yere sorgulanması, üzerinde düzeltmeler yapılması, elindeki görevinin alınarak kendisinin yetersiz

<sup>86</sup>Anayasanın 137. maddesinde düzenlenen Kanunsuz Emir: “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emri yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır”.

<sup>87</sup>Turhan, s. 96.

<sup>88</sup>“ Wolmerath, Mobbing, s. 35.”den aktaran Erkal, s. 30.

<sup>89</sup> Erkal, s. 30.

<sup>90</sup> Erkal, s. 32.

olduğu inancının yerleştirilmeye çalışılması gibi davranışlar amir tarafından yapılabileceği gibi aynı düzeydeki çalışanlar tarafından da yapılabilmektedir<sup>91</sup>.

Tehdit ve fiziksel saldırı yoluyla da kamu görevlisi işyerinde yıldırma maruz kalmaktadır. Tehdit genellikle ince göndermeler şeklinde ve kimsenin şahit olamayacağı yer ve zamanlarda yapılır. Fail mağduru kendi isteklerini yerine getirmesi aksi halde mesleki sonuçlarına katlanacağı yönünde tehdit eder. Bu tür tehdit davranışı daha çok nadir de olsa görülen cinsel taciz yoluyla uygulanan işyerinde yıldırma şeklinde görülmektedir. Fiziksel saldırı ise failin düşmanlık hisleri arttıkça oluşabilecek bir davranış şekli olduğu için çok sık rastlanmamaktadır<sup>92</sup>. TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunun İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporunda da işyerinde yıldırma (mobbinge) neden olabilecek idari işlemler olarak, “geçici görevlendirme, mesleğin (unvanın) gerektirdiği görevleri vermeme, atama (atamama), özlük haklarının yerine getirilmemesi, disiplin soruşturması açılması”<sup>93</sup> sayılmıştır.

## 1.2. İşyerinde Yıldırma Olgusunun Türk Hukuk Sistemindeki Yeri

İşyerinde yıldırma olgusu hukuk düzeninin temelini teşkil eden insan hak ve özgürlüklerinin özellikle de çalışanın onurunu, kişilik değerlerinin ve anayasal çalışma hakkının ihlali anlamına gelmektedir<sup>94</sup>.

Türk Hukuk Sisteminde işyerinde yıldırma olgusuna “psikolojik taciz” kavramı kullanılarak ilk kez Türk Borçlar Kanunu’nun (TBK) “İşçinin kişiliğinin korunması” kenar başlıklı 417. maddesinde yer verilmiştir. TBK dışında 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununda söz konusu olgunun “işyerinde yıldırma” kavramı kullanılarak ayrımcılık temelli bir tanımı yapılmıştır. Bu iki kanun dışında işyerinde yıldırma olgusuna kavramsal olarak kanuni veya Anayasal düzeyde yer verilmemiştir. Oysaki literatürde yer alan tanımlamalar çerçevesinde yapılacak

<sup>91</sup> Erkal, s. 33.

<sup>92</sup> Erkal, s. 33.

<sup>93</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporu Nisan 2011, s. 59.

<sup>94</sup> Filiz Kerestecioğlu, “İşyerinde Psikolojik Şiddet (Mobbing), Güncel Hukuk Dergisi, S. 5, 2006, s.34.

kapsamlı bir kanuni tanım ile işyerinde yıldırma kavramı tüm unsurları ile doğrudan ifade edilecek ve işyerinde çalışanlar arasında meydana gelen yıldırma davranışları bir yaptırıma bağlanacaktır<sup>95</sup>.

Yargı mercileri kavram olarak “işyerinde psikolojik taciz”, “mobbing” ifadelerini kullanmayı tercih ettikleri söz konusu olguyu literatürdeki Leymann’ın tanımını esas alarak bir tespitte buldukları anlaşılmaktadır<sup>96</sup>.

Türk Hukuku’nda işyerinde yıldırmaya dayanarak kişilere doğrudan hak tanıyan TBK madde 417/3 dışında açık bir kanun hükmü bulunmamasına rağmen anayasa ve bazı kanun maddelerinde işyerinde yıldırmanın bünyesinde yer alan davranışları esas alarak çalışanların kişilik hakkını koruyucu düzenlemeler yer almaktadır. Kişilik, kişinin kişi olması nedeniyle sahip olduğu hak ve fiil ehliyeti ile birlikte hayatı, sağlığı, vücut tamlığı, şerefi, haysiyeti, sırları, adı ve vb. üzerindeki haklarıdır, başka bir deyişle kişilik, hukukun korunmaya değer bulduğu hukuki, bedeni ve manevi nitelikteki varlıklarının tümüdür<sup>97</sup>. Kişilik hakkı kişinin var olmak, gelişmek, özgür olmak ve saygı görmek hususundaki hakkıdır<sup>98</sup>. Kişilik hakkı, kişinin toplum içindeki saygınlığını ve kişiliğini serbestçe geliştirmesini temin eden varlıkların tümü üzerindeki hakkıdır<sup>99</sup>. İşyerinde yıldırmanın hedefinde bir kişilik değeri olan onur ve saygınlık vardır, dolayısıyla işyerinde yıldırma davranışları kişilik hakkını ihlal eden haksız eylemlerdir<sup>100</sup>. Bu nedenle hukukumuzda işyerinde yıldırma olgusu bir kişilik hakkı ihlali olarak görülüp bu hakka dayanarak tazminata konu olmaktadır<sup>101</sup>. İsviçre hukukunda olduğu gibi Türk hukukunda da genel bir kişilik hakkının varlığı kabul edilmiş, Türk Medeni Kanunu kişilik hakkının konusuna giren kişisel değerleri tek tek sayma yoluna gitmeyerek genel nitelikte bir hüküm getirme yolunu tercih etmiştir<sup>102</sup>. Medeni Kanunun 24. maddesinde kişilik

<sup>95</sup>“ Kessler/Logeais, Yan-Eric, “”Mobbing im französischen Arbeitsrecht: eine Darstellung”, RdA 2013, s. 154.”den aktaran Erkal, s. 124.

<sup>96</sup> Bkz. İşbu Tezin İkinci Bölümündeki Yargı Kararları.

<sup>97</sup> Mustafa Dural, Türk Medeni Hukukunda Gerçek Kişiler, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1977, s. 7.

<sup>98</sup> Ergun Özsunay, Gerçek kişilerin Hukuki Durumu, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Dördüncü Bası, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1979, s. 97.

<sup>99</sup> Mustafa Dural/Tufan Ögüz, Türk Özel Hukuku Cilt II Kişiler Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, s. 100.

<sup>100</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 91.

<sup>101</sup> Erkal, s. 124.

<sup>102</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 91-92.

hakkının hukuka aykırı olarak saldırıya uğraması karşısında kişinin hâkimden, saldırıda bulunanlara karşı korunmasını isteyebileceği, Türk Borçlar Kanununun 58. maddesinde de kişilik hakkının zedelenmesi karşısında zarar gören, uğradığı manevi zarara karşılık manevi tazminat adı altında bir miktar para ödenmesini isteyebileceği düzenlenmiştir. Türk hukukunda da kişilik hakkının konusuna giren kişisel değerleri belirleme görevi yargı ve doktrine bırakılmıştır<sup>103</sup>.

Anayasada yer alan temel hak ve hürriyetler, kişileri işyerinde yıldırıma karşı koruyan hükümlerdir. Bunun yanı sıra yine Anayasa’da yer alan birtakım haklar özellikle kamu görevlilerine yönelik işyerinde yıldırıma karşı bir koruma oluşturmaktadır. Ayrıca Devlet Memurları Kanunu ve diğer kamu personeli mevzuatında da koruyucu hükümler yer almaktadır. İşyerinde yıldırma olgusuna doğrudan yer verilen hukuki düzenlemelerden biri de “İşyerlerinde Psikolojik Tacizin Önlenmesi (Mobbing)” konulu Başbakanlık Genelgesi’dir. Genelge hem özel sektörde hem de kamu sektöründe çalışanlara yönelik psikolojik tacizi kapsamaktadır<sup>104</sup>. Bu genelgenin 5. maddesi doğrultusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca Mobbingle Mücadele Kurulu oluşturulmuş, bu kurul çalışmalarını tamamlayarak “İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi”ni hazırlamıştır<sup>105</sup>.

### **1.2.1. Anayasal düzenlemeler**

1982 Anayasasında<sup>106</sup> işyerinde yıldırma kavramına açıkça yer veren bir madde hükmü bulunmamaktadır. İşyerinde yıldırma doğrudan bireyin kişilik haklarını hedef alan ve bu haklarına gerçekleştirilen bir saldırı olduğu için Anayasada yer alan bireyin kişilik haklarını koruyucu hükümlerden işyerinde yıldırma ile ilişkili olanlara yer verilecektir.

<sup>103</sup> Dural, s. 112; Dural/ Ögüz, s.101.

<sup>104</sup> 19 Mart 2011/27879 sayılı Başbakanlık Genelgesi, “İşyerlerinde Psikolojik Tacizin Önlenmesi”, <https://resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/03/20110319.htm>, Erişim Tarihi: 25.10.2020.

<sup>105</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşyerlerinde Psikolojik Taciz(Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, Mayıs 2014, Ankara, s. 5-9.

<sup>106</sup> RG. 09.11.1982, S. 17863.

Bu haklardan ilki, “kanun önünde eşitlik” kenar başlıklı 10. maddesidir. Maddenin birinci fıkrasında, “herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir”; son fıkrasında, “Devlet organları ile idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır” hükümleri yer almaktadır. Hukukun temel ilkelerinden biri olan eşitlik ilkesi hukuk düzeninin tamamına egemen olduğu için hem kamu hukuku ilişkilerinde hem de özel hukuk ilişkilerinde uygulanması gereken bir ilkedir. Bu kapsamda hem idare kamu görevlileri hakkında hem de işveren işçiler hakkında işyerinde yıldırma neden olacak eşitliğe aykırı muamelelerde bulunamazlar. Ayrımcılık yasağını da içinde barındıran 10. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan, “çocuklar, yaşlılar, özürllü, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz” hükmü Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere, “bu kişiler için Devlet tarafından sunulacak kolaylaştırıcı imkanlar ve alınacak tedbirler aynı hukuki durumda bulunan diğer bireyler bakımından ayrımcılık olarak nitelendirilemeyeceği”<sup>107</sup> vurgulanmıştır. Bu nedenle haklı bir nedene veya kamu yararına dayanan bir kuralın varlığı eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmez<sup>108</sup>.

Anayasanın, “kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı” kenar başlıklı 17. maddesinin birinci fıkrası şöyledir; “herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir”. Aynı maddenin üçüncü fıkrası ise, “kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz” şeklindedir. Bu madde, Devletin bireyin maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına saygı gösterme yükümlülüğünü düzenlemektedir. Anayasa Mahkemesine göre bu yükümlülük öncelikle, kamu otoritelerinin bu hakka müdahale etmemelerini yani anılan maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen şekillerde kişilerin fiziksel ve ruhsal yönden zarar görmelerine neden olmamalarını gerektirir. Bu, devletin vücut ve ruhsal sağlığını korumadan kaynaklanan negatif bir ödevidir. Devletin buradaki pozitif yükümlülüğü ise, bu

<sup>107</sup> Anayasa Mahkemesi, M.B. Başvurusu, 2014/8715, 05.04.2018, paragraf 67.

<sup>108</sup> Fevzi Demir, “İşverenin Eşit İşlem Yapma Borcu ve Ayırım Yasağı Tazminatının Diğer Tazminatlara İlişkisi”, İSGHD, C. 11, S. 41, Y. 2014, s. 16.

maddenin birinci fıkrasında düzenlenen hak kapsamında, yetki alanında bulunan tüm bireylerin maddi ve manevi varlığını koruma hakkını gerek kamusal makamların, gerek diğer bireylerin, gerekse kişinin kendisinin eylemlerinden kaynaklanabilecek risklere karşı koruma yükümlülüğüdür. Devlet, bireyin maddi ve manevi varlığını her türlü tehlikeden, tehditten ve şiddetten korumakla yükümlüdür<sup>109</sup>.

Anayasa Mahkemesinin Anayasanın 17. maddesi kapsamında ele aldığı işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuru kararlarında, Devletin Anayasa'nın 17. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen pozitif yükümlülüğünün, Anayasanın 5, 12, 49 ve 56. maddelerinde düzenlenen yükümlülükleriyle birlikte yorumlanması gerektiğini belirtmektedir. Devletin gerek kamu alanındaki gerekse de özel kesimlerdeki işyerlerinde insan onurunun korunması, çalışanların tümüne ayrımcılık yapılmaksızın eşit muamelede bulunulması, çalışma barışı ve huzurunun sağlanması için gerekli tedbirleri alması ve politikalar belirlemesi şeklinde pozitif yükümlülüklerinin bulunduğunu belirtmektedir<sup>110</sup>.

Anayasa'nın 12. maddesinin birinci fıkrasına göre "Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulamaz, devredilemez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir". Bu genel nitelikteki Anayasal düzenleme, bireylerin kişilik değerlerine karşı yapılan zarar verici olumsuz tutum ve davranışları dışlamaktadır. Böylece bireylerin yaşamlarını sağlıklı bir şekilde sürdürebilmeleri için gerekli olan, kendi varlıklarını koruma ve geliştirme hakkına sahip olmaları sıkı bir şekilde anayasal güvence altına alınmıştır.

Anayasa'nın "devletin temel amaç ve görevleri" kenar başlıklı 5. maddesinde, Devletin temel amaç ve görevleri arasında, "kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak" sayılmıştır. Devletin bu görevi idare hukukundaki kamu hizmetleri ve kolluk faaliyetleri ile sağlanır<sup>111</sup>. Yine bu maddede sayılan devletin "kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle

<sup>109</sup> Anayasa Mahkemesi, H.E. Başvurusu, 2013/6235, 10.03.2016, Paragraf 89-91; Anayasa Mahkemesi, M.B. Başvurusu, 2014/8715, 05.04.2018, paragraf 61-62.

<sup>110</sup> Anayasa Mahkemesi, H.E. Başvurusu, 2013/6235, 10.03.2016, Paragraf 93; Anayasa Mahkemesi, M.B. Başvurusu, 2014/8715, 05.04.2018, paragraf 65.

<sup>111</sup> Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 22. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa Eylül 2018, s. 107.

bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” görevine devletin “özgürleştirme görevi” ismi verilir. Özgürleştirme anlayışına göre, kişi ancak önündeki ekonomik ve sosyal engellerin kaldırılmasıyla özgür olabilir<sup>112</sup>. Bu doğrultuda Devlet, bireyin maddi ve manevi varlığının bir parçası olan fiziksel ve ruhsal bütünlüğüne keyfi olarak müdahale etmemek ve üçüncü kişilerin saldırılarını önlemekle yükümlüdür<sup>113</sup>.

Anayasa'nın 49. maddesinin ikinci fıkrasında “Devletin, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı” hükmü düzenlenmiştir. Buna göre Devlet, bireylerin fiziksel ve ruhsal olarak zarar görmeyecekleri, asgari koşulları sağlanmış sağlıklı bir çalışma ortamı içinde bulunabilmelerini güvence altına almakla yükümlüdür<sup>114</sup>.

Anayasa'nın 56. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan düzenlemede de Devletin herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak üzere gerekli tedbirleri almak ve planlamalar yapmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında, “Herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Anayasa Mahkemesine göre “özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz” şeklinde düzenlenen bu hak kapsamında korunan hukuksal çıkarlardan biri de bireyin mahremiyet hakkı olup, bireyin kendisine ilişkin herhangi bir bilginin kendi rızası olmaksızın açıklanamaması, yayılmaması, bu bilgilere başkaları tarafından ulaşılamaması ve rızası hilafına kullanılamaması, kısaca bu bilgilerin mahrem kalmasıdır. AYM, işyerinde yıldırma nedeniyle yapılan bireysel başvurulardan birinde, çalışma ortamında sağlık durumuyla ilgili sorgulamalar yapılmasını ve özel hayatıyla ilgili

<sup>112</sup> Yavuz Sabuncu, Anayasaya Giriş, İmaj Yayıncılık, 12. Baskı, Ankara 2006, s. 50.

<sup>113</sup> Anayasa Mahkemesi, M.B. Başvurusu, 2014/8715, 05.04.2018, paragraf, 63.

<sup>114</sup> Anayasa Mahkemesi, M.B. Başvurusu, 2014/8715, 05.04.2018, paragraf, 64.

bilgilerin toplanarak idareye iletilmesini bu hak kapsamında değerlendirmeye tabi tutmuştur<sup>115</sup>.

## 1.2.2. Uluslararası Sözleşmelerde yer alan düzenlemeler

### 1.2.2.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

Türkiye Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Sözleşmesi (AİHS) kurallarına göre yaptığı beyanla 1987 yılından beri Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne (AİHM) kişisel başvuruyu kabul etmiş ve 1990 yılından itibaren de AİHM'nin zorunlu yargı yetkisini tanıyarak insan hakları ihlallerine ilişkin uluslararası denetimi kabul etmiştir<sup>116</sup>.

AİHS'nin 3. ve 8. madde hükümleri, Anayasa Mahkemesinin işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuruları değerlendirirken dayanak gösterdiği uluslararası ilkeler arasında yer almaktadır<sup>117</sup>.

AİHS'nin 3. maddesi “işkence yasağı” nı düzenlemiştir<sup>118</sup>. Madde hükmü şöyledir: “Hiç kimse işkenceye, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muameleye veya cezaya tabi tutulamaz.” AİHS'nin 3. maddesinde “işkence”, “insanlık dışı” ve “aşağılayıcı” muamele ve cezalar yasaklanmış olup bu madde, Anayasanın 17/3. maddesine karşılık gelmektedir. Anayasa'nın 17/3 hükmü, “Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz” şeklindedir. Anayasa'nın bu maddesinde de “işkence”, “eziyet”, “insan haysiyetiyle bağdaşmayan” muamele yasaklanmıştır.

<sup>115</sup>Anayasa Mahkemesi, I.Y. Başvurusu, 2013/2284, 15.04.2014.

<sup>116</sup> Durmuş Tezcan/Mustafa Ruhan Erdem/Oğuz Sancakdar/Rifat Murat Önkok, İnsan Hakları El Kitabı, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara 2011, s. 27.

<sup>117</sup> Anayasa Mahkemesi, İ.Y. Başvurusu, 2012/1213, 17.07.2014; Ş.A. Başvurusu, 2013/6229, 15.04.2014; I.Y. Başvurusu, 2013/6229, 15/04/2014; E.L. Başvurusu, 2013/6231, 23.03.2016; 2013/3512, 17.07.2014; 2013/5680, 15.04.2014; 2013/6231, 23.03.2016; H.E. Başvurusu, 2013/6235, 10.03.2016; H.K. Başvurusu, 2013/7935, 20.04.2016; N.A. Başvurusu, 2014/20535, 07.06.2017; G.O. Başvurusu, 2013/6129, 16.09.2015; 2014/8715, 05.04.2018; 2014/7980, 19.07.2018; Y.D. Başvurusu, 2015/19519, 17.04.2019; L.T. Başvurusu, 2015/7108, 08.09.2020; T.G. Başvurusu, 2018/11320, 18.06.2020.

<sup>118</sup> Osman Doğru, Anayasa İle Karşılaştırmalı İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Mahkeme İçtüzüğü, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul Aralık 2010, s.8.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, AİHS'nin 3. maddesinin devlete “işkence ve kötü muamele yapmama”, “işkence ve kötü muameleye karşı koruma” ve “işkence ve kötü muameleyi soruşturma yükümlülüğü” kapsamında üç tür yükümlülük yüklediği kanaatindedir<sup>119</sup>. Nitekim AİHM'nin bir kararında devletin bu yükümlülüğünü şu şekilde ifade etmiştir: “AİHS m. 3 itibarıyla devletlere sadece negatif (olumsuz) bir yükümlülük yani işkence etme yasağını yüklemekle kalmaz aynı zamanda devletlerin pozitif (olumlu- aktif) bir davranış yükümlülüğü de söz konusudur. Zira devletler aynı zamanda yetkileri altında bulunan hiç kimsenin bu tür bir muameleye maruz kalmamasını sağlamak, üçüncü maddeye aykırı muameleleri önleyecek ve cezalandıracak yasaları çıkarmak, önleyemedikleri ihlalleri ise, etkin olarak kovuşturmakla mükelleftirler. Bu çerçevede her devlet ilgili mevzuatını işkence ve kötü muamele fiillerinin işlenebilme ihtimalini en aza indirgeyici şekilde düzenlemek ve bu eylemlere karşı maddi ve usulü koruma tedbirleri getirmek zorundadır”<sup>120</sup>. Ayrıca söz konusu madde hükmü sadece gerçek kişileri korumaya yönelik olup bu hükmün amacı beden bütünlüğünü ve kişi onurunu mutlak surette korumaktır<sup>121</sup>.

Anayasa Mahkemesinin işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuru kararlarında da AİHM'nin AİHS'nin 3. maddesi ile ilgili içtihadına yer verilmiştir. Bu içtihadta başvuru konusu iddiaların AİHS'nin 3. maddesinin güvencesi kapsamında yer alması için minimum bir ağırlığa varması gerektiği kabul edilmektedir. “İşkence” acımasız, insanlık dışı veya küçük düşürücü muamele veya cezanın ağır ve kasıt içeren şekli olarak kabul edilmekte, ayrıca bilgi almak, cezalandırmak veya korkutmak amaçlı bir muameleyi de içermesi gerektiği belirtilmektedir. “İnsanlık dışı muamele” ise, önceden tasarlanarak saatlerce uygulanan ve gerçek yaralar ve en azından ağır fiziki ve ruhsal acılar çektiren muameleler olarak değerlendirilmektedir. “Küçük düşürücü muamele”, mağdurda korku ve aşağılık duygusu oluşturan, küçük düşürücü ve alçaltıcı nitelikte olan muameleleri ifade ettiği kabul edilmektedir. Ancak söz konusu muamelenin amacının

<sup>119</sup> Doğru, s. 9.

<sup>120</sup> “Mahmut Kaya/Türkiye, 28.03.2000, S115; Pretty/Birleşik Krallık, 29.4.2002, S.50-51”den aktaran Durmuş Tezcan/Mustafa Ruhan Erdem/Oğuz Sancakdar/Rifat Murat Önkok, İnsan Hakları El Kitabı, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı Ankara 2011, s. 139.

<sup>121</sup> Tezcan/Erdem/Sancakdar/Önkok, s.138.

ilgili kişiyi küçük düşürmek ve alçaltmak olup olmadığı ve sonuçları itibariyle mağdurun kişiliğini AIHS'nin 3. maddesi ile uyuşmayan bir olumsuzlukta etkileyip etkilemediğinin belirleyeceği belirtilmektedir<sup>122</sup>.

Anayasa Mahkemesi bir davranışın Anayasanın 17. maddesinde yer verilen işkence, eziyet veya insan haysiyetiyle bağdaşmayan muamele veya ceza olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceğini AIHM'nin yukarıda yer verilen içtihadı doğrultusunda değerlendirerek belirlemektedir. Buna göre mağdurun subjektif niteliklerinin yanı sıra muamelenin uygulanış şekli ve yöntemi ile özellikle getirdiği fiziksel ve ruhsal etkiler açısından önemli bir ağırlığa ulaşmış olması gerektiği belirtilmiştir<sup>123</sup>. Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 17. maddesinin 3. fıkrasındaki düzenlemede yer alan ifadeler arasında bir yoğunluk farkı bulunduğunu vurgulamıştır. Bu kapsamda kişinin maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne en ağır şekilde zarar veren muamelelerin “işkence”, bu seviyeye varmayan fakat yine de vücutta zarar ya da yoğun fiziksel veya ruhsal ızdırap veren insanlık dışı muamelelerin “eziyet”, küçük düşürücü ve alçaltıcı nitelikteki daha hafif muamelelerin ise “insan haysiyetiyle bağdaşmayan” muamele veya ceza olarak nitelendirilebileceğini belirtmiştir<sup>124</sup>.

AIHS'nin “Özel ve aile hayatına saygı hakkı” kenar başlıklı 8. maddesinde, “Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve yazışmasına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Bu hakkın kullanılmasına bir kamu makamının müdahalesi ancak müdahalenin yasayla öngörülmüş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması durumunda söz konusu olabilir”<sup>125</sup> düzenlemesi yer almaktadır.

<sup>122</sup> Anayasa Mahkemesi, BN. 2013/6229, T. 15.04.2014, paragraf 24.

<sup>123</sup> Anayasa Mahkemesi, BN. 2013/6229, T. 15.04.2014, paragraf 25.

<sup>124</sup> Anayasa Mahkemesi, BN. 2013/2284, T. 15.04.2014 kararı ve işbu tezde yer alan diğer kararları. Anayasa Mahkemesi, işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuru kararlarında dayanak gösterdiği temel ilkelerden biri olan Anayasa'nın 17/3 hükmü ile ilgili içtihadı.

<sup>125</sup> Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_tur.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_tur.pdf), (Erişim).06.10.2021.

Anayasa'nın 17. maddesinin birinci fıkrası AİHS'nin 8. maddesinde düzenlenen özel hayata saygı kapsamında güvence altına alınan fiziksel ve zihinsel bütünlüğün korunması hakkına karşılık geldiği Anayasa Mahkemesinin işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuru kararlarında dayanak gösterdiği içtihadında belirtilmektedir<sup>126</sup>. Devletin bireyin maddi ve manevi varlığının bir parçası olan fiziksel ve zihinsel bütünlüğe keyfi olarak müdahale etmemekle ilgili negatif yükümlülüğünün yanı sıra Devletin, bireylerin maddi ve manevi varlığına yönelik üçüncü kişilerin saldırılarını önleme, yapılan müdahalelere karşı etkili mekanizmalar kurma çerçevesinde pozitif bir yükümlülüğünün de olduğu vurgulanmıştır. Bu yükümlülüğün gerekli kılan hallerde cezai soruşturma ve kovuşturmayla, hukuki korunmayı gerektiren hallerde ise adli-idari yargı makamlarınca tazminata hükmedilmesi yoluyla yerine getirileceği belirtilmiştir<sup>127</sup>.

AİHS'nin 14. maddesinde ayrımcılık yasağı düzenlenmiştir. 12 no'lu Protokol ile genişletilen madde hükmüne göre, "Bu sözleşmede herhangi bir hak veya özgürlükten yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, din, dil, siyasi ya da başka bir görüş, ulusal azınlıktan olma, mülkiyet, doğum veya başka bir statü gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılmaksızın güvence altına alınır". Bu düzenlemeye göre AİHS madde 14, eşit durumda olanlara eşit muamele yapılmasını zorunlu kılmakta, her farklı uygulama bu maddenin ihlal edildiği anlamına gelmemektedir. Karşılaştırmalı olarak iki durum arasında bir eşitlik varsa bu durumda söz konusu tasarrufun amacı ve sonucu arasındaki ilişki ve kullanılan araç ile gerçekleştirilmek istenen amaç arasındaki oranlılık ayrımcılık yapıp yapılmadığı konusunda belirleyici olmaktadır. Dolayısıyla farklı konumda olan kişiler hakkında farklı muamelelerde bulunulması veya farklı işlemlere tabi tutulması olağan olup ayrımcılık yapıldığı anlamına gelmemektedir. Ayrıca toplumda hassas konumda olan kesimlerin haklı çıkarlarını korumak için yapılan düzenlemeler ayrımcılık yasağının ihlal edildiği anlamına gelmemektedir<sup>128</sup>. Anayasa'nın 10. maddesi ayrımcılık yasağının anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Anayasada ayrımcılık yasağı, eşitlik ilkesi kapsamında

<sup>126</sup> Anayasa Mahkemesi, BN: 2014/7998, KT: 19/7/2018, RGT: 26 Eylül 2018, RGS: 30547.

<sup>127</sup> Anayasa Mahkemesi, BN: 2013/2284, T: 15.04.2014 kararı ve işbu tezde yer alan diğer kararları. Anayasa Mahkemesi, işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuru kararlarında temel aldığı ilkelere biri olan Anayasa'nın 17/1 hükmü ile ilgili içtihadı.

<sup>128</sup> Tezcan/Erdem/ Sancakdar/Önkok, s. 400-401.

10. madde içerisinde düzenlenmiş olup bağımsız bir maddede yer almamaktadır. İşyerinde yıldırma, eşitlik ilkesi ile birlikte ayrımcılık yasağını da ihlal ettiği için AİHS'nin bu maddesi son derece önemlidir.

### 1.2.2.2. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı, temel sosyal ve ekonomik hakları koruyan, medeni ve politik hakları garanti eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini takviye eden bir Avrupa Sözleşmesidir<sup>129</sup>.

AİHS birinci kuşak haklar olarak bilinen temel hakları (yaşam hakkı, işkence yasağı, kölelik ve zorla çalıştırma yasağı, hürriyet ve güvenlik hakkı, adil yargılanma hakkı ) güvence altına alırken, ikinci kuşak haklar olarak kabul edilen sosyal ve ekonomik haklar (çalışma hakkı, örgütlenme hakkı, sosyal güvenlik hakkı, adil ücret hakkı gibi) ise Avrupa Sosyal Şartı koruma altına almıştır. Türkiye, Avrupa Sosyal Şartını 1989 yılında onaylamış, 1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Şartı ise 2004 yılında bazı çekinceler koyarak onaylamış daha sonra ilişik beyan ile Gözden Geçirilmiş Şartı 2007 yılında onaylamıştır.

Çalışanların adil çalışma koşulları altında güvenli ve sağlıklı ortamlarda çalışmalarını işe ilgili hususları düzenleyen uluslararası belgelerden biri olan Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın "onurlu çalışma hakkı"nı düzenleyen 26. maddesinde tüm çalışanların onurlu çalışma haklarının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla Taraf Devletlerin aşağıda yer alan hususları taahhüt ettikleri yer almaktadır. Bunlar<sup>130</sup>:

*i.* Çalışanların işyerinde ya da işle bağlantılı cinsel taciz konusunda bilinçlenmesi, bilgilenmesi ve bunun engellenmesini desteklemeyi ve çalışanları bu tür davranışlardan korumaya yönelik tüm uygun önlemleri almak,

<sup>129</sup> Bülent Çiçekli, Avrupa Sosyal Şartı- Temel Rehber, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara Aralık 2001, s. 19.

<sup>130</sup> T.C. Resmi Gazete, Milletlerarası Andlaşma, 9 Nisan 2007 Pazartesi, Karar S. 2007/11907, S. 26488, s. 2-9.

ii. Çalışanların birey olarak işyerinde ya da işle bağlantılı olarak maruz kaldıkları kınanılacak ya da açıkça olumsuz ya da suç oluşturan, yinelenen eylemler konusunda bilinçlenmesi, bilgilenmesi ve bunların engellenmesini desteklemeyi ve çalışanları bu tür davranışlardan korumaya yönelik tüm uygun önlemleri almaktır.

Bu doğrultuda Avrupa Konseyi Ekonomik ve Sosyal Haklar Komitesi'nin 1 Eylül 2008 tarihli Derlemesinde (Digest) 26. maddenin ikinci fıkrasına ilişkin taraf devletlerin yükümlülüğü şöyle açıklanmıştır<sup>131</sup>:

“Taraf Devletler işçi ve işveren örgütlerine de danışarak çalışanların işyerinde onurlu çalışma hakkını güvence altına almak amacıyla, çalışanlara yönelik her türlü sistematik olumsuz eylemi ya da açıkça negatif ve saldırgan davranışları önlemeye yönelik, koruma ve önlemeye yönelik, bilgilendirme, koruma ve önleme tedbirlerini alırlar”. Bu tedbirlerin işyerinde yıldırımaya maruz kalma durumunda bağımsız bir organa başvurma, yeterli bir tazminat elde etme ve bu haklarını kullandığı için ayrımcılığa uğramama hakkını güvence altına alması gerekir<sup>132</sup>.

### **1.2.2.3. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) kapsamında imzalanan Sözleşmeler**

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adalet temelinde mümkün olabileceği inancı ile 1919 yılında Versailles Antlaşması'yla kurulmuş olup 1946 yılında Birleşmiş Milletlerin ilk uzmanlık kuruluşu haline gelmiştir. Türkiye ise 1932 yılında ILO'ya üye olmuştur. ILO, sözleşmeler ve tavsiye kararları yoluyla çalışma hayatına ilişkin temel haklar, örgütlenme özgürlüğü, zorla çalıştırmanın engellenmesi, fırsat ve muamele eşitliği gibi çalışmaya ilişkin tüm konuları düzenleyici çalışma standartları oluşturmaktadır<sup>133</sup>. ILO, sosyal adaletin ve uluslararası insan ve çalışma haklarının

<sup>131</sup>“ Digest of the Case of the European Committee of Social Rights”dan aktaran Ece Göztepe, “Anayasa Mahkemesi'nin Mobbing Başvurularına İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, S. 32, 2015, s.330.

<sup>132</sup>“ CoE ECSR Conclusions 2003, Slovenia, p. 539.”dan aktaran Çelebi, s.334-335.

<sup>133</sup> <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/33-uluslararası-calışma-orgutu/> ET. 19.12.2020, 18:55.

iyileştirilmesi amacıyla ve evrensel sürekli barışın ancak sosyal adalet ile sağlanabileceği ilkesiyle hareket etmektedir<sup>134</sup>.

Türkiye'nin onayladığı ILO Sözleşmelerinden işyerinde yıldırma ile ilgili olabilecek sözleşmeler; 111 no'lu Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesi, 155 no'lu "İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme" ve 187 no'lu "İş Sağlığı ve Güvenliği Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi" nden oluşmaktadır<sup>135</sup>. Ülkemiz onaylamış olduğu bu sözleşmelerde belirtilen çalışma ortamına dair kriterlerin hayata geçirilmesi için yükümlülük altına girmektedir. Dolayısıyla aşağıda ilgili sözleşmelerde yer alan çalışma ortamına dair önlemlerin alınmaması o sözleşmenin ihlali anlamına gelecektir.

111 no'lu Ayrımcılık (İş ve Meslek ) Sözleşmesi'ni Türkiye 811 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunmuştur<sup>136</sup>. "Sözleşme, iş ve meslek alanında ırk, inanç, cinsiyetleri ne olursa olsun bütün insanların hürriyet, şeref, ekonomik, güvenlik ve eşit imkan şartları içinde kendi maddi refah ve manevi gelişmelerini gözetme hakkı olduğunu teyit etmektedir"<sup>137</sup>. Sözleşmenin 1. maddesinde "ayırım" deyiminin tanımı yapılarak "ırk, renk, cinsiyet, din, siyasi inanç, ulusal veya sosyal menşeye bakımından yapılan iş veya meslek edinmede veya edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan her türlü ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutma" olarak ifade edilmiştir. Sözleşme, iş verme, eğitim ve çalışma koşullarının düzenlenmesinde bu maddede sayılan ayrımcılık temellerinde ayrımcılık yapılmasının ulusal politikalarla önlenmesi, eşitliğin geliştirilmesi çağrısında bulunmakla doğrudan eşitlik ilkesinin uygulanmasını ve ayrımcılık yasağını belirtmektedir.

155 No'lu İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme'yi Türkiye 5038 sayılı Kanunla<sup>138</sup> onaylamayı uygun bulmuştur. Sözleşmenin 3. maddesinde Sözleşmenin kapsamı açısından "işçiler" terimi ile kamu çalışanları

<sup>134</sup> Ahmet Taşkın, "Uluslararası Çalışma Örgütü ve ILO Sözleşmelerinin İç Hukuka Etkisi", Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, S. 30, Y. 2011, s. 455.

<sup>135</sup> Çelebi, s.329

<sup>136</sup> RG. 21.09.1967, S. 12705

<sup>137</sup> <https://www.isvesosyalguvenlik.com/111-nolu-ilo-sozlesmesi/> (Erişim) 05.10.2021.

<sup>138</sup> RG. 13.01.2004, S. 25345.

dahil olmak üzere istihdam edilen tüm kişileri kapsayacağı ifade edilmiştir. “Sağlık” teriminin işle bağlantısı açısından sadece sakatlık veya sakatlığın bulunmaması halini değil aynı zamanda çalışma sırasındaki hijyen ve güvenlik ile doğrudan ilişkili olarak sağlığı etkileyen fiziksel ve zihinsel unsurları kapsadığı belirtilmiştir<sup>139</sup>. Bu sözleşme ile kamu çalışanları dahil olmak üzere işyerindeki çalışanların fiziksel ve zihinsel sağlığını olumsuz etkileyebilecek durumların oluşmaması için gerekli tedbirlerin alınması amaçlanmaktadır. İşyerinde yıldırımın psikolojik bir süreç olduğunu göz önünde bulundurduğumuzda bu Sözleşme ile işyerinde yıldırımı engelleyici tedbirlerin alındığı, çalışanların psikolojik sağlığının korunduğu bir çalışma sisteminin oluşturulması taahhüt edilmektedir. Dolaylı olarak işyerinde yıldırımı ifade eden bu Sözleşme, AYM’nin de işyerinde yıldırma başvurularında atıfta bulunduğu sözleşmeler arasında yer almaktadır.

187 No’lu İş Sağlığını ve Güvenliğini Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi’ni Türkiye 6485 Sayılı Kanunla<sup>140</sup> onaylamayı uygun bulmuştur. ILO, ulusal düzeyde sağlıklı ve güvenli çalışma ortamının oluşturulması için önleyici bir kültürün sürekli olarak geliştirilmesinin önemine vurgu yaparak bu sözleşme ile iş kazaları, meslek hastalıkları ve bunlara bağlı ölümleri azaltmak için gerekli tedbirlerin alınması çağrısında bulunmaktadır<sup>141</sup>.

Sözleşme’nin 1. maddesinin d bendinde “ulusal önleyici sağlık ve güvenlik kültürü” terimi ile “hükümet, işveren ve işçilerin; hakların, sorumlulukların ve görevlerin tanımlandığı bir sistem vasıtasıyla güvenli ve sağlıklı çalışma ortamı sağlanmasına aktif olarak katıldıkları ve önleme ilkesinin en öncelikli addedildiği sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamı hakkının her düzeyde karşılanmasını gerektiren bir kültürü ifade ettiği”<sup>142</sup> belirtilmiştir. Bu maddeye göre Sözleşme, sağlıklı ve güvenli çalışma ortamının her düzeyde sağlanması için çalışma hayatının aktörleri olan başta Devlet olmak üzere işveren ve işçilerin aktif olarak katıldığı ve her

<sup>139</sup> [https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS\\_377299/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377299/lang--tr/index.htm).

<sup>140</sup> RG. 18.10.2013, S. 28789.

<sup>141</sup> 187 No’lu İş Sağlığı ve Güvenliği Geliştirme Sözleşmesi,

<sup>142</sup> [https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS\\_377312/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377312/lang--tr/index.htm) (Erişim) 19.12.2020.

aktörün üzerine düşen görevi ve sorumluluğu yerine getirdiği bir sistem çağrısında bulunmaktadır.

ILO tarafından 2003 yılında hazırlanan “Sağlık Sektöründe İşyeri Şiddeti” başlıklı raporda işyerinde yıldırmanın doğrudan tanımı yapılmıştır. Şöyle ki: “Bir çalışana veya bir grup çalışana intikamcı, acımasız veya kötü niyetli girişimlerle adaletsiz ve sürekli negatif tavır ve eleştirilerde bulunma, sosyal ortamından izole etme, hakkında dedikodu yapma veya yanlış söylentiler yayma yoluyla zayıflatmak ya da aşağılamak amacını güden, eziyet edilmeyi içeren psikolojik taciz şekli” olarak ifade edilmiştir<sup>143</sup>.

Türkiye tarafından henüz onaylanmayan, ILO’nun 10 Haziran 2019 tarihli 190 Sayılı “Çalışma Yaşamında Şiddet ve Tacizin Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme”<sup>144</sup> doğrudan işyerinde yıldırımı düzenleyen bir sözleşmedir. Öncelikle Sözleşmenin 1. maddesinin a bendinde çalışma yaşamındaki şiddet ve taciz tanımı yapılmıştır. Buna göre, “Çalışma yaşamında şiddet ve taciz terimleri; fiziksel, psikolojik, cinsel veya ekonomik zararı amaçlayan, bunlarla neticelenen veya neticelenmesi muhtemel olan, bir defaya mahsus veya tekrarlanan, bir dizi kabul edilemez davranış ve uygulamaları veya bunlarla ilgili tehditleri ifade etmektedir”. Sözleşmenin ilgili bölümünde ise doğrudan işyerinde yıldırma yer verilerek üye devletlerin işyerinde yıldırmanın önlenmesi konusunda çok büyük sorumluluğunun olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda çalışma yaşamında şiddet ve tacizin insan hakları ihlali veya istismarı olduğuna vurgu yapılmıştır. Şiddet ve tacizin çalışma yaşamında fırsat eşitliğine yöneltilmiş bir tehdit olduğu ifade edilerek kişinin psikolojik, fiziksel, cinsel sağlığıyla birlikte aile ve sosyal ve ekonomik çevresini de etkilediği belirtilmiştir. Bu nedenlerle bu şiddet ve tacizi önlemek için karşılıklı saygı ve insan onuruna dayanan bir çalışma kültürünün benimsenmesi gerektiği belirtilmiştir. Bunu sağlayabilmek için de şiddet

<sup>143</sup>Anayasa Mahkemesi, BN: 2014/7998, KT: 19/7/2018, RGT: 26 Eylül 2018, RGS: 30547, paragraf 66.

<sup>144</sup>Çalışma Yaşamında Şiddet ve Tacizin Ortadan kaldırılmasına İlişkin Sözleşme, Konferansın yüz sekizinci oturumunda kabul edilmiştir, S. 190, s. 2, Cenevre, 21 Haziran 2019, Resmi olmayan çeviri, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/genericdocument/wcms\\_719975.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/genericdocument/wcms_719975.pdf). (Erişim) 17.04.2021.

ve tacize sıfır tolerans gösterilerek çalışma yaşamındaki tüm aktörlerin şiddet ve tacizden kaçınması gerektiği ifade edilmiştir.

190 Sayılı Sözleşme doğrudan işyerinde yıldırmaı konu edinen ve bunu işyerinde taciz ve şiddet terimleriyle ifade eden bir sözleşmedir. Bu şiddet ve tacizin mağdurda ve onun sosyal ve ekonomik çevresinde yarattığı tahribatın yanı sıra gerek özel sektör gerekse de kamuda çalışma ortamına verdiği zarar belirtilmiştir. Bu sözleşme ile işyerinde yıldırmaı (çalışma yaşamındaki şiddet ve tacizle) mücadeleye çağrı yapılmaktadır ve Ülkemizin de bir an önce onaylaması gerektiği kanaatindeyiz.

#### **1.2.2.4. Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri**

##### **1.2.2.4.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca 10/12/1948 tarihinde kabul edilen Beyannamenin<sup>145</sup> 23. maddesinin birinci fıkrasında; “herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma”, 24. maddesinde, “herkesin dinlenmeye, eğlenmeye, özellikle çalışma süresinin makul ölçüde sınırlandırılmasına ve belirli dönemlerde ücretli izne çıkmaya haklı olduğu kurala bağlanmıştır.

##### **1.2.2.4.2. Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme**

4/6/2003 tarihli ve 4868 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunan “Medeni Hakları ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme” nin 7. maddesi şöyledir; “Hiç kimse işkenceye ya da zalimane, insanlık dışı ya da küçük düşürücü muamele ya da cezalandırmaya maruz bırakılamaz. Özellikle, hiç kimse kendi özgür rızası olmadan tıbbi ya da bilimsel deneylere tabi tutulamaz”<sup>146</sup>.

<sup>145</sup> RG. 27.05.1945, S. 7217.

<sup>146</sup> <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/08/03/MedeniVeSiyasiHaklaraIliskinSozlesme.pdf>, E.T. 19.12.2020., 20:43.

### **1.2.2.4.3. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme**

Ülkemiz adına 15/08/2000 tarihinde New York'ta imzalanan ve 04/6/2003 tarihli ve 4867 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan, Bakanlar Kurulunca 10/07/2003 tarihinde onaylanan Sözleşme'nin<sup>147</sup> 6. Maddesinin birinci fıkrasında, “Sözleşmeye taraf devletlerin herkesin özgürce seçtiği ya da benimsediği bir işte çalışarak yaşamını kazanma fırsatına sahip olma hakkını içeren çalışma hakkını tanıdığı ve bu hakkı korumak için uygun girişimlerde bulunduğu” düzenlemesi yer almaktadır. Taraf devletlerin bu girişimlerinin neler olduğu ise Sözleşmenin ikinci fıkrasında belirtilmiş olup, “bireye temel siyasal ve ekonomik özgürlükleri sağlayacak koşullar altında kararlı ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmeyi ve tam ve verimli bir çalışmayı gerçekleştirmek üzere, politikalar ve tekniklerle mesleki ve teknik yönlendirme ve yetiştirme programları uygulamasını içerdiği” yer almaktadır.

Sözleşmenin 7. maddesinde bu sözleşmeye taraf devletlerin, herkesin adil ve elverişli çalışma koşullarından yararlanma hakkını kabul ettikleri ve bu hakkın neleri güvence altına aldığı madde bentlerinde tek tek belirtilmiştir. Bunlardan, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarının güvence altına alınacağı ise b bendinde yer almaktadır.

Sözleşmenin 12. maddesinin birinci fıkrasında, “bu Sözleşmeye taraf olan devletlerin, herkesin, ulaşılabilecek en yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık standardına sahip olma hakkını kabul ettikleri” belirtilmiştir.

### **1.2.3. Kanuni düzenlemeler**

#### **1.2.3.1. İşçi ve kamu görevlilerini kapsayan düzenlemeler**

Türk Hukuk Sisteminde işyerinde yıldırma olgusunun “psikolojik taciz” kavramı ile ifade edilerek, kişilik haklarının korunması kapsamında yer verilen ilk kanuni düzenleme 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun (TBK)<sup>148</sup> 417. maddesidir.

<sup>147</sup> RG. 11.08.2003, S. 25196.

<sup>148</sup> RG. 04/02/2011, S. 27836.

“İşçinin kişiliğinin korunması” kenar başlıklı maddenin birinci ve üçüncü fıkrasındaki düzenlemelerle işyerinde yıldırma ifade etmek üzere “psikolojik taciz” terimine açıkça yer verilmiş ve işçilerin psikolojik tacize karşı korunması özel olarak düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasındaki, “İşveren, hizmet ilişkisinde işçinin kişiliğini korumak ve saygı göstermek ve işyerinde dürüstlük ilkelerine uygun bir düzeni sağlamakla, özellikle işçilerin psikolojik ve cinsel tacize uğramamaları ve bu tür tacize uğramış olanların daha fazla zarar görmemeleri için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür” şeklindeki düzenleme, işverene işçilerin işyerlerinde psikolojik ve cinsel tacizden korunmalarını sağlamaya yönelik iki aşamalı bir yükümlülük getirmiştir. Birincisi işveren öncelikle işyerinde ahlaka uygun bir çalışma ortamı sağlayarak işçilerin psikolojik ve cinsel tacize uğramamaları için gerekli her türlü önlemi almalı ve bu davranışlara göz yummamalı, ikincisi alınan her türlü önleme rağmen işyerinde psikolojik tacizin yaşanması halinde ise işverenin mağdurun daha fazla zarar görmemesi için gerekli önlemleri alma yükümlülüğüdür<sup>149</sup>. Maddenin üçüncü fıkrasında ise, belirtilen bu yükümlülükleri yerine getirmeyen işveren, gözetme borcuna aykırı davranmış olacaktır. Anılan maddenin gerekçesinde “işçinin onur ve saygı gösterilmek dahil bütün kişilik değerlerinin korunması yükümlülüğünün düzenlendiği, cinsel tacizin yanında diğer psikolojik tacizlerin de (mobbing) kişilik değerlerini ihlal eden sebepler kategorisinde sayıldığı” belirtilmiştir<sup>150</sup>.

TBK dışında 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununda<sup>151</sup> “işyerinde yıldırma” kavramı kullanılmış fakat söz konusu davranışların ayrımcılık temelli olarak gerçekleştirilmesi şeklinde ifade edilmiştir. Kanunun 2/g maddesinde işyerinde yıldırma, “bu kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanılarak kişiyi işinden soğutmak, dışlamak, bıkırtmak amacıyla kasıtlı olarak yapılan eylemlerdir” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım kanaatimizce mobbing

<sup>149</sup>Fatma Burcu Savaş Kutsal, “İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)”, s. 8. <http://dosya.toprakisveren.org.tr/makale/2015-105-burcusavas.pdf> (Erişim) 18.3.2021.

<sup>150</sup>Anayasa Mahkemesi, BN. 2013/6235, KT. 10/03/2016, paragraf 75.

<sup>151</sup> RG. 20/04/2016, S. 29690.

olgusunun sadece bu kanunda belirtilen ayrımcılık temellerine dayanılarak yapılmasını ifade etmektedir<sup>152</sup>.

4857 sayılı İş Kanunu, işçiyi koruyucu yapısı işçiyi işyerinde yıldırıma karşı dolaylı olarak koruyucu hükümler içermektedir<sup>153</sup>. Kanunda işyerinde yıldırıma karşı koruyucu niteliğinde yer alan düzenlemelerden ilki 5. maddesinde düzenlenen işverenin eşit davranma yükümlülüğü ile ilgilidir. Dayanağını Anayasanın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesinden alan madde, “işveren ilişkisinde dil, renk, cinsiyet, engellilik, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapamaz” hükmünü düzenlemektedir. Kanunun 21. maddesi işverenin geçerli bir sebep göstermeksizin iş sözleşmesini feshetmesini engelleyici hükümler içermektedir. 24. maddesinde işçiye haklı bir nedene dayanarak iş sözleşmesini fesih hakkı tanımaktadır. Bu nedenler arasında işçinin işveren yahut işyerinde çalışan üçüncü bir kişi tarafından işyerinde yıldırıma maruz bırakılması niteliğinde olan davranışlar da yer almaktadır. Bu durumda süresi belirli olsun veya olmasın işçi, iş sözleşmesini sürenin bitiminden önce veya bildirim süresini beklemeksizin feshedebilecektir.

Türk Ceza Kanunu’nda (TCK) işyerinde yıldırma bir suç olarak düzenlenmemiştir. Dolayısıyla ceza hukukuna hakim olan ilkelerden kanunsuz “suç ve ceza olmaz” ilkesi gereği işyerinde yıldırma mağduru olan kimse bu mağduriyetini gerekçe göstererek saldırgan veya saldırganların ceza almasını sağlayamayacaktır. İşyerinde yıldırma kavram olarak doğrudan bir suç olarak tanımlanmasa da işyerinde yıldırma sürecinde gerçekleştirilen davranışlardan bazıları suç teşkil edebilecek niteliktedir ve saldırgan da Ceza Hukuku kapsamında cezalandırılabilir<sup>154</sup>. TCK’da yer alan bu suçlara örnek olarak; cinsel taciz (TCK m.105), nefret ve ayrımcılık(TCK m.122), kişilerin huzur ve sükununu bozma (TCK m.123), eziyet (TCK m.96), tehdit (TCK m.106), hakaret (TCK m.125), iş ve çalışma hürriyetinin ihlali (TCK m.117), özel hayatın gizliliğini ihlal

<sup>152</sup> Ayrıntılı açıklamalar için bkz. İşbu Tez, “Türkiye İnsan Hakları Eşitlik Kurumuna Başvuru” Başlığı.

<sup>153</sup> Fuat Bayram, “Türk İş Hukuku Açısından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)”, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, S. 14 (2007), s. 551.

<sup>154</sup> Cengiz Çukur, Türk Hukuku ve Karşılaştırmalı Hukukta İşyerinde Psikolojik Taciz, TBMM Yayınevi- 1. Baskı Mart 2016, s. 99.

(TCK m. 134) suçları gösterilebilir. Bu suçlardan tehdit, hakaret ve iş ve çalışma hürriyetini ihlal suçları 5271 Sayılı Ceza Muhakemeleri Kanununun<sup>155</sup> 253. maddesinin birinci fıkrasının b bendine göre göre şikayete bağlı olup olmadığına bakılmaksızın uzlaşma kapsamında yer alan suçlardandır. Bir kamu görevlisi işyerinde yıldırma kapsamında bu suçlardan birini işlemişse 4483 sayılı Kanun gereği yetkili idari merciden alınması gereken soruşturma iznine gerek yoktur, doğrudan uzlaşma hükümleri başlatılır. Aynı maddenin 3. fıkrasına göre “cinsel dokunulmazlığa bağlı suçlarda soruşturulması ve kovuşturulması şikayete bağlı olsa bile uzlaşma yoluna gidilemez”.

İşyerinde yıldırmaya karşı çalışanları koruyucu düzenlemelerin yer aldığı bir başka kanun 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunudur<sup>156</sup>. Kanunun amacı 1. maddesinde, “işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenlemektir” şeklinde ifade edilmiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere ILO kapsamında imzalanan 155 No’lu Sözleşme’nin 3. maddesinde “sağlık” teriminin sadece hastalık veya sakatlığın bulunmaması halini değil, aynı zamanda sağlığı etkileyen fiziksel ve zihinsel unsurları da kapsadığı ifade edildiği için bu kanun dolaylı olarak işyerlerinde yıldırmayı önleyici bir amaç taşımaktadır. Bu doğrultuda o işyerindeki tüm çalışanların hak ve sorumluluklarını düzenlemiştir. Kanunun 2. maddesinin birinci fıkrasında bu kanunun, kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerine uygulanacağı belirtilmiş; yine Kanunun 3/1-b’de çalışanın tanımı; “kendi özel kanunlarındaki statülerine bakılmaksızın kamu veya özel işyerlerinde istihdam edilen gerçek kişi” şeklinde yapıldığı için kamu görevlileri için de uygulanacaktır. Kanunda kamu sektörüne de yer verilmiş olması önemli bir adım olarak değerlendirilebilir<sup>157</sup>. Dolayısıyla bu kanun kamu veya özel işyerlerinde işyerinde yıldırmaya maruz kalabilecek tüm çalışanları koruyucu nitelikte hükümler içerdiği söylenebilir. Bunlardan; Kanunun 4/1. maddesi işverenin, çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlü

<sup>155</sup> RG. 17.12.2004, S. 25673.

<sup>156</sup> RG. 30.06.2012, S. 28339.

<sup>157</sup> Turhan, s.94.

olduğunu belirtmiştir. Bu kapsamda idare de dahil olmak üzere işveren aşağıda yer alan gerekli denetimleri yapmalı ve tedbirleri almalıdır:

*i.* Mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi için çalışmalar yapar (md.4/1-a).

*ii.* İşyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyulup uyulmadığını izler, denetler ve uygunsuzlukların giderilmesini sağlar (4/1-b).

*iii.* Risk değerlendirmesi yapar veya yaptırır (4/1-c).

*iv.* Çalışana görev verirken, çalışanın sağlık ve güvenlik yönünden işe uygunluğunu göz önüne alır (4/1-ç).

*v.* Yeterli bilgi ve talimat verilenler dışındaki çalışanların hayati ve özel tehlike bulunan yerlere girmemesi için gerekli tedbirleri alır (4/1-d).

*vi.* Sağlık gözetimi kapsamında çalışanların işyerinde maruz kalacakları sağlık ve güvenlik risklerini dikkate alarak sağlık gözetimine tabi tutulmalarını sağlar.

*vii.* Çalışanların bilgilendirilmesi kapsamında çalışanları ve çalışan temsilcilerini işyerinin özelliklerini de dikkate alarak, işyerinde karşılaşılabilecek sağlık ve güvenlik riskleri, koruyucu ve önleyici tedbirler hakkında, kendileri ile ilgili yasal hak ve sorumluluklar hakkında bilgilendirir (6/1-d).

### **1.2.3.2. Kamu görevlilerine özgü düzenlemeler**

Kamu görevlilerine ilişkin mevzuat bakımından henüz işyerinde yıldırma kavramına açıkça yer veren bir düzenleme bulunmamakla birlikte kamu görevlilerinin kişilik haklarını koruyan pek çok kanuni düzenleme bulunmaktadır. Bu kanuni düzenlemelerden önce kamu görevlisi kavramına kısaca yer vermekte fayda görüyoruz.

Anayasanın 128. maddesi kamu hizmeti görevlileri ile ilgili genel ilkeleri düzenlemiştir, şöyle ki; “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir”. Anayasanın bu hükmüne göre kamu hizmeti görevlileri, memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ayrılmaktadır. Kamu görevlisi kavramı geniş anlamda; hukuki durumları ve yaptıkları görevin niteliği ne olursa olsun kamu kesiminde ve de Devletin tüm organlarında görev yapan herkesi ifade etmektedir. Dar anlamda kamu görevlisi kavramı ise, devletin siyasal yapısını meydana getiren organlarda çalışan görevlilerle özel hukuk kurallarına göre çalışanlar dışında kalan kamu görevlilerini ifade etmektedir. Anayasanın 128. maddesinde sözü edilen hususlar, kısacası memurluk statüsü<sup>158</sup> 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda<sup>159</sup>(DMK) düzenlenmiştir. Kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli görevleri gören öteki kamu görevlilerinin (örneğin hakim ve savcıların, Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının, yükseköğretim kurumları öğretim elemanlarının) statüleri ise özel kanunlarında düzenlenmiştir<sup>160</sup>. 657 sayılı Kanunun kapsamı 1. maddesinde belirtmiştir, “Bu kanun Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel idareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanmaktadır”. Bu maddede belirtilmiş olan kamu kuruluşlarının, aynı kanunun 4. maddesinde belirtilmiş olan “memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi” şeklindeki dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramayacakları yine aynı kanunun 5. maddesinde yer almaktadır.

Memurlar açısından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu genel kanun niteliğindedir<sup>161</sup>. DMK’nın genelliği bu kanuna göre istihdam edilen memur ve sözleşmeli personel dışında diğer kamu görevlileri açısından da temel ilkeler

<sup>158</sup> Günday, s. 580-585.

<sup>159</sup> RG. 23.07.1965, S. 12056.

<sup>160</sup> Günday, s. 585.

<sup>161</sup> Bahtiyar Akyılmaz/ Murat Sezginer/ Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Savaş Yayınevi, 13. Baskı, Ankara2021, s. 628.

getirmesi ve bunlar hakkında da uygulanabilmesidir<sup>162</sup>. Öteki kamu görevlilerinin özel kanunlarında DMK'ya atıflar bulunmaktadır. Örneğin Yükseköğretim Kanununun 62. maddesinde üniversite öğretim elemanlarının özlük hakları için bu kanunun, bu kanunda belirtilmeyen hususlar için Üniversite Personel Kanununun, O kanunda da bulunmayan hususlar için de genel hükümlerin yani Devlet Memurları Kanununun uygulanacağı belirtilmiştir.

Kamu görevlileri, sorumlulukları kapsamındaki kamu hizmetlerini ifa ederken kamusal güce dayalı bazı yetkilerle donatılmışlardır<sup>163</sup>. Ancak bu kamusal güç keyfi ve sınırsız olmayıp, belirli kurallara tabidir<sup>164</sup>. Anayasa'nın 129. maddesinin 1. fıkrasında memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. Devlet Memurları Kanununun 1. kısmının 2. Bölümünde de devlet memurlarının ödev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Bunlardan “tarafsızlık ve devlete bağlılık” kenar başlıklı 7. maddesinde, “devlet memurlarının siyasi partiye üye olamayacakları, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamayacakları, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamayacakları” düzenlenmiştir. Bu düzenleme sadece kamu hizmeti alanlara yönelik olmayıp aynı zamanda memurların görevleri sırasında birbirlerine karşı olan davranışlarını da kapsamakta ve yapılan ayrımcılık işyerinde yıldırma olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>165</sup>. Dolayısıyla Kanunun bu hükmü devlet memurlarına çalışma saatleri içinde işyerinde yıldırma davranışları içinde yer alan diğer bir çalışanın dili, cinsiyeti, siyasi düşüncesi, dini, mezhebi gibi herhangi bir farklılığı nedeniyle ayrımcılık yapmasını yasaklamıştır. “Davranış ve iş birliği” kenar başlıklı 8. maddesi, “Devlet memurlarının resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır.” Bu maddede devlet memurunun memuriyet hizmetini ifa ederken resmi bir görev olan devlet memurluğuna yakışır bir şekilde davranmaları

<sup>162</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdare Hukuku, s.628.

<sup>163</sup> Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Ankara 2012, Turhan Kitabevi, s. 782.

<sup>164</sup> Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, 6. Baskı, Ankara 2019, s. 343.

<sup>165</sup> Rıdvan Demir, Türk Hukukunda Memur Yükümlülüklerinin Temel Hak ve Özgürlükler Karşısında Durumu, Legal Yayıncılık, 1. Baskı, Aralık 2018, s. 75.

gerektiği belirtilmiş, dolaylı olarak devlet memuruna işyerinde yıldırma davranışlarının tamamı yasaklanmıştır. Kanunun 10. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında amir durumunda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Buna göre, “amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranmalı, amirlik yetkisini kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslar içinde kullanmalıdır. Amir, maiyetindeki memurlara kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine aykırı emir veremez ve maiyetindeki memurdan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz.” Bu madde hükmü üstten asta; amirden memura uygulanacak işyerinde yıldırmaı önleyici nitelikte bir düzenlemedir.

DMK'nın 124. maddesinin ikinci fıkrasında, “Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125. maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla DMK'nın 125. maddesinde, işyerinde yıldırma olarak değerlendirilebilecek ve çeşitli disiplin yaptırımlarına bağlanan davranışlar yer almaktadır.

5176 sayılı Kamu Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun<sup>166</sup> ile “kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur” (madde 1/1). Kanun kapsamındaki kamu görevlileri, “genel bütçeye dahil dairelerde, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personel” olarak ifade edilmiştir (madde1/2).

<sup>166</sup> RG. 25.05.2004, S. 25486.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu 13.04.2005 tarihinde çıkartmış olduğu Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile kanunda ifade edilen kamu görevlilerinin kamu hizmetini ifa ederken uyacakları etik ilkeleri belirlemiştir<sup>167</sup>. Bu yönetmeliğin amacı,1. maddesinde, “Kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerinin yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden bekleme hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek” olarak belirtilmiştir. Yönetmelikte sayılan etik davranış ilkelerinden; görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, çıkar çatışmasından kaçınma ilkeleri işyerinde yıldırma yasaklayıcı niteliktedir, dolayısıyla kamuda işyerinde yıldırma önleme konusunda Türk Hukuk sisteminde önemli bir yere sahiptir.

#### **1.2.4. Düzenleyici işlemler**

##### **1.2.4.1. 2011/2 Sayılı İşyerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi Konulu Başbakanlık Genelgesi**

Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör işyerlerinde gerçekleşen işyerinde yıldırma kapsamına alan bu genelgede<sup>168</sup> işyerinde yıldırmanın çalışanların itibarını ve onurunu zedelediği, verimliliğini azalttığı ve sağlıklarını kaybetmelerine neden olduğu ifade edilerek işyerinde yıldırma şöyle tanımlanmıştır:

“Kasıtlı ve sistematik olarak belirli bir süre çalışanın aşağılanması, küçümsenmesi, dışlanması, kişiliğinin ve saygınlığının zedelenmesi, kötü muameleyle tabi tutulması, yıldırılması ve benzeri şekillerde ortaya çıkan psikolojik

---

<sup>167</sup> RG. 13.04.2005, S. 25785.

<sup>168</sup> RG. 19.03.2011, S. 27879.

tacizin önlenmesi gerek iş sağlığı ve güvenliği gerekse çalışma barışının geliştirilmesi açısından çok önemlidir”.

Genelgede çalışanların işyerinde yıldırılmadan korunması için alınacak tedbirler de belirtilmiştir. Bu tedbirler:

i. İşyerinde psikolojik tacizle mücadele öncelikle işverenin sorumluluğunda olup işverenler çalışanların tacize maruz kalmamaları için gerekli bütün önlemleri alacaktır.

ii. Bütün çalışanlar psikolojik taciz olarak değerlendirilebilecek her türlü eylem ve davranışlardan uzak duracaklardır.

iii. Toplu iş sözleşmelerine işyerinde psikolojik taciz vakalarının yaşanmaması için önleyici nitelikte hükümler konulmasına özen gösterilecektir.

iv. Psikolojik tacizle mücadeleyi güçlendirmek üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Merkezi, ALO 170 üzerinden psikologlar vasıtasıyla çalışanlara yardım ve destek sağlanacaktır.

v. Çalışanların uğradığı psikolojik taciz olaylarını izlemek, değerlendirmek ve önleyici politikalar üretmek üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Devlet Personel Başkanlığı, sivil toplum kuruluşları ve ilgili tarafların katılımıyla "Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu" kurulacaktır.

vi. Denetim elemanları, psikolojik taciz şikâyetlerini titizlikle inceleyip en kısa sürede sonuçlandıracaktır.

vii. Psikolojik taciz iddialarıyla ilgili yürütülen iş ve işlemlerde kişilerin özel yaşamlarının korunmasına azami özen gösterilecektir.

viii. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve sosyal taraflar, işyerlerinde psikolojik tacize yönelik farkındalık yaratmak amacıyla eğitim ve bilgilendirme toplantıları ile seminerler düzenleyeceklerdir.

Genelge doğrultusunda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü Başkanlığında “ Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu” oluşturulmuştur<sup>169</sup>. Bu kurul “ İşyerlerinde Psikolojik Tacizin Önlenmesi Genelgesi Uygulama Eylem Planı (2012-2014)”nı, ülkemizde konu ile ilgili farkındalığın artırılması ve kişilerin bilgilendirilmesi için “İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi”ni hazırlamıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde ALO 170 iletişim hattı kurularak işyerinde yıldırma konusunda psikologlar vasıtasıyla çalışanlara yardım ve destek sağlanması için çağrılar alınmaya başlanmıştır.

#### **1.2.4.2. İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu'nun hazırladığı bu rehberde işyerinde yıldırma olgusu psikolojik taciz (mobbing) olarak yer almakta olup, işyerinde yıldırmanın tanımı şu şekilde yapılmıştır:

“İşyerlerinde bir veya birden fazla kişi tarafından diğer kişi ya da kişilere yönelik gerçekleştirilen, belirli bir sürede sistematik biçimde devam eden, yıldırma, pasifize etme veya işten uzaklaştırmayı amaçlayan; mağdur ya da mağdurların kişilik değerlerine, mesleki durumlarına, sosyal ilişkilerine veya sağlıklarına zarar veren kötü niyetli, kasıtlı, olumsuz tutum ve davranışlar bütünüdür”<sup>170</sup>.

Rehberde işyerinde karşılaşılan her türlü olumsuz davranışın işyerinde yıldırma olarak algılanmayacağını, işyerinde yıldırmadan söz edebilmek için sergilenen olumsuz davranışların bazı unsurları içermesi gerektiği ifade edilerek işyerinde yıldırmanın unsurları maddeler halinde sıralanmıştır. Bu unsurlar<sup>171</sup>:

---

<sup>169</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, Mayıs 2014, Ankara, 2. Baskı, s.7-8.

<sup>170</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, Mayıs 2014, Ankara, s. 9.

<sup>171</sup> ÇSGB, İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, s. 9.

- i. İşyerinde gerçekleşmelidir.
- ii. Üstler tarafından astlarına uygulanabileceği gibi, astları tarafından üstlerine de uygulanabilir ya da eşitler arasında da gerçekleşebilir.
- iii. Sistemli bir şekilde yapılmalıdır.
- iv. Süreklilik kazanmış bir sıklıkla tekrarlanmalıdır.
- v. Kasıtlı yapılmalıdır.
- vi. Yıldırma, pasifize etme ve işten uzaklaştırma amacıyla olmalıdır.
- vii. Mağdurun kişiliğinde, mesleki durumunda veya sağlığında zarar ortaya çıkmalıdır.
- viii. Kişiye yönelik olumsuz tutum ve davranışlar gizli veya açık olabilir.

Rehberde ayrıca işyerinde yıldırma olmayan durumlar da belirtilmiştir. Buna göre arizi, tek seferlik ya da birden çok tekrarlı olsa bile strese ve doğal iş yoğunluğuna bağlanabilecek süreklilik arz etmeyen olumsuz tutum, davranış, tartışma ve çekişmeler işyerinde yıldırma niteliğinde değildir. Ayrıca fiziksel şiddet, cinsel taciz ve/veya hakaret niteliğindeki davranışlar farklı hukuki nitelik ve sonuçlar içerdiği için işyerinde yıldırma olmayan durum olarak gösterilmiştir<sup>172</sup>. Halbuki literatürde cinsel taciz veya cinsel hakaret niteliğindeki davranışlar da işyerinde yıldırma davranışları arasında sayılmıştır. Leyman'ın işyerinde yıldırma tanımında "... gayri ahlaki bir iletişim kullanılarak uygulanan bir tür psikolojik terör" ifadesi yer almaktadır.

Rehberde işyerinde yıldırmanın bazen farklı amaçlarla kullanıldığı, bazen de farklı kavramlarla benzerlik gösterdiği ifade edilmiştir. Gerek işveren gerekse çalışan tarafından kötü niyetli kullanıma açık olan işyerinde yıldırmanın çok yönlü olarak değerlendirilmesi gereken bir durum olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda işyerinde yıldırma oluşturulan her bir eylemin esasen günlük ilişki, sorun ya da çatışmaların sonucu olarak ortaya çıkabildiği, işyerinde yıldırma eylemleri ile günlük iletişim sorunlarının ya da benzer olumsuz ilişkilerin birbiriyle sıklıkla benzerlik taşıdığı belirtilmiştir. Ayrıca bazı olaylarda kişinin bireysel özellikleri, aile ve sosyal yaşamının iş yaşamına etkilerinin baskın hale geldiği, özellikle hassasiyet taşıyan

<sup>172</sup> ÇSGB, İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, s. 10.

bireyler açısından işyerinde karşılaşılan her olumsuz durum, davranış ya da sürecin kişinin kendisine yöneltilmiş bir yıldırma olarak algılanabildiği ya da bireyin kendi hata ya da kusurlarından kaynaklanan bazı durumlarda ise işyerinde yıldırmanın bir savunma aracı olarak kullanıldığı özellikle ifade edilmiştir. Bu çerçevede işyerinde yıldırmanın benzer kavramlar olan işyerinde çatışma, işyerinde şiddet, işyerinde kabalıktan ayırt edilebilmesinin önemli olduğu vurgulanmıştır<sup>173</sup>.

### **1.3. Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Yıldırma (Mobbing) İlişkin Hukuki Korunma Yolları**

Anayasanın 36. maddesinde düzenlenen hak arama hürriyeti kapsamında işyerinde yıldırma maruz kaldığını iddia eden bir kamu görevlisi aşağıda belirtilen yerlere başvuruda bulunabilecektir.

#### **1.3.1. İdareye şikayet başvurusu**

İşyerinde yıldırma uğradığını iddia eden bir kamu görevlisi öncelikle Anayasal bir hakkı olan dilekçe hakkı gereği idareye şikayet başvurusunda bulunabilecektir. Dilekçe hakkı Anayasa'nın 74. maddesinde düzenlenmiştir, “vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir”. Ayrıca DMK'nın 21. maddesinde kamu görevlilerinin müracaat, şikayet ve dava açma hakkı düzenlenmiştir. Buna göre, “Devlet memurları, kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri ve kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler. Müracaat ve şikayetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikayet edilen amirler atlanarak yapılır. Müracaat ve şikayetler incelenerek en kısa zamanda ilgiliye bildirilir. Müracaat ve şikayetlerle ilgili esas ve usuller Cumhurbaşkanınca hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir”. Bu düzenlemeye göre idare teşkilatında kuruluş ve görevleri yönünden bütünlüğü

<sup>173</sup> ÇSGB, İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, s. 11.

sağlayacak hukuki araçlardan biri olan hiyerarşi ilişkisine tabi olarak çalışan kamu görevlisi, maruz kaldığı işyerinde yıldırma davranışlarına karşı hiyerarşik amirine şikayet başvurusunda bulunabilecektir.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin şikayet ve müracaat hakkını nasıl kullanacağına dair usul ve esaslar, Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelikle düzenlenmiştir<sup>174</sup>. Yönetmeliğin 10. maddesinde, “belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak kullananların ve her ne surette olursa olsun bu hakkını kullanırken suç işleyenlerin sorumluluğunun saklı olacağı ifade edilmiştir”. Buna göre işyerinde yıldırmaya maruz kalan bir kamu görevlisi şikayetini DMK’nın 21. maddesi gereği sözlü veya yazılı olarak en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile ve şikayet edilen amirleri atlayarak yapmalıdır. Yönetmeliğin 5. maddesine göre yazılı şikayetler maksadını en iyi ifade edecek şekilde ve mevzuat hükümlerine uygun olarak yazılan bir dilekçe ile yapılmalıdır. Sözlü olarak yapılan şikayetler, şikayeti yapanın istemi halinde yapıldıkları anda şikayetçi ile şikayeti kabul eden amir tarafından birlikte imzalanan bir tutanakla tespit olunur ve iki tarafa da verilir. Amir de şikayetin tutanağa geçirilmesini isteyebilir. Şikayetçi tutanak düzenlenmesinden kaçınırsa tutanak düzenlenmemiş sayılır. İşyerinde yıldırmaya maruz kaldığı iddiası ile hiyerarşik silsile yolu ile şikayette bulunan kamu görevlisinin şikayetinin incelenmesi ve bir karara bağlanarak kendisine tebliğ edilmesi işlemi yönetmeliğin 8. maddesinde belirtilen sürede; en geç şikayet dilekçesinin karar mercine intikal ettiği tarihi izleyen 30 gün içinde tamamlanmalıdır. Kendisine bu nedenle şikayet başvurusunda bulunulan amirin de yönetmeliğin 15. maddesinde belirtilen sorumluluğu söz konusudur. Buna göre yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre şikayette ve müracaatta bulunulan amir görevini eksiksiz ve süresi içinde yerine getirmelidir aksi halde amir, durumun niteliğine ve ağırlığına göre DMK’nın 125. maddesinde sayılan disiplin cezalarından biri ile cezalandırılacaktır. Kamu görevlisi, işyerinde yıldırmaya maruz kaldığı iddiasıyla öncelikle hiyerarşik amirine şayet yıldırmada bulunan o amir ise bir üst amire başvuruda bulunmalıdır. Kendisine başvuru alan amir, sorumluluğu kapsamında öncelikle ilgiliyi ve varsa tanıkları dinlemelidir zira yıldırmaya maruz kaldığını ileri

---

<sup>174</sup> RG. 12.1.1983, S.17926.

süren kamu görevlisinin içinde bulunduğu psikolojik durumun dışa yansımalarına çalışma arkadaşları şahit olmuş olabilirler. Bu hallere örnek olarak mağdurun çalışırken kendini işe verememesi, sık sık hastalanması, yaşadığı baş ağrıları, kendi içine kapanması, arkadaşlarıyla iletişimini koparması, durup dururken ağlamaya başlaması gibi hallerdir. Ayrıca yine mağdurun çalışma arkadaşları yıldırma bulunan amir veya diğer personelin saldırılarına tanıklık etmiş olabilirler. Bu açıdan tanık beyanları oldukça önemlidir. Şunu da belirtmek gerekir ki kimi zaman yıldırma çok sinsice gerçekleştirilebildiği için mağdurun çalışma arkadaşları psikolojik saldırıda bulunanın davranışlarını hiç fark etmeyebilirler zira saldırıda bulunan diğerlerine karşı çok iyimser tavırlar sergileyebilmektedir. Bu durumda mağdur kendini anlatmakta çok daha güçlük çekecektir çünkü içinde bulunduğu psikolojik durumun yansımaları çalışma arkadaşları tarafından mağdurun özel hayatıyla ilgili problemlerinden kaynaklandığı şeklinde algılanabilecektir. Böyle bir durum karşısında tanık beyanları sağlıklı veriler sunamayacaktır. Bu durumda amir Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu'ndan destek istemelidir. Mücadele Kurulu'nun denetim elemanları, işyerinde yıldırma şikâyetlerini titizlikle inceleyip en kısa sürede sonuçlandırabileceklerdir, aynı zamanda psikologları aracılığıyla mağdura bu süre zarfında psikolojik destek sağlanabilecektir. Bu süreç çok hassas bir süreç olduğu için işyerinde yıldırma iddialarıyla ilgili yürütülen iş ve işlemlerde kişilerin özel yaşamlarının korunmasına amir ile birlikte Mücadele Kurulu görevlilerinin azami özen göstermeleri gereklidir. Amir, Mücadele Kurulu'nun oluşturduğu raporu da değerlendirerek işyerinde yıldırma olduğu kanaatine varırsa, yıldırma bulunan kamu görevlisi hakkında disiplin cezasını gerektiren bir davranış ise disiplin soruşturmasını başlatmalı, şayet TCK kapsamına giren bir suç niteliğinde bir davranış ise Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunmalıdır.

İdarenin işyerinde yıldırma davranışlarını bir şekilde kendiliğinden öğrenmesi durumunda ise o davranışları sergileyen kamu görevlisi hakkında doğrudan disiplin soruşturmasını başlatma yükümlüğü vardır<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Turhan, s. 102.

### 1.3.2. Türkiye Büyük Millet Meclisine başvuru

#### 1.3.2.1. TBMM Dilekçe Komisyonuna başvuru

Dilekçe Komisyonu, Anayasanın 74. maddesinde düzenlenen dilekçe hakkının kullanılması için oluşturulmuştur. TBMM İçtüzüğü'nün<sup>176</sup> 115. maddesine göre, “ bu komisyon, Türk vatandaşlarının ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderdikleri dilek ve şikayetleri inceler”. Bu dilek ve şikayetler hakkında TBMM’ye ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının kullanılma biçimleri 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunla<sup>177</sup> düzenlenmiştir. Bu kapsamda işyerinde yıldırımaya maruz kalan bir kamu görevlisi Anayasa’da belirtilen dilekçe hakkını kullanarak kanunda belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda TBMM’ye ve yetkili makamlara yazı ile başvurabilecektir.

3071 sayılı kanunun 7. maddesinde yer alan, “Türk vatandaşlarının ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileri ve kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri konusunda yetkili makamlara yaptıkları başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verilir. İşlem safahatının duyurulması halinde alınan sonuç ayrıca bildirilir” hükmü gereği işyerinde yıldırımaya maruz kaldığı iddiasıyla TBMM Dilekçe Komisyonuna başvuran bir kamu görevlisine en geç 30 gün içinde gerekçeli olarak cevap verilmek zorundadır. Kanunun 8. maddesine göre, “TBMM’ye gönderilen dilekçelerin, dilekçe komisyonunda incelenmesi ve karara bağlanması altmış gün içinde sonuçlandırılacağı, ilgili kamu kurum veya kuruluşları TBMM Dilekçe Komisyonunca gönderilen dilekçeleri otuz gün içinde cevaplandıracakları belirtilmiştir. Maddeye göre inceleme ve dilekçe komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idari denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir. Komisyonun bu yetkisini kullanması durumunda kamu kurum ve

<sup>176</sup> RG. 13.04.1973, S. 14506.

<sup>177</sup> RG. 10.11.1984, S. 18571.

kuruluşları ile kamu personelinin talep edilen bilgi ve belgeyi vermekle ve de idari denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

### **1.3.2.2. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna başvuru**

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile kurulmuştur<sup>178</sup>. Kanunun 2. maddesinde, “Bu kanun T.C. Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarını kapsadığı” hükmü yer almaktadır. İşyerinde yıldırımada mağdurun kişilik haklarına bir saldırı ile birlikte hak ihlali de meydana geldiği için bu Komisyon işyerinde yıldırıma karşı önemli başvuru yollarından birini oluşturmaktadır. Kanunun 4/e ve 5/1 maddeleri gereği, “Komisyon, insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek görevi kapsamında Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir”. Komisyonun, Kanunun 4/b maddesine göre “Türkiye’nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer ilgili mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit ederek bu doğrultuda yasal düzenlemeler önerme” yetkisinin olması işyerinde yıldırma konusunda henüz taraf olmadığımız veya imzalamadığımız sözleşmelerde yapılan düzenlemeleri takip etmesi ve kanuni düzenleme yapılması konusunda öneride bulunması açısından oldukça önemlidir.. Komisyon bu kapsamda, henüz imzalamadığımız ve de doğrudan işyerinde yıldırmanın konu edildiği ILO’nun düzenlediği 190 sayılı “Çalışma Yaşamında Şiddet ve Tacizin Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme”nin Ülkemiz tarafından imzalanması için öneride bulunmalıdır.

---

<sup>178</sup> RG. 08.12.1990, S. 20719.

Komisyon, başvuru sahibine Kanunun 7/2 maddesine göre, başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında en geç altmış gün içinde bilgi vermek zorundadır.

### **1.3.2.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonuna başvuru**

5840 sayılı kanunla<sup>179</sup> kurulan TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunun amacı, Kanunun 1. maddesinde, “kadın haklarını korumak ve geliştirmek, kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik olarak ülkemizdeki ve uluslararası alandaki gelişmeleri izlemek, bu gelişmeler konusunda TBMM’yi bilgilendirmek, kendisine esas veya tali olarak havale edilen işleri görüşmek, istenildiğinde TBMM’ye sunulan kanun teklifleri ile olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında ihtisas komisyonlarına görüş sunmaktır” (Kanun m.1) şeklinde ifade edilmiştir. Komisyonun amacı doğrultusunda literatürde bir işyeri yıldırma nedeni olarak gösterilen cinsiyete dayalı olarak yapılan ayrımcılığın engellenebilmesi için ister kamuda ister özel sektörde çalışan ilgili kişi bu komisyona başvuru yapabilecektir. Komisyon, Kanunun 5/4 maddesi gereği başvuru sahibine, yapılan işlem ve başvurunun sonucu hakkında, başvurunun TBMM Başkanlığınca kendisine havale edilme tarihinden itibaren en geç üç ay içinde bilgi vermek zorundadır.

Komisyon işyerinde yıldırma konu alan 2011 yılında “İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri” başlıklı bir rapor düzenlemiştir. Bu raporda işyerinde yıldırma “mobbing” terimi kullanılarak şöyle tanımlamıştır: “Mobbing sistemli bir şekilde süreklilik arz eden bir sıklıkta çalışanları sindirme maksadı ile kişinin özgüvenine uygulanan psikolojik ve hatta fiziksel saldırgan davranışları ifade etmektedir. Başka bir ifade ile işyerinde bir kişinin veya birkaç kişinin, istenmeyen kişi olarak ilan ettikleri bir kişiyi dışlayarak, sözlü ya da fiziksel tacizde bulunarak mutlak itaate zorlamak, yıldırma ve bezdirmektir. Mobbinge maruz kalan kişiler gördükleri zararın büyüklüğü ve etkisiyle işlerini yapamaz duruma gelmektedirler. Konu ile ilgili yapılan araştırmalar göstermiştir ki, en kısa mobbing süresi 6 ay,

<sup>179</sup> RG. 24.03.2009, S. 27179.

genelde ortalama süre 15 ay, sürecin kalıcı etkilerinin ortaya çıktığı dönem ise, 29-46 aydır. Hangi işyerlerinde ve hangi kişilerin mobbinge uğradığına bakıldığında araştırmalara göre kar amacı gütmeyen kuruluşlar, öncelikle sağlık ve eğitim sektöründe yaygın olduğu ve özellikle de üniversitelerde bunun çok daha sıklıkla yaşandığı görülmektedir<sup>180</sup>.

Raporda bizim katılmadığımız husus, işyerinde yıldırma için çeşitli sürelerin belirtilmiş olmasıdır. Literatürde Leymann da işyerinde yıldırma süresi olarak yıldırma davranışlarının en az 6 aylık bir süredir sistematik olarak devam ediyor olmasını belirtmiş olsa da kanaatimizce yıldırma için davranışların sistematikliği gereklidir fakat bir sürenin tespiti doğru olmayacaktır zira davranışların süresinin uzunluğu ya da kısalığı değil o davranışların mağdur tarafından algılanış biçimi ve mağdurda yarattığı etki önemlidir.

Raporda ayrıca bizim de çalışmamızın ikinci bölümünde başlıklar halinde ele aldığımız işyerinde yıldırmaya neden olabilecek idari işlemler belirtilmiştir. Bunlar, “sicil, geçici görevlendirme (görev yeri değişikliği), mesleğin (ünvanın) gerektirdiği görevleri vermeme, atama veya atamama, özlük haklarının yerine getirilmemesi, disiplin soruşturması açılması”dır<sup>181</sup>.

### **1.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru**

Anayasa'nın “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” kenar başlıklı 74. maddesinin beşinci fıkrasında, “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler” düzenlemesi yer almaktadır. Anayasal bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) 6328 sayılı kanunla<sup>182</sup> kurulmuştur. Kanunun amacı 1. maddesinde, “Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını;

<sup>180</sup> İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporu, TBMM Basımevi, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Yayınları, Ankara 2010, s. 6-7.

<sup>181</sup> İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri Raporu, s. 59.

<sup>182</sup> RG. 29.06.2012, S. 28338.

insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulduğu” belirtilmiştir. Kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli olan KDK, denetimini parlamento adına yapmakla beraber görevlerini bağımsız olarak sürdürmektedir<sup>183</sup>. Nitekim kuruluş kanununda da hiçbir organ, makam veya kişinin Baş denetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyecekleri, genelge gönderemeyecekleri, tavsiye ve telkinde bulunamayacakları belirtilmektedir (Kanun m.12/1). Kurumun görevleri KDK Kanunu md.5/1’de şöyle belirtilmiştir: “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir” Bu hüküm doğrultusunda KDK idari işlem ve eylemlerin yanında idarenin tutum ve davranışlarını da denetleyebilmektedir. İdarenin tutum ve davranışı ile kastedilen bireylerin kamu hizmeti alırken maruz kaldıkları kötü muamele<sup>184</sup> ile idarenin görevlilerinin, görevlerini ifa ederken idare tarafından maruz bırakıldıkları kötü muamelelerdir. Bu kapsamda KDK, işyerinde yıldırıma maruz kalan bir kamu görevlisinin doğrudan Kuruma başvurabilmesi de mümkün olabilecektir. Zira KDK Kanunu’nun 17/4. maddesinde, “Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulu Kanununda öngörülen başvuru yolları ile özel kanunlarında yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum telafisi güç ve imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir” düzenlemesi yer almaktadır. O halde örneğin işyerinde yıldırıma maruz kalması neticesinde kaygı bozukluğu yaşamaya başladığı gerekçesiyle doğrudan KDK’ya başvuran bir kamu görevlisinin başvurusunun kabul edilmesi ihtimal dahilindedir.

Kuruma başvuru süresi Kanunun 17/7 maddesinde düzenlenmiş olup, “idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden itibaren veya idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde”

<sup>183</sup>Cem Derin/Burak Coşkun, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması”, Ombudsman Akademik, S.4, Y. Temmuz-Aralık 2017, s.176.

<sup>184</sup> Derin/Coşkun, s.177.

yapılabileceği belirtilmiştir. 17. maddesinin son fıkrasında ise “dava açma süresi içinde yapılan başvurunun işlemeye başlamış olan dava süresini durduracağı” hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre işyerinde yıldırımaya maruz kalan kamu görevlisinin KDK’ya yapacağı başvuru üzerine verilecek karar idari davaya konu olabilecek icrai bir karar olmayacaktır<sup>185</sup> zira KDK, şikayet edilen idareye şikayet konusu ile ilgili konularda sadece önerilerde bulunabilir. Bu husus Kanununun 5/1 maddesinde, “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir” düzenlemesi ile belirtilmiştir.

KDK’ya, “İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir. Şikayetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması halinde menfaat ihlali aranmaz” (Yönetmelik m.7)<sup>186</sup>. Dolayısıyla bir insan hakkı ihlali olan işyerinde yıldırımda da, başka bir kamu görevlisi örneğin işyerinde yıldırma olgusunda seyirci rolündeki üçüncü taraf, Kuruma şikayet başvurusunda bulunabilecektir. Kurum, idarenin idari fonksiyonunu yerine getirirken uyması gereken ilkeleri, iyi yönetim ilkeleri başlığı altında belirterek<sup>187</sup>, şikayet başvurusu ile ilgili inceleme ve araştırmalarını yaparken şikayet edilen kurumun bu ilkeler doğrultusunda hareket edip etmediğini gözetmekte ve idari bir kurum olan kendisi de bu ilkelere uymaktadır.

KDK, yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde dört çeşit karar verebilmektedir; şikayetin yerinde olduğu kanaatine varırsa “tavsiye kararı” (Yönetmelik m.32/1), şikayetin yerinde olmadığı kararına varırsa “ret

---

<sup>185</sup> Turhan, s.107.

<sup>186</sup> RG. 28.03.2013, S. 28601 (mükerrer).

<sup>187</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin iyi yönetim ilkeleri kenar başlıklı 6. Maddesinde belirtilen iyi yönetim ilkeleri şunlardır: insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması.

kararı”(Yönetmelik m.33/1) verir. Şikayet konusu talep ilgili idare tarafından yerine getirilir veya şikayetin çözüme kavuşturulduğu taraflarca KDK’ya bildirilirse “dostane çözüm kararı” verir (Yönetmelik m.33/A). Eğer şikayetçi dostane çözüm kararı verilmesi durumu dışında şikayet başvurusundan vazgeçerse veya ölürse, şikayetçi tüzel kişinin tüzel kişiliği sona ererse, şikayet konusu hakkında, inceleme ve araştırma devam ederken dava açılırsa “karar verilmesine yer olmadığına dair karar” verilir (Yönetmelik m.34). Fakat inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusuyla ilgili olarak dava açılması halinde KDK’nın inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilmesi de mümkündür. Bekletilen şikayet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre yapılan inceleme ve araştırma karara bağlanır(Yönetmelik m.29).

KDK, şikayet konusu inceleme ve araştırmasını şikayet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırma sonuçlandırılmazsa şikayetçiye gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir. Şikayetçi dava açarsa KDK, inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir veya davanın sonuçlanmasını bekleyebilir, şayet bekletirse kesinleşen dava sonucuna göre karara bağlar (Yönetmelik m.36). Ayrıca başdenetçilik, kararın verilmesinden sonra sonucu etkileyebilecek bilgi ve belgeler ortaya çıkarsa şikayet hakkında yeniden inceleme ve araştırma yapabilir (Yönetmelik m.39).

KDK, şikayet başvurusunun inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini şikayet edilen idareye ve başvurana bildirir. Ayrıca başvurana, işleme karşı başvuru yolları, başvuru süresi ve başvurulacak makam da gösterilir (Kanun m.20/2).

KDK, yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde şikayetin yerinde olduğu kanaatine vararak verdiği tavsiye kararıyla idareye; hatalı davrandığını kabul etmesi, zararı tazmin etmesi, işlem yapması veya eylemde bulunması, mevzuat değişikliği yapması, işlemini geri alması, kaldırması, değiştirmesi veya düzeltilmesi, uygulamasını düzeltilmesi, uzlaşmaya gitmesi, tedbir alması tavsiyelerinden bir veya birkaçını veya bunlar dışında başka bir hususu da tavsiye edebilir (Yönetmelik

m.32/1 ve 2). İlgili idare kendisine tavsiye edilen çözüme, uyma yönünde irade göstererek hangi işlemi tesis etmiş ya da önlemi almışsa onu; uymama yönünde irade gösterirse de uymama gerekçesini KDK'ya otuz gün içinde bildirmek zorundadır (Kanun m.20/3).

İşyerinde yıldırımaya maruz kalan bir kamu görevlisi KDK'ya yıldırma davranışlarına son verilmesi ve/veya yıldırımaya maruz kaldığı için uğradığı zararın tazmini talebiyle şikayet başvurusunda bulunabilecektir. Bunları ayrı ayrı talep edebileceği gibi birlikte de talep edebilecektir. Bu doğrultuda KDK şikayet başvurusunu yerinde bulursa idareye, ilgili kamu görevlisinin işyerinde yıldırımaya maruz bırakıldığını kabul etmesini, yıldırma davranışlarına son verilmesini, yıldırımaya sebep olan tesis edilmiş işlemin geri alınmasını, işyerinde yıldırma davranışlarında bulunan kamu görevlisi ile yıldırımaya maruz kalan kamu görevlisinin uzlaştırılması, aynı veya benzer bir yıldırma olayının yaşanmaması için idare tarafından gerekli tedbirlerin alınması, işyerinde yıldırımaya maruz kalan kamu görevlisinin yaşadığı psikolojik veya fiziksel rahatsızlıklardan dolayı zararının giderilmesini tavsiye edebileceği gibi başka bir tavsiyede de bulunabilecektir. Literatürde KDK'nın şikayet edilen idarenin kötü davranışı ve işleyişini düzeltme yetkisi bulunmadığından idareyi bağlayıcı kararlar veremeyeceği için, işyerinde yıldırma davranışlarını uygulayan amir ya da çalışan diğer kamu görevlileri hakkında icrai karar alma yetkisinin bulunmadığı savunulmaktadır<sup>188</sup>. Çalışmamızın ikinci bölümünde KDK'nın işyerinde yıldırma (mobbing) kararları inceleneceği için ayrıntılı değerlendirmelere orada yer verilecektir.

#### **1.3.4. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna başvuru**

Literatürde yaygın olarak mobbing veya psikolojik taciz kavramlarının kullanıldığını daha önce de ifade etmiştik. 6701 sayılı Kanunda bizim de çalışmamızda kullanmayı tercih ettiğimiz kavram olan “işyerinde yıldırma” kavramı kullanılmış fakat bu kanundaki işyerinde yıldırma bir ayrımcılık türü olarak düzenlenmiştir. Daha açık bir ifadeyle bu kanunda yer alan işyerinde yıldırma kavramı bizim kullandığımız işyerinde yıldırmanın (mobbingin) ayrımcılığa

<sup>188</sup> Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, Adalaet Yayınevi, Ankara 2019, s. 777.

dayanarak yapılmasıdır. Kanuna göre bir olayın işyerinde yıldırma olarak düzenlenmesi için bulunması gereken unsurlar; “işyerinde gerçekleşmelidir, kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanılarak yapılmalıdır, kişiyi işinden soğutmak, bıktırmak amacı olmalıdır, kasıtlı yapılmalıdır, birden fazla eylem bulunmalıdır”<sup>189</sup>.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ( TİHEK) 6701 sayılı Kanunla<sup>190</sup> “ 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 amacıyla kurulmuştur”( Kanun m.1). 6701 sayılı kanunun bu hükmüne paralel olarak işyerinde yıldırma da bir insan hakkı hedef alınarak, çalışanların eşit muamele görme hakkı elinden alınmakta ve çalışanlar arasında ayrımcılık yapılarak hukuki hakkının kullanılması engellenmektedir. Kanunun 2/g maddesinde işyerinde yıldırma şu şekilde tanımlanmıştır: “İşyerinde yıldırma, bu kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanılarak kişiyi işinden soğutmak, dışlamak, bıktırmak amacıyla kasıtlı olarak yapılan eylemlerdir”. Kanunun 2/j maddesinde de “taciz”in tanımı yapılmıştır, “psikolojik ve cinsel türleri de dahil olmak üzere kanunda sayılan temellerden birine dayanılarak insan onurunun çiğnenmesi amacını taşıyan ve böyle bir sonucu doğuran yıldırıcı, onur kırıcı, aşağılayıcı veya utandırıcı her türlü davranıştır”. Buradaki taciz kavramı psikolojik taciz kavramı olan mobbing olgusunu karşılamamakta işyeri dışında gerçekleşen tacizi de ifade etmektedir.

İşyerinde yıldırmanın tanımı yapılırken bahsi geçen ayrımcılık temelleri, “cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hal, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı olarak ayrımcılık yapmanın yasak olduğudur” (Kanun m.3/2). Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrasında ayrımcılık türleri tek tek sayılmıştır. Bunlar; “ayrı tutma, ayrımcılık talimatı verme ve bu talimatları uygulama, çoklu ayrımcılık, doğrudan ayrımcılık,

<sup>189</sup> Mobbing Nedir?, [https://www.tih.gov.tr/upload/file\\_editor/2021/02/1612789982.pdf](https://www.tih.gov.tr/upload/file_editor/2021/02/1612789982.pdf) E.T. 06.10.2021.

<sup>190</sup> RG. 20.04.2016, S. 29690.

dolaylı ayrımcılık, işyerinde yıldırma, makul düzenleme yapmama, taciz, varsayılan temele dayalı ayrımcılıktır. Dolayısıyla bu kanuna göre işyerinde yıldırma bir ayrımcılık türüdür. Buna göre bir ayrımcılık türü olarak ifade edilen işyerinde yıldırma; cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hal, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayanarak kişiyi işinden soğutmak, dışlamak, bıktırmak amacıyla kasıtlı olarak yapılan eylemlerdir. Dolayısıyla TİHEK Kanunu literatürde sayılan işyerinde yıldırma davranışlarından sadece ayrımcılığa dayanılarak yapılan yıldırmaya işaret etmekte ve kişiyi buna karşı korumaktadır, bu nedenle işyerinde yıldırma (mobbing) davranış biçimlerini daraltarak kapsamına almış olduğunu söyleyebiliriz. TİHEK'e yapılacak işyerinde yıldırma başvuruları da sadece ayrımcılık nedeniyle yıldırmaya maruz kaldığını iddia edenler başvuruda bulunabileceklerdir.

Kanun, ayrımcılık yasağının kapsamını da belirterek, “eğitim ve öğretim, yargı, kolluk, sağlık, ulaşım, iletişim, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, sosyal yardım, spor, konaklama, kültür, turizm ve benzeri hizmetleri sunan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürüttükleri faaliyetler bakımından bu hizmetlerden yararlanmakta olan veya yaralanmak üzere başvurmuş olan ya da bu hizmetler hakkında bilgi almak isteyen kişi aleyhine ayrımcılık yapılamayacağı” (Kanun m.5/2) şeklinde ifade edilmiştir. Ayrımcılık yasağını ihlal eden, 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 (Kanun m.3/3.). Dolayısıyla çalışanlar arasında ayrımcılık yasağının ihlal edilmesiyle işyerinde yıldırmaya maruz kaldığını ileri sürerek TİHEK'e başvuru yapan bir kamu görevlisinin başvurusu neticesinde söz konusu ihlalin gerçekleştiği tespit edilirse, ihlalin gerçekleştiği kamu kurumundan yıldırmaya sebep olan ayrımcılık ihlalinin sona erdirilmesi, yıldırmanın kamu görevlisinde oluşturduğu tahribatın giderilmesi için; örneğin yıldırma nedeniyle psikolojik veya fiziksel rahatsızlıklar yaşamaya başlayan kamu görevlisi için gerekli sağlık hizmetlerini almasını desteklenmesi gibi taleplerde bulunabilmektedir. Ayrıca

yıldırmanın tekrar yaşanmaması için o kamu görevlisi hakkında idari ve adli soruşturmaların başlatılması talebinde bulunabilmektedir.

Kuruma başvuru yapılmadan önce bu kanuna aykırı olduğu iddia edilen uygulamanın düzeltilmesi ilgili taraftan talep edilmelidir. Bu talep reddedilir veya otuz gün içinde cevap verilmezse Kuruma başvuru yapılabilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, bu şartı aramadan başvuruları kabul edebilir (Kanun m.17/2).

Kurum, yapılan başvuruları ve resen yaptığı incelemeleri, başvuru ve inceleme kararı tarihinden itibaren en geç üç ay içinde sonuçlandırır. Bu süre, Başkan tarafından bir defaya mahsus olmak üzere en fazla üç ay uzatılabilir (Kanun m. 18/1). Başkan, incelemenin özelliğine göre görüşlerin alınmasından sonra resen veya talep üzerine tarafları uzlaşmaya davet edebilir (Kanun m.18/3).

Kurum eğer yapılan başvuru neticesinde ayrımcılık yasağının ihlalini tespit ederse İdari Para Cezası uygulama yetkisine sahiptir. Kanununun 25. maddesinin birinci fıkrasında bu yetki şöyle ifade edilmiştir: “Ayrımcılık yasağının ihlali halinde, 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.” Kanunun bu hükmüne göre bu kanunda belirtilen ayrımcılık türlerine göre yapılan işyerinde yıldırma başvurusu neticesinde ayrımcılık yasağının ihlali tespit edilirse yıldırmanın gerçekleştiği Kamu Kurumuna idari para cezası verilebilecektir.

TİHEK'in ayrımcılık yasağının ihlal edilmesine karar vermesi durumunda yaptırım olarak idari para cezası vermesi dışında başka bir yaptırımda bulunamamaktadır. İhlal tespit ettiğinde Cumhuriyet Başsavcılıklarına ihbarda bulunmakta ve ihlalin gerçekleştiği kamu kurumuna ihlalin giderilmesini, ihlali gerçekleştiren kamu görevlisi hakkında ilgili idari ve cezai soruşturmanın başlatılması talebinde bulunmaktadır. Kamu kurumları talep doğrultusunda harekete

geçmezse TİHEK'in herhangi bir yaptırımında bulunma yetkisi yoktur bu durumun da kararlarının gücünü ve etkisini azalttığı yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Bu tür eleştiriler olsa da THİEK ve KDK gibi kararları tavsiyede niteliğinde olan kurumlara yapılan başvurularda verdikleri tavsiye kararlarının birçok konuda önleyici, düzeltici etkilerinin olduğu görülmektedir<sup>191</sup>.

### **1.3.5. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna başvuru**

Kamu Görevlileri Etik Kurulu 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunla<sup>192</sup>, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla kurulmuştur (Kanun m.1). Kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğine haiz kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar (Kanun m.1/2).

Bu kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir (Kanun m.4/1). Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırı olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan kararlar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir (Kanun m.4/2). Dolayısıyla işyerinde yıldırıma maruz kaldığını iddia eden bir kamu görevlisine yıldırma davranışları genel müdür veya eşit seviyedeki bir kamu görevlisi tarafından uygulandığını iddia ediyorsa kişi, Kamu Görevlileri Etik

---

<sup>191</sup> Haydar Albayrak, "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri", Sayıştay Dergisi, C. 31. S. 119, Y. 2020, s. 148.

<sup>192</sup> RG. 08.06.2004, S. 25486.

Kuruluna; daha alt seviyedeki kamu görevlileri tarafından uygulandığını iddia ediyorsa ilgili idarenin disiplin kuruluna başvurabilecektir.

Kurula başvuru 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye’de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilir (Kanun m.4/3).

Kurul, kendisine yapılan başvuruların inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür, bu inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak ve sonucu ilgililere, Cumhurbaşkanlığına, Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına yazılı olarak bildirmek zorundadır (Kanun m.5).

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin<sup>193</sup> 39. maddesine göre, “Kurulun kararları başkan ve üyeler tarafından imzalandığında kesinleşir, kesinleşen kararlar Cumhurbaşkanlığı Makamına sunulur. Kararlara karşı idari yargı yolu açıktır. Kurul kendisine yapılan başvuruyu araştırması ve incelemesi neticesinde başvuruya konu eylem veya işlemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem yaptığı veya eylemde bulunduğunu tespit etmesi halinde bu durumu Cumhurbaşkanlığı, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Kurul kararı yargı yeri tarafından iptal edilirse Kurul, bu iptal kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlarır”.

### **1.3.6. İşyerinde yıldırma nedeniyle tazminat davası açılması**

İşyerinde yıldırma maruz kaldığını iddia eden bir kamu görevlisinin açacağı tazminat davası iki türdür. Birincisi Anayasanın “Görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence” kenar başlıklı 129. maddesinin beşinci fıkrası, “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerinin kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun

<sup>193</sup> RG. 13.04.2005, S. 25785.

gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir” hükmü gereği idare aleyhine hizmet kusuru nedeniyle idari yargıda tam yargı davası açılmasıdır. İkincisi ise kamu görevlisinin salt kişisel kusurundan (haksız fiil) dolayı doğrudan kamu görevlisine karşı adli yargıda açılan tazminat davasıdır. İdare aleyhine açılan tazminat davası neticesinde devletin tazmin ettiği tutarı Anayasanın 40. maddesinin son fıkrasına göre ilgili kamu görevlisine rücu hakkı saklıdır. Devlet Memurları Kanununun 13. maddesinin birinci fıkrasında da kişilerin kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açabilecekleri, son fıkrasında da kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkının saklı olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kamu görevlilerine uygulanan işyerinde yıldırma idari işlemlerle olabileceği gibi idari eylemlerle de olabilir. Disiplin cezası verme, geçici görevlendirme gibi kamu görevlisini yıldırma amacıyla yapılan idari işlemlere karşı idari yargıda iptal ve tam yargı davası açılabilir, bunda tereddüt yoktur. Fakat işyerinde yıldırmada bulunan bir kamu görevlisinin davranışının salt kişisel kusur olarak mı yoksa görev kusuru olarak mı değerlendirileceğinin tespiti her zaman kolay değildir. Kamu görevlilerinin hizmet içindeki ve hizmet ile ilişkili bazı kusurlu davranışları doktrinde kişisel kusur olarak nitelendirilmiştir. İdare hukukunda kişisel kusur kavramı özel hukuktaki haksız fiilden farklı olarak, ancak idarenin kamu görevlisine tanıdığı bazı imkanlardan yararlanılarak işlenebilen bir kusurdur. Kişisel kusur, kamu hizmet ve faaliyetiyle ilgilidir. Kamu görevlisinin kamu görevi ve yetkileriyle ilgili davranışlarının sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kamu görevlisinin kişisel kusuru idarenin kusurudur bu nedenle idare kamu görevlisinin kişisel kusuru ile verdiği zararlardan aslen sorumludur. Bu sebeple son dönemde kamu görevlilerinin kişisel kusurları idari yargı yerlerince idare açısından hizmet kusuru olarak değerlendirilmektedir<sup>194</sup>.

Hizmet içindeki kişisel kusur şu dört durumda kabul edilmektedir; kamu görevlisinin hizmet içindeki suç niteliği taşıyan davranışları, kamu görevlisinin yargı

---

<sup>194</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 550.

kararlarını kasten yerine getirmemesi, kamu görevlisinin görevini yürütürken düşmanlık, siyasal kin ve rekabet, kişisel ihtiras ya da menfaat temini gibi zarar verici işlem ya da eylemlerde bulunmaları, kamu görevlisinin çok açık olan yasa hükmünü yanlış uygulaması gibi çok ağır kusuru. Ancak kamu görevlisinin hizmet içindeki kişisel kusurlu davranışları idarenin söz konusu görevlerini yeteri kadar yerine getirmediğini gösterir ki burada hizmet kusuru ile kişisel kusur iç içe geçmiştir. Uygulamada kamu görevlilerinin hizmet içinde ve fakat kişisel kusurları ile kişilere verdikleri zararlar nedeniyle kamu görevlilerine karşı haksız fiil esaslarına göre dava açılabilmesi kabul edilmiştir. Ancak doktrinde, Anayasa'nın 129. maddesinin 5. fıkrasında memur ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan söz edildiği, bu nedenle kamu görevlilerinin yetkilerini kullanmaları esnasındaki kusurlu davranışları nedeniyle verdikleri zararların tazmini için ancak İdare aleyhine dava açılabilmesi ve ilgili kamu görevlisi aleyhine dava açılmayacağı belirtilmektedir<sup>195</sup>.

### **1.3.6.1. İdare aleyhine İdari Yargıda İptal ve Tam Yargı Davası açılması**

2577 sayılı İdari yargı Usulü Kanununun (İYUK)<sup>196</sup> 12. maddesinde idari işlemlerden, 13. maddesinde idari eylemlerden doğan zararların karşılanması için açılacak tam yargı davalarının açılma yöntemleri ve süreleri düzenlenmiştir. Buna göre “iptal ve tam yargı davaları” başlığını taşıyan 12. maddede “ilgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay’a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davasını açarak bu davanın karara bağlanması üzerine bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde ilgililerin 11. madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır” hükmü yer almaktadır.

“Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması” başlığını taşıyan 13. maddenin birinci fıkrasında ise “idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava

<sup>195</sup> Günday, s. 374-378.

<sup>196</sup> RG. 20.01.1982, S. 17580

açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgi idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava süresi içinde dava açılabilir” düzenlemesi yer almaktadır.

Danıştay’ın işyerinde yıldırımaya maruz kaldığı iddiasıyla bir kamu görevlisi tarafından, İzmir 1. İdare Mahkemesinde açılan maddi ve manevi tazminat davasının kabul edilmesi nedeniyle davalı idarenin temyiz başvurusu neticesinde verdiği kararda<sup>197</sup>:

Davacının ileri sürdüğü iddialar şöyledir: Fakültede bölüm başkanı olarak görev yapan davacı, davalı idare tarafından bölüm toplantıları düzenlenmesinin engellendiği, her yıl düzenli olarak yapılan ve kendisinin de katıldığı toplantıya bölüm başkanı olarak kendisi yerine yine aynı bölümden başka bir öğretim elemanının görevlendirildiği, yeni akademik yılda yürürlüğe girecek olan program hakkında toplantıya kendisi dışında tüm bölüm öğretim elemanlarının Dekanlık tarafından çağrıldığı, yeni akademik yılı yüksek lisans programında kendisine ders görevlendirmesi yapılmadığı, mezuniyet törenine alınmayarak öğrencilere diploma verme hakkının elinden alındığı ve görevini yerine getirmesinin engellendiği, kendisi tarafından yapılan bölüm toplantısında kararlaştırılan yarı yıl ders programı ve ders görevlendirmelerinin dekan tarafından bu konuda başka bir öğretim elemanına görev verilerek kendisinden habersiz değiştirildiği, yıl başında ve yıl sonunda yapılan Fakülte Kurulu toplantılarına bölüm başkanı olarak kendisinin çağrılmadığı hususları nedeniyle kendisine karşı sistemli, yasalara ve hukuka aykırı davranışlarda bulunularak görevini yapmasının engellendiği ve uygulanan sistematik psikolojik baskılar neticesinde ruh sağlığının bozulup görevinden ayrılmak zorunda bırakıldığını ileri sürmüştür.

---

<sup>197</sup> Danıştay 8. Dairesi, E. 2016/5696, K. 2018/1160, T. 1.3.2018. [http:// www. kazanci.com](http://www.kazanci.com) (Erişim) 29.11.2020.

Danıştay, İdarenin mali sorumluluğuna gidilmesi suretiyle duyulan acı ve üzüntüden kısmen de olsa maddi edimlerle telafi edilmesi olan manevi tazminatın bir zenginleşme aracı olmadığını vurgulayarak manevi tazminatın tanımını yapmıştır. Şöyle ki, “manevi tazminatın idarenin bir işlemi veya eylemi nedeniyle kişilerin manevi değerlerinde bir eksilme durumunda duyulan acı, üzüntü ve sarsıntının giderilmesi aracı olduğu, manevi zararın ise kişinin şahıs varlığında iradesi dışında meydana gelen eksilme olup kişinin kendisinin veya yakınlarının şan, şeref, kişilik hakları ve vücut bütünlüğüne yönelik eylem ve işlemler nedeniyle duyduğu derin ruhsal ve bedensel acı, üzüntü olduğu belirtilmiştir”. Somut olayda ise davacının manevi tazminata gerekçe gösterdiği işyerinde yıldırma iddialarını, manevi zararın tazmin edilebilmesi için varlığı gerekli olan şeref, haysiyet, kişilik hakları veya vücut bütünlüğüne yönelmiş bir saldırı niteliğinde somut olarak kanıtlanmış idari eylemler olarak kabul etmemiştir. Somut davada işyerinde yıldırma iddiaları manevi tazminata konu edildiği, Danıştay’ın ise kararda işyerinde yıldırma kavramına değinmediği görülmektedir. Çalışmamızın ikinci bölümünde detaylı olarak yer vereceğimiz işyerinde yıldırma gerekçesiyle açılan idari davaların temyizinde Danıştay’ın çok nadiren işyerinde yıldırma olgusuna yer verdiğini göreceğiz. Yine Danıştay’ın bu kararında olduğu gibi genel olarak işyerinde yıldırma konulu davalarda manevi tazminat için somut olayda somut deliller aradığını, işyerinde yıldırma kavramına (mobbing olarak) yer verse de işyerinde yıldırma sürecini bir bütün olarak ele alıp değerlendirmedeğini görmekteyiz.

Karşı oyda ise yine manevi tazminat isteminin kabulü hukuka aykırı bulunarak bozulması istenmiş fakat farklı bir gerekçe ileri sürülmüştür. Şöyle ki davacının manevi tazminat isteminde ileri sürdüğü yukarıda belirtilen iddiaların bütün bilgi ve belgeler temin edilerek ortaya çıkartılması gerekirken yeterli inceleme yapılmaksızın manevi tazminat isteminin kabul edilmesi nedeniyle hukuka aykırı bulunmuştur.

### **1.3.6.2. Kamu görevlisinin kişisel kusuru nedeniyle Adli Yargıda Tazminat Davası açılması**

Anayasanın 129/5 maddesi ile 657 sayılı Kanun’un 13/1 maddesi gereğince memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kusurlu eylemleri nedeniyle meydana gelen zararlar dolayısıyla açılacak tazminat davaları, kendilerine

rücu edilmek kaydıyla ve yasada gösterilen biçim ve koşullara uygun olarak idare aleyhine açılabilir. Fakat İdare aleyhine böyle bir davanın açılabilmesi hizmet kusurundan kaynaklanmış, idari işlem ve eylem niteliğini yitirmemiş davranışlar ile sınırlıdır. Kamu görevlisinin özellikle haksız eylemlerde Anayasa ve özel yasalardaki bu güvenceden yararlanma imkanı olmadığı için doğrudan haksız eylemi gerçekleştiren kamu görevlisi aleyhine tazminat davası açılabilecektir” açıklamalarının yer aldığı işyerinde yıldırma ile ilgili Yargıtay kararı aşağıdaki gibidir<sup>198</sup>:

Dava, psikolojik baskı ve yıldırma politikaları ile işyerinde yıldırma kapsamında değerlendirilecek davranışlara maruz kaldığı için davacının kişilik haklarının saldırıya uğradığı ve bu zararın tazmin edilmesi talebine ilişkin olarak açılmıştır. Bir Fakültede bölüm başkanı olarak çalışan davacı, fakülte dekanının kendisine tutum ve davranışları ile psikolojik baskı ve yıldırma politikaları uyguladığını, dekanı üniversite yönetimine şikayet etmesine rağmen sonuç alamayıp aksine bu şikayeti nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırıldığını, dekanın diğer öğretim elemanlarına davacı hakkında onunla görüşmemeleri, ondan uzak durmaları gerektiği gibi olumsuz sözler söyleyerek davacıyı dışlama ve tecrit etme politikası uyguladığını, davacının mesai saatlerine dikkat etmesine rağmen önceki bir tarihte mesaiye gelmediği gerekçesiyle hakkında soruşturma açıldığını, bir takım resmi yazılarla gereksiz uyarılara maruz kaldığını iddia etmiştir. Adli yargıda açılan davada yerel mahkeme davacının iddialarını sabit görerek davalı dekanın işyerinde amir pozisyonunu kullanarak davacının kişilik haklarını çiğnediği, çalışma arkadaşları arasında davacıyı küçük düşürdüğü gerekçesiyle davanın kısmen kabulü ile manevi tazminat talebinin bir bölümünün tazmin edilmesine karar vermiştir. Kararın davalı vekili tarafından temyiz edilmesi neticesinde Yargıtay 4. Dairesi kararında, davanın Anayasa'nın 40/3, 129/5. maddesi ve 657 sayılı Kanunun 13. maddesi ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun ilgili kararı<sup>199</sup> gereği husumet yönünden reddedilmesi gerektiği, yerel mahkemenin açıklanan yasal düzenlemeler gözetilerek davanın husumet nedeniyle reddetmesi gerekirken işin esasının incelenmiş olması usul ve yasaya uygun düşmediğinden kararın bozulması gerektiğini belirtmiş ve karar oy çokluğuyla bozularak yeniden yargılama yapılışı için yerel mahkemeye gönderilmiş,

<sup>198</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 2014/4-110, K. 2015/2600, T. 11.11.2015.

<sup>199</sup> Bkz. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 2011/4-592, K. 2012/25.

yerel mahkeme de kararında direnmiştir. Direnme kararının davalı vekili tarafından yeniden temyiz edilmesiyle Yargıtay Hukuk Genel Kurulu önüne gelen uyuşmazlığın; davaya konu eylemlerin hizmet kusuru mu yoksa hizmetten ayrılabilen kişisel kusur mu olduğu, varılacak sonuca göre davanın Anayasa'nın 129/5 ve 657 sayılı kanununun 13. maddesi uyarınca husumet yokluğu nedeniyle reddinin gerekip gerekmediği noktasında toplanmıştır. Sözü edilen Anayasal ve kanuni bu düzenlemeler ile yasa koyucunun memur ve kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri fiillerden dolayı haksız olarak yargı önüne çıkarılmalarını önlemek, kamu hizmetinin sürekli, eksiksiz yürütülmesini sağlamak, mağdur için de daha güvenilir bir tazminat sorumlusu tespit etmek amacını güttüğünü ifade etmiştir. Personelin kişisel eylem ve davranışlarının idari eylem ve işlem sayılmadığını belirterek Anayasa'nın 125/son fıkrasında düzenlenen "İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür" hükmü ile yine Anayasa'nın 137. maddesinde düzenlenen; "... konusu suç olan emri yerine getiren kimsenin sorumluluktan kurtulamayacağı" hükmünün kamu personelinin kanuna aykırı eylem ve işlemlerinden şahsen sorumlu tutulacağı ilkesinin Anayasa'da kabul edildiğinin çok açık olduğunu ifade etmiştir. Diğer yandan memur veya kamu görevlisinin tamamen kendi iradesi ile kasten ya da yasalardaki açık hükümler dışına çıkarak ve bunlara aykırı olarak suç sayılan eylemiyle verdiği zararlarda eylem ile kamu görevinin yürütülmesi arasında objektif bir illiyet bağının varlığından söz edilemeyeceğini, bu gibi hallerin 657 sayılı kanununun 13. maddesinin hukuksal alanı dışında tutulduğunda şüphe olmaması gerektiğini belirtmiştir. Görevden kolayca ayrılabilen ve görev dışında kalan kusurlu eylem ile kamu görevi arasındaki bağ kesilerek salt memurun ya da kamu görevlisinin kişisel kusuru ile karşı karşıya kalındığını işte bu noktada görev kusuru ile kişisel kusurun ayrımında kişisel kusurun alanı ve unsurlarının açık bir biçimde saptanmasının önem taşıdığını ifade ederek açıklamalarına şöyle devam etmiştir; " Bilindiği gibi, görev kusuru daha çok kamu görevlisinin görevinden ayrılamayan kişisel kusuru olarak kendini gösterir. Bu kişisel kusur, görev içinde ve dolayısıyla idarenin ajanına yüklediği ödev yetki ve araçlarla işlenmektedir. Kişisel kusurda ise kamu görevlisinin eyleminde açıkça ve kolayca görevinden ayrılabilen tasarruf ve hatalar görülür. Bir başka deyişle, kişisel kusurda idare nam ve hesabına hareket eden bir kamu görevlisinin idareye atıf ve

izafe olunacak yerde, doğrudan doğruya kendi şahsına isnat olunan ve kişisel sorumluluğunu bitiren hukuka aykırı eylem ve işlemleri belirgindir ve burada kamu görevlisi zarar doğurucu eylemini kamusal görevin yerine getirilmesi saiki ile ancak salt kişisel kusuru ile işlemiştir. Gerek öğretide gerekse yargısal kararlarda personelin kişisel eylem ve davranışları, idari eylem ve işlem sayılmamış, kişisel kusura dayanan davaların inceleme yerinin adli yargı olduğu, hasmının da kişinin kendisi olduğu kabul edilmiştir”.

Kararda Uyuşmazlık Mahkemesinin 05.03.1966 gün ve E. 65/64, K. 1966/1 sayılı kararının da aynı görüşün devamı niteliğinde olduğu, yine Uyuşmazlık Mahkemesinin 17.03.1986 gün ve 1985/20-1986/27 sayılı kararında “dikkatsizlik, tedbirsizlik ve meslekte acemilik nedenlerle verilen zararlarda ancak şahsi kusurun söz konusu olacağı”, “idarenin ajanı durumundaki kişilerin şahsi kusurları yönünden kendilerine açılan tazminat davalarının adli yargı yerinde görülmesi gerektiği” ilkesinin benimsendiği ifade edilmiştir.

Bu genel açıklamalarının ışığında somut olay ele alınarak verilen kararda, “davacı, kendisine karşı psikolojik baskı ve bezdiri uygulandığı gerekçesi ile manevi tazminat isteminde bulunduğundan, davacının istemini dayandığı bu maddi olgulardan davalı dekanın göreviyle ilgili bir eylemine değil, salt kişisel kusuruna dayanıldığı anlaşılmaktadır” ifadeleri yer almıştır. Verilen karar, “Anayasa’nın 129/5. maddesi gereğince memurların ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken meydana gelen zararlara ilişkin davaların idare aleyhine dava açılabilmesinin, eylemin hizmet kusurundan kaynaklanmış olması koşuluna bağlı bulunması karşısında; dava dilekçesinde sıralanan maddi olgularda davalının salt kişisel kusuruna dayanılması nedeniyle davanın adli yargı yerinde çözümlenmesi gerekir” şeklinde olmuştur. Kararda aynı ilkenin benimsendiği Hukuk Genel Kurulunun diğer kararlarına<sup>200</sup> da atıfta bulunulmuştur.

<sup>200</sup>Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 2000/4-1650, K. 2000/1690, T. 15.11.2000;E. 2001/4-595, K. 2001/643, T. 26.09.2001; e. 2006/4-86, K. 2006/111, T. 29/03/2006; E. 2007/4-640, K. 2007/725, T. 17.10.2007; E. 2008/4-156, K. 2008/140, T. 20.02.2008; E. 2009/4-411, K.2009/491, T. 11.11.2009; E. 2009/4-448, K. 2009/545, T. 18.11.2009; E. 2013/4-44, K. 2013/1512, T. 30.10.2013; E. 2013/4-1537, K. 2014/573, T. 30.04.2014; E. 2013/4-1601, K. 2014/681, T. 30.04.2014.

### 1.3.7. Cumhuriyet Başsavcılığına şikayette bulunma

İşyerinde yıldırma, Türk Ceza Kanunu kapsamında bir suç olarak düzenlenmemiştir. Fakat işyerinde yıldırma davranışlarından bazıları TCK kapsamında suç olarak nitelendirilmiştir. Örneğin cinsel taciz, nefret ve ayrımcılık, eziyet, tehdit, hakaret suçları gibi. Suç teşkil eden bu davranışlardan dolayı işyerinde yıldırma maruz kalan bir kamu görevlisi yıldırma bulunan başka bir kamu görevlisini Cumhuriyet Başsavcılığına şikayet edebilecektir. Şikayet edilen kamu görevlisinin yargılanabilmesi idarenin soruşturma izni vermesine tabidir (Uzlaşma kapsamına giren suçlar hariç)<sup>201</sup>.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri ve izlenecek usulü belirtmek amacıyla 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun düzenlenmiştir<sup>202</sup>. Bu kanun Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanmaktadır. Ancak görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlara ilişkin kanun hükümleri ile suçun niteliği yönünden kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usullerine ilişkin hükümler saklıdır. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali genel hükümlere tabidir. Disiplin hükümleri saklıdır (Kanun m.2).

Ceza soruşturması yapılabilmesi kapsamında 4483 sayılı Kanuna göre “Soruşturma İzni Verilmesine” veya “Soruşturma İzni Verilmemesine” yönündeki verilen kararlar Disiplin yönünden yapılacak iş ve işlemleri etkilemeyeceğinden, Kanunun 2. maddesinde disiplin hükümlerinin saklı olduğu hükme bağlanmıştır. Buradan soruşturma izni verilmemesi yönünde karar verilmesi üzerine yıldırma bulunan kamu görevlisi hakkında adli soruşturma yapılma imkanı bulunmamakla birlikte ilgili kişi hakkında disiplin hükümlerine göre soruşturma yapılarak idari

<sup>201</sup> Ayrıntılı açıklama için bkz. İşbu tez TCK kapsamında yer alan düzenlemeler.

<sup>202</sup> RG. 04.12.199, S. 23896.

soruşturma sonucuna göre yetkili ve görevli disiplin amirleri veya kurulları tarafından disiplin cezası uygulanabilecektir.

4483 sayılı Kanunu 2. maddesinde belirtilen özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlar kapsamında; Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, hakimler ve savcılar, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, Yükseköğretim kurumları öğretim üye ve yardımcıları, Yüksek Mahkeme Başkan ve Üyeleri, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri ile kurum personeli, Kamu Baş denetçisi ve kamu denetçileri, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı, üyeleri ve kurul personeli, Noterler, İller Bankasının tüm memurları, Teşebbüs Genel Müdürü ve yönetim kurulu üyeleri hariç KİT personeli ve kadro karşılığı olmaksızın çalıştırılan sözleşmeli personel örnek olarak verilebilir<sup>203</sup>. Bu kişiler hakkında Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılacak suç duyurularında 4483 sayılı Kanunda istisna getirildiğinden kendi özel kanunlarındaki soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olarak işlem tesis edilebilecektir.

İşyerinde yıldırmanın ceza yargılama süreci ile ilgili olarak; 4483 sayılı Kanun kapsamında olan kişilerle ilgili doğrudan Cumhuriyet Başsavcılığına şikayette bulunulması üzerine yetkili merciden soruşturma izni istenebileceği gibi, resen ilgili idare tarafından da 4483 sayılı kanun kapsamında olan kişiler hakkında ön inceleme yapılarak soruşturma izni verilip Cumhuriyet Başsavcılığına aşağıdaki örnek olay gibi gönderilerek Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından iddianame düzenlenip ceza davası açılabilir<sup>204</sup>:

İl Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğünde veteriner hekim olarak çalışan bir kamu görevlisi, kurum müdürü tarafından uygun olmayan koşullarda çalışmaya zorlandığını, sık sık savunmasının alındığını, hakarete uğradığını, tehdit edildiğini, sürekli olarak aşağılandığını, keyfi uygulamalarla yıldırılmaya çalışıldığını, sağlık izin taleplerinin keyfi şekilde reddedildiğini ve kurumda imtiyazlı grupların oluşturulduğunu belirten şikayet dilekçesini önce Kurum Müdürlüğüne, BİMER'e ve

<sup>203</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdare Hukuku, s.736.

<sup>204</sup> Bkz. Anayasa Mahkemesi, BN: 2014/7998, KT: 19/7/2018, RGT: 26 Eylül 2018, RGS: 30547 kararının İdari Soruşturma Süreci ve Ceza Yargılama Süreci.

Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığı'na sunmuştur. Fakat bu şikayet dilekçesinin sonuçsuz kalması üzerine bu defa dilekçesini Valiliğe sunarak daha önce dile getirdiği işbu dilekçedeki şikayetlerin sonuçsuz kaldığını, kurum müdürünün kendisine yönelik tehditleri sürdürdüğü ve saldırganlığını arttırdığını iddia ederek kurum müdürü hakkında idari soruşturma başlatılmasını talep etmiştir. Bunun üzerine İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürü ön incelemececi olarak atanmıştır. Ön inceleme raporunda idari soruşturmanın konusu “görev yerinde baskı ve haksızlık yapılması, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal etme” olarak belirlenmiştir. Raporda başvurucuya psikolojik taciz uygulandığı; başvurucunun görev konusunun birçok kez değiştirilmesi, her durumun yazışmaya dökülerek iletişimin zayıflatılması ve koparılması, her hususun disiplin soruşturmasına dönüştürülerek savunma istenmesi, muhakkikin aynı disiplin cezasını talep ettiği iki personel hakkında başvurucunun aleyhine olacak şekilde farklı disiplin cezaları tesis edilmesi, muhakkik raporundan sonra yeniden yazışmalar yapılması ve konunun devam ettirilmesi, sık sık savunma istenmesi, verilen savunmanın yetersiz görülmesi durumunda ceza verilmesi gerekirken yeniden savunma istenmesi, savunmada verilen belgelerin; doktor tarafından yazılan reçetede saatin belirtilmemesi gibi nedenlerle yetersiz görülmesi, diyalogla çözülecek konularda dahi işlem yapılması, kurumda kutuplaşmaya zemin hazırlanması ve bu sorunun çözülememesi, yaşanan süreçte başvurucunun karışık anksiyete ve depresif bozukluk hastalığından muzdarip olması, kurumda çok sayıda soruşturmanın olması gibi nedenlerle ifade edilmiştir. Raporun son kısmında kurum müdürü hakkında disiplin hukuku yönünden yapılacak bir işlemin olmadığı, 4483 sayılı kanun gereğince işlem yapılması ve soruşturma izni verilmesinin uygun olacağı şeklinde değerlendirmeler yapılmıştır. Valilik Makamı 4483 gereğince kurum müdürü hakkında soruşturma izni verilmesine karar vermiştir. Bu kararda; başvurucunun görev yaptığı birimin sık sık değiştirildiği, reçetelerin sunulmasının sağlık kuruluşuna başvurulduğu anlamına geldiği açık olması ve adli bir olay da bulunmamasına rağmen giriş çıkış saatlerinin yazılmamasının gerekçe gösterilerek kusur arama çabasına girişildiği, kurum müdürü ile diğer personel arasında çok sayıda adli ve idari soruşturmaların olduğu, muhakkiklerin verdiği sonrasında da kurum müdürünün yemden inceleme yaparak farklı bir kanaatle yeniden soruşturmalar başlattığı, aynı konuda farklı disiplin cezaları tesis ettiği,

kurum müdürünün 2011/2 sayılı başbakanlık genelgesi ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket ederek işyerinde psikolojik taciz uygulandığı, şeklinde tespitlere yer vermiştir.

Soruşturma izni verilmesi işlemi kesinleştikten sonra İl Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından kurum müdürü hakkında görevi kötüye kullanma ve tehdit suçlamalarıyla iddianame düzenlenerek kamu davası açılmıştır. İddianamede başvurucudan sürekli olarak savunmalar istendiği, muhakkik raporu göz ardı edilerek soruşturulan diğer personele nazaran başvurucu hakkında daha ağır bir disiplin cezası uygulandığı, başvurucunun hastalığının irdelendiği, hasta ile hekim arasında özel durumun araştırıldığı belirtilmiştir. Başvurucunun kurum müdürü tarafından dışlanarak ayrımcılığa uğradığı, uygun olmayan koşullarda çalışmaya zorlandığı, tehdit edildiği ifade edilmiştir. Ceza Mahkemesi ise kurum müdürünün beraatine karar vermiştir. Karar gerekçesinde; sanık müdürün başvurucuyu yıpratmak maksadıyla görevi gereği sahip olduğu birtakım yetkileri kötüye kullandığı ancak psikolojik taciz eyleminin haksız fiil kabul edildiği, her suçun haksız fiil olduğunu ancak her haksız fiilin kanunlarda suç olarak karşılığının bulunmadığını bu durumun başvurucunun tazminat alma hakkını ortadan kaldırmadığını, psikolojik taciz oluşturabilecek hakaret, tehdit, cinsel taciz, cinsel saldırı gibi eylemlerin ceza kanunlarında ayrıca suç olarak düzenlendiği, fakat sanığın eylemlerinin bu suçlardan birini oluşturmadığını ifade etmiştir. Kararda sanığın yetkilerini kötüye kullanmasının maddi anlamda görevi kötüye kullanma suçunu oluşturmayacağı, bu durumun disiplin cezasını ve tazminatı gerektiren bir eylem olarak kabul edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

### **1.3.8. Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunma**

Bireysel başvuru, diğer adıyla Anayasa şikayeti; bireyin bir temel hakkının kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda

bulunmasıdır. Bireysel başvuru olağanüstü kanun yolu değildir; bir temel hak ihlalinin denetlenebileceği istisnai bir hukuk yoludur<sup>205</sup>.

Bireysel başvuru 2010 yılı Anayasa değişikliği<sup>206</sup> ile hukukumuzda girerek Anayasanın 148. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkrasında düzenlenmiştir, “Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır. Bireysel başvuruda kanun yolunda gözetilmesi gereken hususlarda inceleme yapılamaz”.

Hak ihlaline uğrayan gerçek veya tüzel kişi bu ihlali genel mahkemeler aracılığıyla giderebiliyorsa bireysel başvuruda bulunamaz. Bireysel başvuru sadece kamu gücü edimlerine (işlem, eylem veya ihmal), başka bir ifade ile devletin bütün organlarının yasama, yürütme ve yargının işlem, eylem ve ihmeline karşı gerçekleştirilir. Bireysel başvurunun esas amacı, kamu gücü karşısında bir şekilde korumasız kalan hakları ayrıca teminat altına almaktır<sup>207</sup>.

Anayasa'nın 148. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, ancak Anayasa'nın 36. maddesi ile AİHS'nin 6. maddesinin ortak koruma alanına giren temel hak ve özgürlüklerin ihlali iddiasının bireysel başvurunun konusu olabileceği, Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadıyla da vurgulanmaktadır<sup>208</sup>. Buna göre “hak arama hürriyetinin ihlal edildiği gerekçesiyle bireysel başvuruda bulunabilmek için başvuru alanının ya medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili bir uyuşmazlığın tarafı olması ya da başvurucuya yönelik bir suç isnadı hakkında karar verilmiş olması gerektiği anlaşılmaktadır”<sup>209</sup>.

<sup>205</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, Ankara Barosu Dergisi, 2013/4, s.34.

<sup>206</sup> 07.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun, RG: 13.05.2010, S. 27580.

<sup>207</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 892.

<sup>208</sup> Ece Göztepe Çelebi, “Anayasa Mahkemesinin ‘Mobbing’ Başvurularına İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 32, 2015, s. 325.

<sup>209</sup> Anayasa Mahkemesi, B.N. 2012/917, T. 16.04.2013.

Bu kapsamda bireysel başvuruya konu olabilecek temel hak ve özgürlükler AİHS ve Türkiye'nin taraf olduğu ek protokollerde yer alan temel hak ve özgürlüklerden Anayasa'da da yer alanlardır<sup>210</sup>. AYM, bireysel başvuruları incelerken başvuru konusu olaya uygulanacak normun belirlenmesinde iki aşamalı bir yol takip etmektedir. İlk aşamada başvurunun hem Anayasa hem de AİHS kapsamında olup olmadığına bakarak ikisinin de kapsamına girmiyorsa başvuruyu kabul edilemez bulmaktadır. İkinci aşamada yani esasın incelenme aşaması Anayasaya göre yapılarak bu normun aydınlatılması için AİHS ve AİHM içtihadı kullanılmaktadır<sup>211</sup>.

Anayasa Mahkemesine işyerinde yıldırma iddiasıyla yapılan başvurular bireysel başvuru şeklinde olabilmektedir. Anayasa Mahkemesi bu başvuruları Anayasa m. 17/1 ve AİHS m.8, Anayasa m.17/3 ve AİHS m.3, Anayasa m.20 kapsamında ele alarak inceleyip karar vermektedir. Bu kapsamda hukukumuzda bireysel başvuruya konu olan temel hak ve özgürlüklerden işyerinde yıldırma konu olabilecek hak ve özgürlükler; “işkence ve benzeri kötü ya da onur kırıcı muamele yasağı”, “kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı”, “özel yaşama, aile yaşantısına, konut ve haberleşme özgürlüğüne saygı”, “düşünce, vicdan ve din özgürlüğü ile düşünceyi ifade özgürlüğü”, “yaşam hakkı kapsamında kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığının korunması”, “eşitlik ilkesi kapsamında ayrımcılık yasağı” şeklinde ifade edilebilir.

---

<sup>210</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 894.

<sup>211</sup> Kerem Altıparmak, “Anayasa Mahkemesinin Zor Sorusu: İşkence ve Kötü Muamele, Ama Hangisi?”, s.147-148. Erişim: <https://anayasa.gov.tr/media/4437/5.pdf>. E.T. 02.07.2021.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMUNUN VE MAHKEMELERİN İŞYERİNDE YILDIRMA KARARLARI

#### 2.1. Mahkemeler ve Kamu Denetçiliği Kurumunun İşyerinde Yıldırma Olgusu Hakkında Yaptığı İncelemenin Niteliği ve Farkları

İdari yargıda mahkemelerin yaptığı denetim Anayasa ve İdari Yargılama Usulü Kanunu gereği hukukilik denetimi ile sınırlı olup mahkemeler hiçbir surette yerindelik denetimi yapamazlar. İdari yargı yetkisinin kapsamını gösteren hukuki düzenlemelerden, Anayasanın 125/4. maddesinde, “yargı yetkisi idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez” hükmü yer almaktadır. İYUK’un 2/2. maddesinde ise, “idari yargı yetkisi idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler” hükmüne yer verilmiştir. Hukuk devleti ilkesi gereği idare eylem ve işlemlerini hukuk kuralları çerçevesinde gerçekleştirmelidir. İdari yargı organları hukuka uygunluk denetimi ile idarenin işlem ve eylemlerini hukuk kurallarına uygun olarak yapıp yapmadığını denetlemektir<sup>212</sup>.

İYUK’un 2. maddesi doğrultusunda idari yargıda genel olarak iki dava türü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, “idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları”dır. İkincisi ise, “idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları”dır. Bu doğrultuda idarenin işlem ve/veya eylemleriyle neden

<sup>212</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 73.

olduğu işyerinde yıldırmanın denetimi idari yargı yerlerince sadece hukukilik denetimi ile sınırlı olarak yapılabilmektedir.

Yargısal denetimin sınırlı oluşu, geç işlemesi nedeni ile etkisizliği ve yetersizliği, çağdaş idarenin değişimine ve gelişimine cevap verememesi ve de idarenin kendi içinde yapılan denetimin objektif olmaktan uzak oluşu ombudsman denetimini zorunlu kılmıştır<sup>213</sup>. Dilimize kamu denetçisi olarak aktarılan ombudsman, yönetimin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları sonuçlandıran, araştırma, inceleme ve düzeltici önerilerde bulunma ve bulgularını açıklama yetkisi olan kişi ya da kurumdur<sup>214</sup>. Ombudsman kurumu, pozitif hukuk düzeni içinde yönetsel demokrasiyi işler kılmak amacıyla bireylere var olan yasama, yargı ve öteki başvuru mekanizmalarına ek olarak yönetimin işlem ve eylemleriyle ilgili gerçekleşen olumsuzlukların bağımsız ve işinde uzman bir organ aracılığıyla çözmelerine olanak sağlayan bir tür “adalet doktorudur”<sup>215</sup>. Ülkelere göre farklı uygulamalar bulunmakla birlikte, ombudsman, “şikayet üzerine veya resen harekete geçerek idarenin eylem, işlem ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlem ve eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır”<sup>216</sup>. Ombudsmanın bağımsızlığı; yürütmeden ve idareden bağımsız olması anlamındadır<sup>217</sup>. Ombudsman, idare ile idare edilenler arasında bağımsız kamu görevlisi olarak bir tür arabulucudur ve şikayetçi olanların şikayetlerini dinler, bunlar hakkında araştırma ve soruşturma yapar ve bunun sonuçlarını ilgililere olduğu kadar kamuoyuna da duyurmaktadır<sup>218</sup>.

Ombudsman denetimi, yönetsel ve yargısal denetim yollarının dışında bir denetim şekli olup bu kurumların eksikliklerini tamamlamaya yardımcı bir

<sup>213</sup> Hamza Eroğlu, İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 1985, s. 349.

<sup>214</sup> Sezen, s. 72

<sup>215</sup> Akıncı, s. 284.

<sup>216</sup> Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, AÜHFD, S. 49, Y. 2000, s. 160.

<sup>217</sup> Tufan Erhürman, “Ombudsman”, Amme İdaresi Dergisi, C. 31, S. 3, Eylül 1998, s. 91.

<sup>218</sup> Eroğlu, s.350.

kurumdur; bu denetim yollarına alternatif bir yol değildir<sup>219</sup>. Yargısal denetim, bağımsız ve tarafsız bir yargıcın önceden bilinen kuralları uygulayarak ve yerine getirilmesi zorunlu yargısal kararlar vererek idareyi denetim altında tutmaya olanak veren etkili bir denetim yoludur. Bu denetim yolu gerçeğin ortaya çıkması için derinliğine bir araştırma yapmayı zorunlu kılmakta, asgari ölçüde şekilci bir yöntemin izlenmesini gerektirmektedir. Mahkemenin verdiği karar sadece uyuşmazlığı çözümlenmekle kalmaz, aynı zamanda yöneten ve yönetilenler için gerekli hukuki güvenceyi ve hukuk kaynağını oluşturan içtihatların gelişmesini de sağlar. Fakat modern idarenin gücü geleneksel denetim yollarının ve vasıtalarının başa çıkamayacağı bir hızla gelişmekte, büyümektedir. İşte idarenin faaliyet alanının genişlemesi, mevzuatın son derece karmaşık bir hal alması gibi etkenlere karşın yargısal denetim sistemlerinin kendilerini yenileyemeyip artan iş hacmiyle de işlemez hale gelmeleri karşısında ombudsmana gereksinim duyulmuştur. Ombudsman, idarenin bünyesine daha kolaylıkla girip nüfus edebilen, daha süratli, daha kişisel, daha az biçimci, karşılıklı ilişki kurmada önemli bir boşluğu doldurabilen, daha iyi bilgi sahibi olabilen, keyfilikle mücadelede daha etkili olan, tutarlı bir kurumdur<sup>220</sup>.

Ombudsman yurttaşların başvuruları ile harekete geçebileceği gibi kendiliğinden; aldığı bir duyum, basında yer alan bir haber üzerine de harekete geçebilmektedir. Dünyadaki ombudsman uygulaması genelde resen incelemeyi de içermesine rağmen ombudsman genellikle kendisine yapılan şikayet başvurusu üzerine harekete geçmektedir<sup>221</sup>. Ülkemizde ise KDK, yalnızca şikayet üzerine harekete geçebilen bir kurumdur. Şikayet yoluyla yapılan başvurularda şekil şartı aranmaz ve de ücretsizdir. Ombudsman, başvuruyu haklı bulması durumunda ilk önce idareden kararın gereğinin yerine getirilmesini talep eder, idare gereğini yapmazsa o idari makamın hiyerarşik üstüne başvurur şayet oradan da bir sonuç alamazsa<sup>222</sup> başka herhangi bir bağlayıcı karar alabilme yetkisine sahip değildir. İdari işlemleri iptal edemez, kaldırmaz, idari kararları değiştiremez, idareyi tazminat

<sup>219</sup> Erdem Ethem Atay, “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman Akademik, S. 1, Aralık 2014, s. 21.

<sup>220</sup> Muammer Oytan, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, Danıştay Dergisi, Y. 5 S. 18-19, s. 194-196.

<sup>221</sup> Sezen, s. 78.

<sup>222</sup> Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, s. 173-176.

ödemeye mahkum edemez ve idareye herhangi bir konuda emir veremez. Ombudsmanı yargı yerlerinden ayıran en önemli özelliği de kararlarının hukuki bağlayıcılığının olmaması ve bir yaptırım uygulama yetkisine sahip olmamasıdır<sup>223</sup>. Dolayısıyla ombudsman kararlarını yerine getirmeyen idare ve kamu görevlilerinin cezai veya hukuksal sorumlulukları söz konusu değildir. Bu durumda Ombudsmanın yapacağı şey parlamentoya konuyla ilgili özel raporu sunarak parlamento denetimini harekete geçirmektir<sup>224</sup>. Bu da siyasal bir sorumluluğun söz konusu olduğunu göstermektedir ki ombudsman kararlarının etkililiğini artırmak, bu kararları yerine getirmeyen idare ve kamu görevlileri üzerinde oluşabilecek siyasal baskıyı artırmakla mümkün hale gelebilecektir<sup>225</sup>. Siyasal denetim mekanizması da etkili olmazsa geriye kamuoyu denetimi kalacaktır<sup>226</sup>. Ombudsmanın idarenin kararlarını değiştirme, işlemlerini kaldırma, idarenin yerine geçerek işlem tesis etme veya eylemde bulunma yetkisi yoktur; araştırma, idareyi eleştirme ve idareye düzeltici önerilerde bulunma ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Kendisine iletilen uyuşmazlık konusunda her türlü incelemeyi yapabilir, bilgi ve belge isteyebilir, ilgililerle görüşebilir ve elde ettiği bulgular neticesinde bir rapor düzenleyerek taraflara bildirir. Bunun dışında, Ombudsman, belli aralıklarla hazırladığı dönemsel çalışmalarını içeren raporları da kendisini atayan makamın ve kamuoyunun bilgisine sunar. Bu açıdan ombudsmanın elindeki en önemli silahı ikna, eleştiri ve kamuoyuna açıklama aracıyla yapılabilecek olan moral yaptırımdır; güçlü siyasi ve idari kadroların kamuoyu önünde eleştirilmesi ve yaptıkları yanlışların ilan edilmesidir<sup>227</sup>. Bu nedendir ki ombudsmanın asıl gücü kamuoyunun nabzını elinde bulundurmasından ve gerekli gördüğü zamanlarda kamuoyunu yürütmeye karşı harekete geçirebilmesinden kaynaklanır<sup>228</sup>. Dolayısıyla Ombudsmanın başarısı prestijine, ona bağlanan güvene, yürütme organı ve baskı grupları üzerindeki otoritesine, çalışma stiline bağlıdır<sup>229</sup>. Ombudsmanın idarenin denetlenmesinde

---

<sup>223</sup> Sezen, s. 75.

<sup>224</sup> Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", s. 177.

<sup>225</sup> Erhürman, "Ombudsman", s. 95.

<sup>226</sup> Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", s. 177.

<sup>227</sup> Sezen, s. 75-76.

<sup>228</sup> Erhürman, "Ombudsman", s. 96-97.

<sup>229</sup> Oytan, s. 214.

başarılı olmasının nedeni, idarenin ve kamu görevlilerinin denetlenmesi ile ilgili raporların parlamentoya sunulması ve daha sonra kamuoyuna açıklanmasıdır<sup>230</sup>.

Ombudsman - idari yargıdan farklı olarak- kamu görevlilerinin idari işlem ya da eylem niteliğinde olmayan tutum ve davranışlarının asgari davranış kurallarına uygun olup olmadığını da denetlemektedir. İdarenin tutum ve davranışları, idari eylem ve işlemler dışında idarenin bireylerle ilişkilerinde ortaya çıkan, aslında hukuka ve ahlaka aykırı olmamakla birlikte bireyleri rahatsız eden, idareden bezdiren, şikayet konusu hallerdir. Yine idari yargıdan farklı olarak yalnız hukuka uygunluk denetimi yapmaz aynı zamanda yerindelik denetimi de yapar. İdarenin herhangi bir eylem ve işleminin hukuka uygun olduğu halde yerinde olmadığı ombudsman tarafından tespit edilirse idari yargıda ret kararı verilmiş olsa bile ombudsmanın önerisi ile idare hak ve adalete uygun hareket edecek, böylece idarenin denetlenmemiş hiçbir faaliyeti kalmayacaktır<sup>231</sup>. Dolayısıyla ombudsman hem idareyi hem adalet sistemini denetleyebildiği için kişi hak ve özgürlükleriyle ilgili her hususta büyük bir fayda sağlamaktadır.

Yargı kararlarından farklı olarak ombudsman denetimi sonucu oluşan kararlar son derece sade, anlaşılır kararlardır. Ayrıca bu kararlar arasında tavsiye kararları da yer aldığı için verilen kararlar, başvuruya konu olan idarenin amirleri ve personeli arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde son derece geçerli, faydalı öneriler getirebilmekte, başka idarelere de örnek olabilecek ilkeler ve kurallar çıkarılmasını sağlamaktadır<sup>232</sup>.

Ülkemizde, Kamu Denetçiliği Kurumu ilk kez 2006 yılında 5548 sayılı yasa ile kurulmuş fakat Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir<sup>233</sup>. Daha sonra 12.09.2010 tarihindeki halk oylamasının kabul edilmesi sonucu Anayasa'nın "Dilekçe hakkı" başlıklı 74. maddesine eklenen beşinci fıkrada " Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin

<sup>230</sup> Eroğlu, s. 353.

<sup>231</sup> Zehra Odyakmaz, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Y. 4, S. 14, 2013, s. 9.

<sup>232</sup> Oytan, s. 214.

<sup>233</sup> AYM, E. 2006/140, K. 2008/185, T. 25.12.2008.

işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler” hükmüne yer verilerek KDK, anayasal dayanağa kavuşmuştur. 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu<sup>234</sup> ile TBMM başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş ve 29.03.2013 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Anayasal ve bağımsız niteliğe sahip olan Kurum, insan haklarını gerçekleştirme mekanizması olarak çalışmakta, Anayasa’nın 2. ve 5. maddesiyle devlete verilen görevleri yerine getirmek ve birey karşısında daha güçlü olan Devlet aygıtını birey lehine sınırlayarak bireyin sübjektif haklarının korunması amacıyla hareket etmektedir<sup>235</sup>. Hukukun üstünlüğünün sağlanmasına ve demokrasinin kökleşmesine, hak arama kültürünün yaygınlaşmasına, şeffaf, hesap verebilir, insan odaklı bir idarenin oluşmasına ve aynı zamanda idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine ve iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine katkı sağlamaya çalışan bir kurumdur<sup>236</sup>.

Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumu, İsveç’te kurulan Ombudsman uygulamasına benzer bir yapıda olup<sup>237</sup> idarenin yargı öncesi dış denetim mekanizması işlevine sahiptir<sup>238</sup>. Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar; sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan ve daha önce sonuçlandırılan şikayetler KDK tarafından incelenmemektedir<sup>239</sup>.

Kamu Denetçiliği Kurumu, şikayet esasına göre idareyi denetleyen bağımsız bir niteliğe sahiptir<sup>240</sup>. 6328 sayılı kanunun 5. maddesinin birinci fıkrasına göre, “kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleriyle tutum ve davranışlarını insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye

<sup>234</sup> KT: 14.06.2012, RG. 29.06.2012, S. 28338.

<sup>235</sup> Fendoğlu, s. 43.

<sup>236</sup> T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, Kasım 2019, Ankara, s. 27.

<sup>237</sup> “İsveç ombudsmanı, yönetim ve yargıdaki karar süreçlerinin bütün aşamalarında hazır bulunabilir, kamu görevlilerinden bilgi belge ve yardım isteyebilir. Ombudsman, inceleme yaptığı olayla ilgili vardığı sonucu ilgili tarafa ve yönetime bildirir. Yönetim hukuken ombudsman kararlarına göre işlem yapmak zorunda değildir. Ancak kurumun saygınlığı, kararların yönetimde benimsenerek uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Aksi taktirde bunun parlamento ve kamuoyunda meydana getireceği tepkinin sonuçlarına yönetimin katlanması gerekecektir”. Bkz. Eryılmaz, a.g.e. s. 92.

<sup>238</sup> Çiğdem Sever, “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun İki Tavsiye Kararı Üzerinden Eğitim Hizmetlerinde İdarenin Farklı Muamele Yükümlülüğünü Düşünmek”, Terazi Hukuk Dergisi, Mayıs 2016, C. 11, S. 117, s.42.

<sup>239</sup> T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Stratejik Plan 2017-2021, s. 26.

<sup>240</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Stratejik Plan 2017-2021, s. 25-26.

önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak yine 5. maddenin ikinci fıkrasına göre yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri Kurumun görev alanı dışındadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, İdarenin işleyişi ile ilgili başvuruları hem hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden hem de iyi yönetim ilkelerine uygunluk yönünden incelemektedir. İyi yönetim kavramı; 1990'lı yılların sonlarına doğru ilk defa hukuki denetim ölçütü olarak kullanılmaya başlanmakla birlikte en genel anlamıyla “belirli bir faaliyeti yürütmek için öngörülen usul, ilke ve kurallara uyulmasını ifade etmektedir. İyi yönetim ilkeleri ise kamusal otoritenin iş ve işlemlerinde hukuk metinlerinde belirtilen usul, esas ve sorumluluklarına ek olarak iyi yönetim ilkeleri olarak bilinen prensiplere de uyması önem taşımaktadır. İyi yönetim, zıt anlamlısı olan; taraflı, adaletsiz ve aşırı gecikme gibi kötü yönetim uygulamalarına karşı başvuru yolları sağlamaktadır”<sup>241</sup>. Ülkemizdeki Kamu Denetçiliği Kurumu da kamu hizmetlerinin işleyişinde iyi yönetim anlayışının yerleşmesi için kurulan kurumlardan birisidir. Kamu denetçisine başvurma hakkı ile kamu kurum ve kuruluşlarının işlem, eylem, tutum ve davranışlarının hukuka uygunluğunun yanında hem hakkaniyet hem de iyi yönetim ilkeleri bakımından da denetlenmektedir. Bu denetim ile şeffaf, hesap verebilir bir idarenin oluşturulmasıyla devlet kurumlarına olan güvenin artırılması ve böylece vatandaşın daha iyi hizmet alabilmesi amaçlanmaktadır<sup>242</sup>. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde iyi yönetim ilkelerine şu şekilde yer verilmiştir: “İdarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların

<sup>241</sup> Selman Karakul, “Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri”, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 2, S. 3. Temmuz-Aralık 2015, s. 61.

<sup>242</sup>T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, Kasım 2019, Ankara, s. 11, 145.

gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması<sup>243</sup>.

İyi yönetim ilkeleri açısından idareye önerilerde bulunan KDK, bireye idare karşısında eşit söz hakkı tanıyarak kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıkları önlemekte, kamuda etkinliği artırarak kamu yönetimi alanındaki reformlarda ilerleme kaydedilmesine katkı sağlamakta, böylece toplumsal memnuniyeti de arttırmaktadır<sup>244</sup>.

## **2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi Kararlarındaki İşyerinde Yıldırma (Mobbing) Tanımı**

İlk bölümde belirtildiği üzere işyerinde yıldırmanın tanımlanması konusunda farklı yaklaşımlar olabilmektedir ve başvuru/dava aşamasında bu tanım son derece önemli bir yere sahiptir. Aşağıda KDK, Danıştay, Anayasa Mahkemesi ve de KDK'nın kararlarında atıfta bulunduğu Yargıtay kararlarında yer alan işyerinde yıldırma olgusuna yer verilerek, bu olguya yaklaşımlardaki benzer ve ayrışan yönler tespit edilmeye çalışılacaktır.

### **2.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun işyerinde yıldırma tanımı**

Kamu Denetçiliği Kurumunun incelemiş olduğumuz işyerinde yıldırma (mobbing) kararlarından<sup>245</sup> yedisi “tavsiye kararı”<sup>246</sup>, yedisi “kısmen tavsiye kısmen ret kararı”<sup>247</sup>, diğerleri de “ret kararı” şeklindedir.

<sup>243</sup> İyi yönetim ilkelerinin ayrıntılı açıklamaları için bkz. T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, Kasım 2019, Ankara, s. 34 ve devamı.

<sup>244</sup> T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık) 2019 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara 2020, s.31.

<sup>245</sup> İşbu tezde yer alan tüm Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına <https://www.ombudsman.gov.tr/> web sitesinden erişim sağlanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2014/718, 19.03.2015 B.N. 2015/5611, 22.06.2016; B.N. 2016/4180, 02.05.2017; B.N. 2016/5221, 14.06.2017; B.N. 2017/1492, 29.06.2017; B.N. 2017/2000, 24.08.2017; B.N. 2017/12502, 10.04.2018; B.N. 2017/13228, 26.04.2018; B.N. 2018/5786, 30.10.2018; B.N. 2018/10406, 18.02.2019; B.N. 2018/13511, 03.05.2019; B.N. 2019/1214, 28.05.2019; B.N. 2019/1866, 07.05.2019; B.N. 2019/2059, 09.08.2019; B.N. 2019/4086, 12.07.2019; B.N. 2019/4671, 09.08.2019; B.N.2019/5857, 21.08.2019; B.N. 2019/9689, 25.10.2019; B.N. 2019/10158, 23.10.2019; B.N. 2019/11645, 04.11.2019, B.N. 2019/12753, 09.12.2019; B.N. 2019/12780, 28.10.2019; 2019/13068, 17.01.2020; B.N. 2019/13787, 21.01.2020; B.N. 2019/15512, 06.03.2020; B.N. 2019/18067, 14.04.2020; B.N. 2019/18712,

Kamu Denetçiliği Kurumu terim olarak “mobbing” kelimesini kullanmayı tercih etmiştir. KDK, işyerinde yıldırma (mobbing) konulu kararlarında<sup>248</sup> işyerinde yıldırılmayı, unsurlarını ve benzer kavramlardan ayırt edilmesi hususunu açıklarken doğrudan “İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi” konulu Başbakanlık Genelgesinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu’nun hazırlamış olduğu “İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberinde” ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporunda<sup>249</sup> mobbing ile ilgili yer alan tanım ve açıklamalara yer vermiştir. Ayrıca KDK’nın işyerinde yıldırma ile ilgili kararlarında Anayasa Mahkemesinin, Yargıtayın, Danıştayın, Bölge İdare Mahkemesinin ilgili kararlarına da atıfta bulunarak bu kararlar ışığında bir sonuca vardığı görülmektedir.

KDK, konu ile ilgili bir kararında<sup>250</sup>, işyerinde yıldırma uygulandığı konusunda kesin bir karar verilebilmesini, atıfta bulunduğu yargı kararlarında belirtilen şartların somut olay açısından gerçekleşip gerçekleşmemesine bağlamıştır. Atıf yapılan kararlardan biri olan Anayasa Mahkemesi kararında<sup>251</sup>, “işyerinde yıldırılmayı oluşturduğu iddia edilen davranışların kişi üzerindeki etkilerinin önem taşımakla birlikte bireyin kişilik haklarına, onur ve haysiyetine ya da sağlığına zarar verici nitelikte olup olmadığı yönünden objektif kriterlere göre değerlendirme yapılması gerektiği” belirtilmiştir. Ayrıca mağdurun işi ya da mesleğine ilişkin

---

14.02.2020; B.N. 2019/19637, 22.04.2020; B.N. 2019/22764, 20.02.2020; B.N. 2019/23217, 18.06.2020; B.N. 2020/179, 26.06.2020; B.N. 2020/2256, 28.07.2020; B.N. 2020/5539, 24.09.2020; B.N. 2020/6294, 09.10.2020; B.N. 2020/6513, 06.07.2020; B.N. 2020/74640, 24.02.2021; B.N. 2020/78321, 09.12.2020; B.N. 2020/80130, 09.10.2020; B.N. 2020/80620, 04.12.2020; B.N. 2020/86230, 13.11.2020; B.N. 2020/92351, 30.12.2020; B.N. 2020/94615, 24.02.2021; B.N. 2020/97141, 25.01.2021; B.N. 2020/98444, 31.03.2021; B.N. 2020/101388, 22.02.2021; B.N. 2020/102089, 04.06.2021; B.N. 2020/102972, 25.02.2021; B.N. 2021/517, 26.03.2021; B.N. 2021/791, 09.04.2021; B.N. 2021/7218, 06.09.2021 tarihli kararları.

<sup>246</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2014/718, 19/03/2015; B.N. 2016/4180, 02.05.2017; B.N. 2019/1214, 28/05/2019; B.N. 2019/2059, 09.08.2019; B.N. 2019/18067, 14.04.2020; B.N. 2020/98444, 31.03.2021; B.N. 2020/102089, 04.06.2021 tarihli kararları.

<sup>247</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2015/561, 22.06.2016; B.N. 2017/13228, 26.04.2018; B.N. 2019/12780, 28.10.2019; B.N. 2019/19637, 22.04.2020; B.N. 2020/179, 26.06.2020; B.N. 2020/5539, 24.09.2020; B.N. 2020/6513, 06.07.2020 tarihli kararları.

<sup>248</sup> Bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2014/4718, 19.03.2015 tarihli tavsiye kararı, paragraf 9, 16, 17 ve B.N. 2019/3786, 2019/1214 tarihli tavsiye kararı, paragraf 7, 10, 11.

<sup>249</sup> Bkz. İşbu Tez, Birinci Bölüm.

<sup>250</sup> KDK, B.N. 2016/5221, T. 14.06.2017.

<sup>251</sup> Anayasa Mahkemesi, B.N. 2013/6235, T. 10.03.2016.

olumsuz sonuçların ortaya çıkması hususunda ise işyerinde yıldırmanın şartlarından olan iş ortamının kötüleşmesi, çekilmez hal alması veya tamamen işin veya mesleğin bırakılması sonucunu doğurup doğurmadığına bakılması gerektiği vurgulanmıştır. İşyerinde yıldırmanın ispatı hususunda; kural olarak işyerinde yıldırmaya maruz kaldığını ileri süren başvuruçuların bu iddialarını yeterli ve ikna edici açıklamalar ve delillerle ispat etmeleri gerektiği belirtilmekle birlikte bunu ispatlamanın kolay olmadığı da vurgulanmıştır. Başvuruçuların kendilerine yönelik sistematik ve süreklilik arz eden şekilde işyerinde yıldırmaya yol açan muamelelerin hukuka uygun her türlü delille ispat edebilecekleri de belirtilmiştir (paragraf 26).

Anayasa Mahkemesi bu kararında işyerinde yıldırma iddialarının etkileri bakımından öncelikle işyerinde yıldırmanın kişinin kişilik hakları ve sağlığı üzerindeki etkilerine bakmıştır. Etkisinin olup olmadığı konusunda ise baktığı kriterler objektif kriterler olan kişinin yaşı, mesleği, statüsü gibi özellikleridir. İkinci olarak işyerinde yıldırma iddialarının kişinin mesleği üzerindeki etkisine bakmıştır. Buna bakarken aradığı kriterler ise; kişinin iş ortamının kötüleşmesi, çekilmez hal alması veya tamamen işin/mesleğin bırakılması hususlarından birinin gerçekleşip gerçekleşmediğidir. Bu kriterlerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin ispatı konusunda genel ispat kuralını aramıştır fakat bunun ispatının kolay olmadığını da vurgulayarak hukuka uygun her türlü delille ispat edilebileceğini belirtmiştir.

KDK'nın atıfta bulunduğu bir Danıştay kararında<sup>252</sup> idare tarafından uygulanan disiplin cezalarının işyerinde yıldırma kapsamında değerlendirilmesinin tek başına yeterli olmadığı, iddiada bulunanın çalışma geçmişine ilişkin hususların da bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir (paragraf 27). Danıştay, yıldırmaya maruz kaldığını iddia edenin mesleki durumu ile ilgili ortaya çıkan disiplin cezaları gibi olumsuz sonuçların ortaya çıkmasının tek başına yeterli olmadığı, bu cezaların nedenlerinin, kişinin geçmişten bugüne çalışma ortamında sergilediği tutum ve davranışların bir bütün olarak değerlendirilerek işyerinde yıldırma olup olmadığı sonucuna varılması gerektiğini vurgulamıştır.

---

<sup>252</sup> Danıştay 12. Dairesi, E. 2011/5125, K. 2015/4394, T. 01.07.2015.

Danıştay işbu kararında işyerinde yıldırma kavramını kullanmış ve işyerinde yıldırma olgusuna bir süreç olarak yaklaşarak somut disiplin cezalarının tek başına yeterli bir delil olmadığını, bu cezaların nedenlerinin kişinin geçmişten bu güne kadar işyerindeki genel tutumunun değerlendirilmesi gerektiğini belirterek işyerinde yıldırma davranışlarının bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Şunu şimdiden belirtmek isteriz ki Danıştayın bu kararı işyerinde yıldırma iddialarına bir bütün olarak yaklaşım sergilediği ender kararlarından biridir.

KDK'nın atıfta bulunduğu Yargıtay kararlarından birinde<sup>253</sup>, öncelikle işyerinde yıldırmanın sürecine değinilerek; işyerinde yıldırmanın meydana gelebilmesi için bir işçinin hedef alınarak uzun bir süre ve belli aralıklarla sistematik biçimde tekrarlanan, mağdurun karşı koymasına rağmen yapılan aşağılayıcı, küçük düşürücü ve psikolojik olarak acı veren, mağdurun işteki performansı engelleyen veyahut olumsuz bir çalışma ortamına sebep olan davranışların uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Bu davranışların hangi tür davranışlar olduğuna da örnek verilerek; tehdit, şiddet, aşağılama, hakaret, ayrımcılık, ağır eleştiri, taciz ve çalışma şartlarını ağırlaştırıcı eylem, tutum ve davranışlar olabileceği belirtilmiştir. Daha sonra işyerinde yıldırma gerçeğe geçirilen saldırının ne tür bir saldırı olduğu açıklanarak; hedef alınan kişinin şerefine, kişiliğine, karakterine, inancına, değerlerine, yeteneklerine, tecrübelerine, birikimlerine, düşüncelerine, etnik kökenine, yaşam biçimine, kültür ve benzeri yönlerine topluca bir saldırının kişiyi zihinsel, ruhsal, fiziksel ve bedensel olarak etkileyebilecek bir saldırı olduğu belirtilmiştir. Bu saldırılara örnek olarak da; dedikodu ve söylenti çıkarma, iftira atma, toplum önünde küçük düşürme, hafife alma, karalama, kötüleme ve yok sayma gibi eylemler sayılmıştır. Bu eylemlerden süreklilik göstermeyen, belli aralıklarla sık sık tekrarlanmayan, ara sıra münferit olarak meydana gelmiş birkaç haksız, kaba, nezaketsiz veya etik dışı davranışların ise işyerinde yıldırma olarak nitelendirilemeyeceği vurgulanmıştır (paragraf 28).

KDK söz konusu kararında işyerinde yıldırmanın süreci hakkında atıfta bulunduğu Yargıtayın yukarıdaki kararı ile aynı yönde bir yaklaşım benimseyerek;

<sup>253</sup> Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, E. 2014/18743, K. 2014/24185, T. 16.09.2014.

yaşananların mağdur için çekilmez hal alması veya tamamen işin/ mesleğin bırakılması sonucunu doğurup doğurmadığının, tekrarlanan her türlü kötü muamele, tehdit, şiddet, aşağılama gibi davranışların mağdur nezdinde gerçekleşip gerçekleşmediğinin ve mağdurun kişilik haklarının ihlal edilip edilmediğinin araştırılması gerektiğini belirtmiştir (paragraf 30). KDK'nın benzer bir başka kararında da<sup>254</sup>, işyerinde yıldırma uygulanması konusunda kesin bir karar verilebilmesi için yüksek yargı kararlarında yer alan şartların gerçekleşip gerçekleşmediğinin her somut olayda ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda karşılaşılan sıkıntıların işyerinde yıldırma olarak farklı olarak; münferit bazı haksız, kaba, nezaketsiz veya etik dışı davranışlar olarak mı yoksa işyerinde yıldırma olarak mı nitelendirileceğinin iyi araştırılarak ayırt edilmesi gerektiği ve ifade edilmiştir. Bu ayrımın kolay olmadığı, işyerinde yıldırma işyerinde gerçekleşebilecek haksız, kaba davranışlardan farklı olarak yaşananların çekilmez hal alması veya tamamen işin veya mesleğin bırakılması sonucunu doğurması şartının gerçekleşmesi gerektiği belirtilmiştir.

İşyerinde yıldırma olgusunun işyerinde gerçekleşen diğer olumsuz davranışlardan nasıl ayırt edilmesi gerektiği hususu ise KDK'nın bir kararında<sup>255</sup>; işyerinde yıldırmanın ispatının nispeten zor olduğu, işyerinde yıldırma suç tipine uygun hareket unsurunu tek bir hareketin varlığı değil, bir süreç içine yayılmış belli bir sıklıkla tekrarlayan birden fazla hareketin toplamının oluşturduğu belirtilmiştir. Tek seferlik, süreklilik arz etmeyen olumsuz tutum, davranış, tartışma ve çekişmelerin işyerinde yıldırma niteliğinde değerlendirilemeyeceği, arızı, tek seferlik ya da birden çok tekrarlansa bile strese ve doğal iş yoğunluğuna bağlanabilecek süreklilik arz etmeyen olumsuz tutum, davranış, tartışma ve çekişmeler olarak nitelendirileceği belirtilmiştir.

KDK, işyerinde yıldırmanın tespiti konusunda “yaşanılanların çekilmez hal alması veya tamamen işin/mesleğin bırakılması sonucunu doğurması” koşulunu her kararında aramamıştır. Şöyle ki KDK bir başka kararında<sup>256</sup>; “yargı organlarınca

<sup>254</sup> KDK, B.N. 2015/5611, T. 22.06.2016.

<sup>255</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2017/13228, 26.04.2018.

<sup>256</sup> KDK, B.N. 2020/98444, T. 31.03.2021.

verilen kararlarda, mobbinge dayanan iddialarda kesin ve mutlak bir ispatın aranmadığı, “ilk görünüş ispatı” olarak adlandırılan vicdani kanaatin oluşmasına yetecek kadar bir ispatın yeterli olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle delillerin sıhhat ve kuvvetinde tereddüt edilmesi halinde çalışan lehine yorum ilkesinin uygulanması gerektiği, ayrıca kişilik haklarının ağır şekilde ihlaline gerek olmadığı, kişilik haklarına yönelik haksızlığın yeterli olduğu ifadelerine yer verilmiştir” (paragraf 15).

İşyerinde yıldırma iddialarında doğrudan (katı) ispat kuralının bizce de terk edilmesi gerekmektedir. Çünkü işyerinde yıldırma, çoğunlukla gizlice ve sinsice yürütülmekte ve mağdur tarafından delil temin edilmesinde güçlük çekildiği için ispatlanması zor olan bir konudur. Öyle ki yıldırmaya maruz kalan çalışanlar, çoğu zaman yıldırmaya uğradıklarını belli bir süre geçtikten sonra fark edebildikleri için en yaygın ispat yöntemi olan tanık beyanlarından mahrum kalabilmektedirler<sup>257</sup>. Bu nedenle ispat güçlüğünün bulunduğu durumlardan biri olan işyerinde yıldırma iddialarında da hak kaybının önlenmesi ve adaletli bir sonuca ulaşılabilmesi için ilk görünüş ispatı gibi hukuki kurumların kullanılması zorunludur<sup>258</sup>. Aksi takdirde gerek özel sektördeki işyerlerinde gerekse de kamuda gerçekleşen işyerinde yıldırma davranışlarına herhangi bir yaptırım uygulanmayacağı için yıldırma mağdurlarının sayıları artmaya devam edecektir<sup>259</sup>. KDK'nın denetiminin hukuka uygunlukla birlikte hakkaniyet denetimi de olduğu göz önüne alındığında işyerinde yıldırma ile ilgili kararlarında olayın koşulları gözetilerek ilk görünüş ispatının yeterli görülmesi kanaatimizce yerinde olacaktır.

KDK, işyerinde yıldırmanın sadece mağdur üzerinde etki yaratmayıp çok yönlü etkilerinin olduğunu düşünmektedir. Bunların ne tür etkiler olduğunu şu açıklamalarıyla belirtmiştir<sup>260</sup>:

“Mobbing durumunda sadece buna muhatap olan kişi değil aynı zamanda bu duruma tanık olan personel de olumsuz etkilenmekte, idari işleyiş açısından sorunlar

<sup>257</sup> Ahmet Taşkın, “Mobbing Davalarında İspat Sorunu”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XX, Y. 2016, S. 2, s.429-430.

<sup>258</sup> Taşkın, s. 417.

<sup>259</sup> Taşkın, s. 391.

<sup>260</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/2059, 09.08.2019.

yaşanmaktadır. Bilgi akışının yetersiz veya sağlıklı olması ve kişinin kendini savunmasının mümkün olmaması halinde, durum kişi aleyhine daha da ağırlaşabileceği gibi, yapılanların haksızlık olduğunu veya ileride kendisinin de benzer muameleye tabii tutulabileceğini düşünen kişiler açısından idarecilere duyulan güven ve saygı hissi zayıflamakta, bu kişilerin de iş tatmini, performansları ve verimlilikleri düşebilmekte; dolayısıyla çalışma ortamı ve huzuru bozulmaktadır. Ayrıca, mobbing, kişi üzerindeki psikolojik sağlık sorunları, özgüven kaybı, saygınlığın kaybedilmesi ve işe yaramayan bir insan olma endişesi gibi sonuçları nedeniyle, maruz kalan kişinin işyeri dışındaki diğer ilişkilerinde de birtakım olumsuzluklar ortaya çıkarmakta; kişinin ailesini, akrabalarını, arkadaşlarını ve toplumu da olumsuz bir şekilde etkilemektedir” (paragraf 46).

Kamu Denetçiliği Kurumunun işyerinde yıldırma ile ilgili kararlarında, işyerinde yıldırmanın tanımı, unsurları ve ispatıyla ilgili hususlarda atıfta bulunduğu ve aynı yönde yaklaşım sergilediği dört tane Yargıtay kararı yer almaktadır. Bunlardan bir tanesine yukarıda yer verilmiştir. Diğer kararlarından birinde işyerinde yıldırma ile işyeri stresi, işyeri kabalığı gibi olumsuz davranışların ayırt edilebilmesi hususu daha ayrıntılı bir şekilde açıklanarak, bu ayrımda en önemli hususun, işyerinde yıldırma bir kişinin belli bir amaca yönelik olarak hedef alındığı vurgulanmıştır. Şöyle ki<sup>261</sup>:

“Mobbingin varlığı ve kabulü için mağdurda psikolojik rahatsızlığın meydana gelmesi zorunlu olmadığı gibi, her psikolojik rahatsızlığın nedeni de değildir. Birçok olguda işyeri stresinin çalışanların sağlığı üzerinde mobbinge benzer etkiler oluşturduğu bilinen bir husustur. Çalışanlar üzerinde olumsuz etki yaparak, onların davranışlarını, verimliliklerini ve sosyal ilişkilerini etkileyen olgu, stres olarak tanımlanır ve rahatsızlık belirtileri birçok yerde mobbinge benzerdir. Mobbing oluşturan eylemler, mağdur üzerinde psikolojik baskı oluştursa ve bunun sonucunda bir kısım sağlık sorunlarına neden olsa da, her psikolojik baskıyı ve rahatsızlığı mobbinge bağlamak doğru değildir. Bu bağlamda, bir işyerinde yaşanan belli yoğunluktaki stres, kaba, kırıcı ve küçümseyici davranışlar, çalışanları mutsuz yapsa

---

<sup>261</sup>Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, E. 2013/11788, K. 2014/14008, T. 22.05.2014.

da, onların psikolojik ve ruhsal sağlığında bozulmalar meydana getirirse de, diğer unsurlara bakılmadan mobbing olarak kabul edilmesi hatalıdır. Örneğin, nezaket ve saygının yokluğu olan işyeri kabalığı, doğal olarak kişiye bağlı, beğenilmeyen, çirkin görülen, rahatsız edici ve hoş karşılanmayan söz, tutum ve davranışlardan oluşmaktadır. ... Mobbing kavramının etimolojik anlamına ve tarihsel gelişimine bakıldığında; aynı ortamda bulunan veya aynı organizasyona bağlı olan bir veya birden fazla kimsenin bir kişiye belli bir amaçla, sistematik bir şekilde, yıldınlık, korku, tedirginlik, endişe, bunalım, bıkkınlık, sıkıntı veya kaygı oluşturacak söz, tutum veya davranışlarla psikolojik ve duygusal baskı kurarak onu belli şekilde davranmaya ya da davranmamaya, ortak alandan uzaklaştırmaya, güçsüzleştirmeye, değersizleştirmeye, aşağılamaya, küçük düşürmeye veya pasifize etmeye yönelik çabalarına mobbing denilir. Mobbingi; stres, tükenmişlik sendromu, işyeri kabalığı, iş tatminsizliği ya da doyumsuzluğu gibi olgulardan ayıran husus, belli kişinin belli bir amaca yönelik olarak hedef alınması, yapılan haksızlığın sürekli, sistematik ve sık oluşudur.”

Literatürde Leymann, düşmanca davranışların belirli bir sıklıkta ve uzun bir süredir devam ediyor olması gerektiğini, bunu da somutlaştırarak çok sık (haftada bir ) ve uzun bir süre içinde (en az altı ay) tekrarlanan bir temelde gerçekteleşeceğini belirtmiştir. Bu tanımlamada geçici kurum içi çatışmalar hariç tutulmuş, psikiyatrik ve psikosomatik rahatsızlıkların başladığı kırılma noktası üzerinde odaklanılmıştır. İşyerinde yıldırmanın gerçekteleşip gerçekteleşmediğinin tespitinde yıldırmanın devamlılık ve sistematiklik unsuruyla birlikte yıldırma iddiası taşıyan davranışların davacıyı ruhsal açıdan etkileyip etkilemediği önemlidir fakat Yargıtay görüşüne paralel olarak bizce de şart değildir. Zira ruhsal ve fiziksel açıdan etkilenip etkilenmeme kişiden kişiye farklılık gösterecektir. Somut olarak ispatının da gerekli olmadığı kanaatindeyiz. Aksi halde her işyerinde yıldırma tespitinde ilgiliden hekim raporu talep edilecek ve bu da suiistimal edilebilecek bir durumdur. İşyerinde yıldırmanın tespitinde asıl önemli hususun yıldırma kastı başka bir ifade ile yıldırma niyeti ile hareket edilip edilmediğinin tespiti olduğu kanaatindeyiz.

Ayrıca Yargıtay, her psikolojik rahatsızlığın işyerinde yıldırma olarak nitelendirilemeyeceğini de belirtmiştir. Aksi halde yukarıda da ifade edildiği üzere

çalışanlar yaşadığı her psikolojik hastalığı hekim raporuyla belgelendirerek işyerinde yıldırımaya uğradığını iddia edecektir. Kaldı ki bu yöndeki iddialarla KDK'ya yapılan başvurular, açılan davalar reddedilmektedir<sup>262</sup>. Burada mahkemelerin de KDK'nın da işyerinde yıldırımda ortak olarak dikkate aldıkları husus yıldırmanın süreklilik ve sistematiklik unsurunun gerçekleşip gerçekleşmediğidir. İşyerinde yıldırmanın bu unsurları gerçekleşmemişse, literatürdeki çalışma hayatına dair kavramlardan, işyeri stresi ve işyeri kabalığı gibi işyerinde yıldırma olgusuna yakın benzerlik gösteren olumsuzluklardan birinin mevcut olabileceği, Leymann'ın da dikkat çektiği geçici kurum içi çatışmaların işyerinde yıldırmanın dışında tutulması hususuna paralel olarak Yargıtay tarafından da vurgulanmıştır.

KDK'nın atıfta bulunduğu bir başka Yargıtay kararında işyerinde yıldırmanın amacı ve yıldırımaya maruz kalan bireyin kişilik haklarının ve sağlığının ağır ihlali üzerinde durulmuştur. Şöyle ki<sup>263</sup>:

“Hareketin mobbing sayılabilmesi için sistematik, sürekli ve kasıtlı olması gerekir. Ayrıca hareketin amacı doğru tespit edilmelidir. Çünkü mobbingde amaç, iş ilişkisi içinde bulunduğu mağdurdan kurtulmak veya ona zarar vermek, onu yıldırmaktır. Kişiyi iş yaşamından dışlamak amacıyla kasıtlı olarak yapılır. Örneğin, yöneticinin otoriter olması tek başına mobbing uygulandığı anlamına gelmez. Kişilik haklarının ihlal edilip edilmediğini her somut olayın özelliğine göre değerlendirmek gerekir. Ayrıca bu şekilde davranışlara maruz kaldığının ispat yükü iddia edene düşer. Yani işçi mobbinge maruz kaldığını ispat etmelidir. İşçinin anlattığı mobbing teşkil eden olayların tutarlık teşkil etmesi, kuvvetli bir emarenin bulunması gerekmektedir. Kişilik hakları ve sağlığın ağır saldırıya uğraması mobbingin varlığının tartışmasız kabulünü doğurur.”

Yargıtay burada işyerinde yıldırmanın tespitinde sistematiklik, süreklilik ve kasıtlılık unsuruyla birlikte amaç unsuruna da dikkat çekmiştir. İşyerinde yıldırımda

---

<sup>262</sup> Danıştay 2. Dairesinin E. 2018/2586, K. 2020/3332 sayılı kararında davacı, on dört yıl içinde on yedi kez görev yerinin değiştirilmesi neticesinde psikolojik ve fiziksel rahatsızlıklarının meydana geldiğini iddia ederek bu süre zarfında kendisine majör depresyon ve kanser teşhisi konulduğunu sağlık raporu ile belgelendirmişse de yıldırma iddiası kabul edilmemiştir.

<sup>263</sup> Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, E. 2010/38293, K. 2013/5360, T. 12.02.2013.

yıldırma'yı gerçekleştiren kişinin belli bir kişiyi hedef alırken ona zarar vermek, onu yıldırma, çalışma yaşamından dışlamak amacıyla hareket ettiği vurgulanmıştır. Yargıtaya göre, şayet işyerinde bir kişi (amir ya da personel) bu amaçla yani bezdirme, yıldırma amacıyla bir çalışanı hedef almış ve hareketlerini kasıtlı bir şekilde bu amaç doğrultusunda; sistematik ve sürekli olarak o kişiye yönelmişse ve de neticede o kişinin kişilik hakları ve sağlığı ağır saldırıya uğramışsa, işyerinde yıldırma gerçekleşmiş demektir.

Son olarak KDK'nın atıfta bulunduğu Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun işyerinde yıldırma ile ilgili kararında işyerinde yıldırmanın ispatı ile ilgili olarak<sup>264</sup>, yukarıda yer alan açıklamalara ek olarak işyerinde yıldırmanın unsurlarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin her somut olayda ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği zira işyerinde yıldırma nedenlerinin farklılık gösterdiği, çoğu kez de işçinin işyerinden ayrılmasının amaçlandığı belirtilmiştir. İşyerinde yıldırmanın ispatında "psikolojik tacize uğradığımı iddia eden mağdurun, bu iddiasını ispatlamakla yükümlü olduğu, bununla birlikte psikolojik tacizin genellikle tacizi uygulayan ile tacize maruz kalan arasında gerçekleşen bir olgu olması karşısında olayların tipik akışı, tecrübe kuralları göz önüne alınarak sonuca gidilmesinde yarar bulunduğu, yaklaşık ispat olarak adlandırılan bu yaklaşım tarzının işin doğasına da uygun olduğu" belirtilmiştir.

İşyerinde yıldırma ispatı gereken olgular doğrudan kanıtlanamadığı için veya pek çok olayda işyerinde yıldırmanın ispatı güç olduğu için işyerinde yıldırmanın ispatında emarelerin (belirti) yeri büyüktür. Bu durumda işyerinde yıldırma iddiasının gerçek olup olmadığı hayatın olağan akışı ve işçi lehine yorum gibi iş hukukuna hakim olan ilkeler yanında emare ve ispat kolaylığı gibi medeni usul hukukuna ait kavramların birlikte uygulanması gerekmektedir<sup>265</sup>. KDK da atıfta bulunduğu Yargıtay kararlarında vurgulanan, işyerinde yıldırmanın ispatı için literatürde ilk görünüş ispatı olarak da ifade edilen emare ispatını yeterli bulmakta, aynı zamanda da kuvvetli emarelerin gerekli olduğunu belirtmektedir. Yine Yargıtay kararları ile paralel olarak, kişilik haklarının ve sağlığın ağır saldırıya uğramasını

<sup>264</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 2017/7(22)-3017, K. 2018/99, T. 24.01.2018.

<sup>265</sup> Taşkın, s. 421.

KDK da kuvvetli emare olarak nitelendirmektedir. KDK'nın atıfta bulunduğu yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararında da işyerinde yıldırmanın ispatının kolay olmadığı, hukuka uygun her türlü delille ispat edilebileceği vurgulanmıştır.

KDK'nın genel olarak yukarıda yer alan kararlarında atıfta bulunduğu AYM, Danıştay ve Yargıtay kararları doğrultusunda bir yaklaşım benimseyerek işyerinde yıldırma kararlarını verdiğini söyleyebiliriz. Şöyle ki işyerinde yıldırma olgusunun bir süreç olduğu yaklaşımıyla iddiaları bir bütün olarak değerlendirmekte, yıldırma iddialarının kişinin kişilik hakları üzerindeki etkisi açısından ağır ihlal koşulunu aramamakta, bir ihlalin olmasını yeterli görmekte, işi ile ilgili etkileri bakımından bazı kararlarında yaşananların çekilmez bir hal alması veya işin mesleğin bırakılması koşulunu aramakta, bazı kararlarında ise daha esnek bir yaklaşım sergilemektedir. İddiaların bu etkilerinin ispatı konusunda mutlak (katı) ispat kuralı yerine, işyerinde yıldırmanın ispatının kolay olmadığı yaklaşımı doğrultusunda ilk görünüş ispatı olan vicdani kanaatin oluşmasına yetecek kadar ispatı yeterli görmekte, Yargıtayın yaklaşımına paralel olarak delillerin sıhhat ve kuvvetinden şüphe edilmesi durumunda işçi lehine ispat kuralını uygulamaktadır.

### **2.2.2. Danıştayın işyerinde yıldırma tanımı**

Toplumumuzda işyerinde yıldırma olgusu hakkında farkındalığın oluşmasıyla birlikte işyerinde yıldırmaya maruz kalanların açtığı dava sayılarında da artışlar gözlenmektedir. Buna rağmen konu ile ilgili Danıştay kararlarında işyerinde yıldırma kavramına nadir olarak yer verildiğini görmekteyiz. Bunun en önemli sebebi kamu görevlilerinin uğradığı işyerinde yıldırma hakkında doğrudan kanuni bir düzenlemenin mevcut olmayışıdır<sup>266</sup>.

İdari yargıda işyerinde yıldırma (mobbing) nedeniyle açılan davalar genellikle idarenin işyerinde yıldırma niteliğinde olan işlem ve eylemleri nedeniyle uğranılan

---

<sup>266</sup> Turhan, s. 95.

maddi ve manevi zararın tazmini talebiyle doğrudan tam yargı davası açılması şeklindedir. Davaların bir kısmı, naklen atama, disiplin cezası gibi yıldırmaya neden olan idari işlemin iptali talebiyle açılan sadece iptal davası şeklindedir. Bir kısmı da İYUK 12 doğrultusunda, işyerinde yıldırmaya neden olan idari işlemin iptali ile birlikte yıldırmaya neden olan işlemin yarattığı maddi ve manevi zararın tazmini talebiyle tam yargı davası açılması şeklindedir.

Danıştay işyerinde yıldırmayı açıklarken bazı kararlarında<sup>267</sup> doğrudan Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi Konulu Başbakanlık Genelgesindeki ve İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Rehberindeki ve ILO'nun 2003 yılında hazırladığı "Sağlık Sektöründeki İşyeri Şiddeti" raporunda yer alan işyerinde yıldırma tanımlarına yer vererek açıklamıştır<sup>268</sup>. Danıştay bazı kararlarında doğrudan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberinde yer alan tanıma göre işyerinde yıldırmayı tanımlamıştır<sup>269</sup>. Aynı kararda işyerinde yıldırmaya maruz kalan kişilerin gördükleri zararın büyüklüğü ve etkisiyle işlerini yapamaz duruma gelmelerinden söz edilmiştir. Kararda, işyerinde yıldırmının en bariz örneklerinin; "kendini göstermeyi engellemek, sözünü kesmek, yüksek sesle azarlamak, aşağılamak, sürekli eleştirmek, iş ortamında yokmuş gibi davranmak, iletişimin kesilmesi, fikirlerine itibar edilmemesi, asılsız söylenti, hoş olmayan imalar, nitelikli iş verilmemesi, anlamsız işler verilip sürekli yer değiştirilmesi, ağır işler verilmesi ve her türlü kötü muamele, tehdit" olduğu vurgulanmıştır.

İşyerinde yıldırma iddiasıyla açılan davaların birçoğu davacının işyerinde yıldırma iddialarını somut bilgi ve belgelere dayandıramadığı gerekçesiyle idare mahkemeleri tarafından reddedilmekte ve Danıştay tarafından da onanmaktadır<sup>270</sup>. Bu kapsamda Yargıtay'ın işyerinde yıldırmının ispatına yaklaşımından farklı olarak

<sup>267</sup> Danıştay 12. Dairesi, E. 2011/5125, K. 2015/4394, T. 01.07.2015. Erişim: [www.corpus.com.tr.v](http://www.corpus.com.tr.v) (Danıştayın işbu tezde yer alan kararlarına [www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr) 'den sağlanan erişimler dışında [www.corpus.com.tr](http://www.corpus.com.tr)'den ve Danıştay'ın resmi web sitesinden erişim sağlanmıştır).

<sup>268</sup> Tanımlar için bkz. İşbu Tez, Birinci. Bölüm, İlgili Başlıklar..

<sup>269</sup> Danıştay 2. Dairesi, E. 2015/6046, K. 2017/6537. Tanım için bkz. işbu tez, s. 57.

<sup>270</sup> Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/708, K. 2020/3225, Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/2586, K. 2020/3332. Erişim: [uyap.gov.tr](http://uyap.gov.tr)

Danıştay'ın, işyerinde yıldırmanın ispatında ilk görünüş ispatını benimsemeyerek kesin delillerle ispat kuralı olan mutlak (katı) ispat kuralını uyguladığı söylenebiliriz.

Danıştayın, işyerinde yıldırma nedeniyle açılan iptal ve tam yargı davalarında işyerinde yıldırma kavramına genellikle yer vermediği görülmektedir. İşyerinde yıldırma kavramına nadiren de olsa yer verilen Danıştay kararlarından birinde<sup>271</sup>, işyerinde yıldırmanın “devamlı surette sistematik baskı oluşturmaya yönelik olması” unsuru vurgulanmış, bu unsuru gerçekleşmediği için işyerinde yıldırmanın varlığının kabul edilemeyeceği, bu gerekçeyle de manevi tazminat talebi reddedilmiştir. Danıştay'ın işyerinde yıldırmanın devamlılık ve sistematiklik unsurunun oluşmadığı gerekçesiyle yıldırmandan söz edilemeyeceğini vurguladığı kararlarındaki yıldırma iddialarına örnek verecek olursak; davacının yıllık izin dönüşü göreve başlamak istediği halde göreve başlatılmaması, disiplin cezası öncesinde savunma istem yazısında davacıyı küçümseyici sözler sarf edilmesi, disiplin cezası işleminin ilgili birimlerin atlanarak doğrudan bağlı olduğu bakanlığa gönderilmesi, disiplin cezasına ilişkin yargı kararı üzerine aylığından kesilen asıl alacağın yasal faizinin ödenmemesi, sicil doldurulması esnasında yaşanan olumsuzluklar, davacıya görevi ile ilgili olmayan işlerin yaptırılması gibi idari işlem ve eylemlerdir

Danıştay kararlarında manevi tazminata hükmedilebilmesi için, idarenin hukuka aykırı işlemi veya eylemi sonucu kişinin ağır elem ve üzüntü duyması ya da şeref ve onurunun zedelenmesi veyahut fiziki yapısını zedeleyen, yaşama ve kazanma gücünün azalması sonucunu doğuran olayların meydana gelmesi gerektiğini belirtilmektedir<sup>272</sup>. Doktrinde de manevi tazminatın en önemli kaynağını, kişilik haklarının ihlalinin oluşturduğu belirtilmektedir<sup>273</sup>. Dolayısıyla işyerinde yıldırma neticesinde kişinin ruhsal ve psikolojik sağlığı bozulmakta, kişinin duyduğu elem ve üzüntünün kısmen de olsa giderilmesi amacıyla manevi tatmin aracı olarak manevi tazminata hükmedilmektedir.

<sup>271</sup> Danıştay 12. Dairesi, 2011/9558, K. 2015/6377.

<sup>272</sup> Danıştay 2. Dairesi, E. 2007/1297, K. 2007/3247; Danıştay 12. Dairesi, E. 2011/5125, K. 2015/4394, T. 01.07.2015

<sup>273</sup> Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, Savaş Yayınevi, 1. Baskı, Ankara2018, s. 627.

Danıştay tarafından dikkate alınması gereken hususun, idarenin belirli süre ile tekrarlanan eylem ve işlemlerinin yıldırma kastı ile gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tespitinin yanında kişide yarattığı etkilere bakılmasıdır. İdarenin yıldırma kastı taşıyıp taşımadığı idarenin ifa ettiği kamu hizmetinin gereği doğrultusunda ve de kamu yararı amacı ile hareket edip etmediğinin tespiti ile mümkün olacaktır. Kişide yarattığı etkilerin tespiti hususunda ise Danıştay davacının eğer varsa ruh sağlığının bozulduğuna dair sağlık raporuna bakabilir eğer yoksa psikolog veya psikiyatrist olan bilirkişiden destek alabilir.

Danıştay, bir başka kararında<sup>274</sup>, “davacıya, birlikte çalıştığı her iki başhekim tarafından farklı fiilleri nedeniyle verilen disiplin cezalarının yargı denetiminden geçmeyerek kesinleşmesi ve davacının bulunduğu görevdeki hizmetinde yetersiz olması nedeniyle görev yeri değişikliklerinin talep edilmesi işlemlerinin davacı hakkında amirleri tarafından sistematik olarak ve kendisini yıldırma amaçlı mobbing uygulandığı hususunu açık olarak ortaya koyamayacağını belirtmiştir.” Bu nedenle de manevi tazminat isteminin yerinde olmadığı kararını vermiştir.

Danıştay verilen disiplin cezalarının sebebini önceki başhekim döneminde verilenle birlikte araştırmalıdır. Disiplin cezalarının dava açılmadan kesinleşmiş olması disiplin cezaları verme işleminin hukuka uygun olduğu anlamına gelmeyecektir. Ayrıca davacı hakkında yapılan ve de idarenin takdir yetkisi kapsamında olan naklen atama işleminin gerekçesi olarak davacının hizmetinde yetersiz olduğunun belirtilmesi de naklen atama işleminin hizmetin gerekleri ve kamu yararı amacıyla yapıldığı anlamına gelmeyecektir. Zira idarenin naklen atama işlemlerini ilgili kamu görevlisinden çeşitli nedenlerle kurtulmak, onu tasfiye etmek amacıyla yapıldığının örneklerine kamu kurumlarında fazlaca rastlanılmaktadır. Dolayısıyla Danıştayın bu ihtimalleri de göz önünde bulundurarak işyerinde yıldırma iddialarını bir bütün olarak değerlendirmelidir. Şöyle ki; disiplin cezalarının DMK'nın disiplin hükümlerine uygun olarak verilir verilmediğini araştırmalı, naklen atama işleminin yürütülen kamu hizmetinin gerekleri doğrultusunda ve kamu yararı amacıyla yapıp yapılmadığına bakmalı, bunların dışında bu yürütülen bu sürecin

<sup>274</sup> Danıştay 12. Dairesi, E. 2011/5125, K. 2015/4394, T. 01.07.2015.

davacı üzerinde ne tür etki yarattığına bakarak işyerinde yıldırma olup olmadığına karar vermelidir.

### 2.2.3. Anayasa Mahkemesinin işyerinde yıldırma tanımı

Anayasa Mahkemesi işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuruları Anayasanın 17. maddesinin birinci veya üçüncü fıkrası kapsamında ele alarak incelemektedir. Bazı başvurularda sunulan karşı oylarda ise konu ile ilgili bireysel başvuruların Anayasanın 20. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen özel hayata saygı hakkı kapsamında incelenmeye alınması gerektiği belirtilse de çalışmamızda yer verdiğimiz AYM'nin işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuru kararlarında genel olarak madde 17 kapsamında incelendiğini görmekteyiz<sup>275</sup>.

Anayasa Mahkemesi işyerinde yıldırmanın Anayasanın 17. maddesinde düzenlenen “kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı hakkı” kapsamında ele alınması gerektiğini vurgulayan ifadeler yer almaktadır. Şöyle ki<sup>276</sup>:

“... iş yaşamının olağan stres ve yorgunluğunun dışında, çalışan bireyleri sistematik olarak kasıtlı psikolojik tacizlerle yıldırma suretiyle maddi ve manevi bütünlüklerine yönelik saldırılar söz konusu olduğunda maddi ve manevi varlığın korunması hakkı bireyin ruhsal bütünlüğünün zarar görmemesi ve sağlıklı bir iş ortamında yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan en temel haklardan biri olduğu için bu tür müdahalelerin meşru görülebilmesi mümkün değildir. Zira maddi ve manevi varlığın korunması hakkının, bireyin ruhsal bütünlüğünün zarar görmemesi ve sağlıklı bir iş ortamında yaşamın sürdürebilmesi için gerekli olan en temel haklardan biri olduğu açıktır” (paragraf 84). “... mobbing anlamına gelebilecek maddi ve manevi varlığın korunması hakkını sınırlayan müdahaleler söz konusu olduğunda bireylerin asgari güvence ölçütlerinden faydalanmalarını sağlamak gerekir” (paragraf 86).

<sup>275</sup> Anayasa'nın ve AİHS'nin bu maddelerinin ayrıntılı açıklamaları için bkz. İşbu tez 1. Bölümün “Anayasal Düzenlemeler” ve “Uluslararası Sözleşmeler” kısımları.

<sup>276</sup> AYM, H.K. Başvurusu, 2013/7935, T. 20.04.2016.

Anayasa Mahkemesi bir kararında, İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberinde yer alan işyerinde yıldırma tanımına yer vererek, işyerinde yıldırma niteliği taşıyan eylem ve işlemlere karşı kişinin temel hakkı olan maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı kapsamında koruma altında olduğunu vurgulayan ifadeler kullanmıştır. Şöyle ki<sup>277</sup>:

“Mobbing olarak tabir edilen ve çalışanlara yönelik iş yerlerinde gerçekleştirilen, belirli bir süre sistematik biçimde devam eden, yıldırma, dışlama, pasifize etme veya işten uzaklaştırmayı amaçlayan, mağdurların kişilik değerlerine, mesleki durumlarına, sosyal ilişkilerine ve özellikle ruh sağlıklarına zarar veren, bireylerin yaşamlarına etkisi bakımından çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesine ulaşan, kasıtlı biçimdeki olumsuz tutum ve davranışlar bütünü olarak tanımlanan psikolojik taciz niteliğindeki eylem, işlem ya da ihmallerin gerek Anayasa gerekse Sözleşme ile güvence altına alınan maddi ve manevi varlığın korunması, geliştirilmesi ve gerçekleştirilmesi hakkı bağlamında korunmayacağı açıktır. Mobbing mahiyetindeki bu tür davranışların önlenmesi için tedbirler alınması ve gerçekleştirildiğine yönelik şikayetlerin etkili şekilde incelenmesi anayasal bir gereklilik olduğu gibi yıldırıcı ve kasıtlı tutumlara maruz kalanların uğradıkları maddi ve manevi zararların giderilip sorumluların yasal çerçevede cezalandırılmaları da bu gerekliliğin bir devamını oluşturmaktadır” (paragraf 67).

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında işyerinde yıldırma tanımlarken doğrudan “İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi”ndeki, “İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi” konulu Başbakanlık Genelgesindeki ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 2010 yılında hazırlanan “İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri” başlıklı rapordaki işyerinde yıldırma tanımlarına yer vermiştir<sup>278</sup>.

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan yayın ve raporları da dikkate alarak işyerinde yıldırmanın varlığı için her somut olayın kendi bütünlüğü içinde

<sup>277</sup> AYM, H.K. Başvurusu, 2013/7935, 20.04.2016; M.B başvurusu, 2014/8715, 5.4.2018.

<sup>278</sup> AYM, E. B. Başvurusu, 2014/7998, 19.7.2018. Tanımlar için bkz. işbu tez, s. 51-54 ve s. 60-61.

değerlendirilmesi gerektiğini belirterek, çalışma ortamlarında maruz kalınan eylem, işlem ya da ihmallerin işyerinde yıldırma derecesine ulaşması için bir takım unsurları taşıması gerektiğini vurgulamıştır. Bu unsurlar şunlardır<sup>279</sup>:

- i. İşyeri ile ilgili olarak işyerindeki yöneticiler ve /veya diğer çalışanlar tarafından gerçekleştirilmesi ya da bu tür müdahalelere göz yumulması,
- ii. Süreklilik arz edecek şekilde tekrarlanması, keyfilik içermesi, sistemli ve kasıtlı olması, yıldırma ve dışlama amacı taşıması,
- iii. Mağdurun kişiliğine, mesleki durumuna veya sağlığına zarar veren ya da ciddi bir zarar tehlikesi içeren nitelikte olması gerekir” (paragraf 48), (paragraf 71).

Anayasa Mahkemesi işyerinde yıldırma niteliği taşıyan tutum ve davranışların her kişiyi farklı farklı etkileyerek farklı sonuçlar doğurabileceğini belirtmiştir. Yapılan muamelelerin neden olduğu sonuçların etkisinin, mağdurun konumuna, muamelelerin süresine, sıklığına, kim ya da kimler tarafından gerçekleştirildiğine, mağdurun cinsiyetine, yaşına ve sağlık durumu gibi sübjektif birçok faktöre göre değişebileceğini vurgulamıştır. Başka bir kararında<sup>280</sup> söz konusu davranışların bireyin kişilik haklarına, onur ve haysiyetine ya da sağlığına zarar verici nitelikte olup olmadığı yönünden objektif kriterlere göre değerlendirme yapılması gerektiğini belirtmiştir. Yine aynı kararda işyerinde yıldırma iddiası taşıyan davranışların tek tek değil bir bütün olarak ele alınması ve de bunların bütününe bireyin kişilik haklarına, onur ve haysiyetine ya da sağlığına zarar verici nitelikte olması gerektiği belirtilmiştir (paragraf 72).

Anayasa mahkemesi de işyerinde yıldırmada belli bir kişinin kişilik haklarının hedef alındığını vurgulayarak, bir işyerinde tüm çalışanlara yönelik alınan tedbirlerin veya verilen talimatların, yine bir kişiye karşı olsa bile ara sıra sergilenen kaba,

<sup>279</sup> AYM, L. T. Başvurusu, 2015/7108, 8.9.2020.

<sup>280</sup> AYM, H.E. Başvurusu, 2013/6235, 10.03.2016.

nezaketsiz, etik dışı davranışların işyerinde yıldırma olamayacağını belirtmiştir<sup>281</sup> (paragraf 72).

Anayasa mahkemesi işyerinde yıldırmanın işyeri ile ilgili bir olgu olduğu için yıldırma maruz kalmış bir kişinin işi veya mesleğine ilişkin olumsuz sonuçların meydana gelmesinin şart olduğunu vurgulamıştır. AYM'ye göre bu olumsuz sonuçlar; iş ortamının kötüleşmesi, çekilmez hal alması veya tamamen işin veya mesleğin bırakılmasıdır<sup>282</sup> (paragraf 72).

Anayasa Mahkemesi işyerinde yıldırmanın ispatı hususunda, yukarıda KDK'nın atf yaptığı AYM kararlarından söz edilirken ifade edildiği üzere, yıldırma maruz kaldığını iddia eden başvurusunun bu iddialarını yeterli ve ikna edici açıklamalar ve delillerle ispat etmesi gerektiğini belirtmektedir. AYM, işyerinde yıldırmanın ispatının kolay olmadığını vurgulayarak hukuka uygun her türlü delille ispat edilebileceğinin altını çizmiştir. İşyerinde yıldırma olmadığının ispatının idareye düştüğünü de eklemiştir. AYM, işyerinde yıldırmanın ispatı ile ilgili Yargıtay kararına da atıfta bulunarak<sup>283</sup> Yargıtay ile aynı yönde bir yaklaşım benimsediğini ifade etmiştir (paragraf 74).

Yukarıda yer vermeye çalıştığımız, KDK'nın, Danıştay'ın, ve AYM'nin işyerinde yıldırma olgusunun tanımı hususunda; literatürde Leymann'nın verdiği tanım ve bu tanım doğrultusunda düzenlenen Başbakanlık Genelgesi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan Psikolojik Tacizle Mücadele Rehberinde yer alan işyerinde yıldırma tanımına paralel açıklamalar yer aldığını söyleyebiliriz. İşyerinde yıldırmanın ispatı hususunda Danıştay'ın; KDK, Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay'dan farklı olarak kesin delillerle ispat yolunu tercih ettiği görülmektedir. Aşağıda işyerinde yıldırma ile ilgili KDK, Danıştay ve AYM kararlarına idarenin hangi tür tutum, davranış ve işlemlerinin yansıdığı, işyerinde yıldırma olgusunun tespiti ve ispatı hususunda bu üç kurumun yaklaşımları arasındaki farklılıklar ve de

<sup>281</sup> AYM, H.E. Başvurusu, 2013/6235, 10.03.2016.

<sup>282</sup> AYM, H.E. Başvurusu, 2013/6235, 10.03.2016.

<sup>283</sup> Yargıtay, 22. Hukuk Dairesi, E. 2013/693, K. 2013/30811, T. 27.12.2013.

KDK'nın kendisine yapılan işyerinde yıldırma başvurularını inceleme yönteminin mahkemelerin yönteminden farklılığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

### **2.3. İşyerinde Yıldırmaya (Mobbinge) Neden Olabilecek İdari İşlem, Eylem, Tutum ve Davranışlar ve Bunlarla İlgili Kamu Denetçiliği Kurumu, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi Kararları**

Kamu görevlilerine yönelik olarak gerçekleştirilen işyerinde yıldırma genellikle, idari birimlerin idare hukuku araçları olan idari işlemleri kullanarak gerçekleştirdikleri görülmektedir. Bu işlemlerin neler olduğu, daha önce de ifade edildiği üzere TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunun 2011 yılında hazırlanmış olduğu “İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri” adlı raporda belirtilmiştir. Bunlar; “olumsuz sicil verme, geçici görevlendirme veya görev yeri değişikliği, mesleğin (ünvanın) gerektirdiği görevlerin verilmemesi, naklen atama veya atamama, özlük haklarının yerine getirilmemesi, disiplin soruşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi işlemleridir”<sup>284</sup>

İşyerinde yıldırma olarak uygulanan bu işlemlerden disiplin soruşturması açılması, tek başına bireysel idari işlemlerin (idari kararlar) özellikleri olan; tek yanlılık ve icrailik, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma ve yargısal denetime tabi olma<sup>285</sup> özelliğini taşımamaktadır. Disiplin soruşturması işlemi bir hazırlık işlemi olduğu için icrai nitelikte değildir. Dolayısıyla henüz sonuçlanmamış veya disiplin cezasına dönüşmemiş disiplin soruşturmaları hakkında doğrudan idari yargıya başvuruda bulunulamaz fakat idarenin hukuka uygunluğunu sağlamak için yargı denetimi dışındaki denetim yollarından birini gerçekleştiren KDK'ya başvuruda bulunulabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurularda işyerinde yıldırma iddiası olarak yıllık izinlerin kullandırılmamasının da başvuru konusu yapıldığı görülmektedir. Ayrıca işyerinde yıldırma iddiası taşımaya da idari yargıda yıllık

<sup>284</sup> İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Çözüm Önerileri Raporu, s. 60-61.

<sup>285</sup> Günday, s. 123.

izinlerin kullandırılmaması manevi tazminat talepli tam yargı davasına konu edildiğini ilgili bölümde yer verilecek olan Danıştay kararlarından anlaşılmaktadır.

İşyerinde yıldırma nedenleri arasında gösterilen idari işlemler veya idarenin tutum ve davranışlarından Kamu Denetçiliği Kurumu, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarına konu olmuş olanlarına ilgili başlıklar altında aşağıda yer verilecektir.

### **2.3.1. Disiplin soruşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması**

Devlet ve kamu kurumlarında kamu hizmetinin yürütülmesi ve yönetimin sağlanması hiyerarşik düzeni; üst makamın/amirin disiplin kudretini gerekli kılmaktadır<sup>286</sup>. Kamu hizmetlerinde aksaklık yaşanmaması başka bir ifadeyle kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi amacıyla kanun, tüzük ve yönetmeliklerle kamu personeline yönelik çeşitli ödev ve sorumluluklar ile yasaklar konulmuştur. Bu kurallara uyulmaması kamu personeline disiplin cezası verilmesini gerektirmektedir<sup>287</sup>. Disiplin cezalarının amacı kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve sağlıklı bir şekilde görülmesini sağlayarak kamu yararının devamlılığını gerçekleştirmektir<sup>288</sup>. Disiplin hukuku kamu hizmeti düzenini korumaya yönelik davranış kuralları ve bunların ihlalini izleyen hukuki sonuçları düzenlemektedir. Disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesiyle sağlanacak olan toplumsal değer ve menfaatleri koruma altına almaktadır<sup>289</sup>. Memurların, Devlet memurluğu statüsünü düzenleyen kurallara uymamaları nedeniyle kurum düzenini bozan fiillerine disiplin suçu, haklarında yürütülen soruşturmaya disiplin soruşturması, uygulanan idari yaptırıma da disiplin cezası denir<sup>290</sup>. Devlet memurlarının disiplin hükümleri genel olarak DMK'da düzenlenmiştir. Özel alanlara ilişkin disiplin hükümleri ise kendi özel kanunlarında bulunmakta, kimi kanunlar da

<sup>286</sup> Zehreddin Arslan/Halil Altındağ, Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması, Seçkin Yayınları, 3. Baskı, Ankara 2020, s. 25.

<sup>287</sup> İbrahim Pınar/Öner Çalışkan, Açıklamalı- İtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları& Disiplin Soruşturması, Seçkin Yayıncılık, 2020, s. 23.

<sup>288</sup> Arslan/Altındağ, s. 26.

<sup>289</sup> Onur Karahanoğulları, “ Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1999, C. 8, S. 3, s. 56-57.

<sup>290</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 713-714.

doğrudan DMK'ya yollama yapmaktadırlar<sup>291</sup>. Disiplin hukukunun temel ilkelerinden olan kanunilik ilkesi<sup>292</sup>, disiplin cezasını gerektiren davranışların ve bu davranışlara uygulanacak disiplin cezalarının önceden belirtilmesidir. Bir memura disiplin cezası verilebilmesi için hem disiplin suçlarının hem de disiplin cezalarının hukuksal bir dayanağının bulunması gereklidir. Disiplin cezaları için kanunla düzenlenme ilkesi geçerlidir; idare DMK'da belirtilen beş disiplin cezası dışında ceza veremez ve bu cezaların oranlarını değiştiremez. Disiplin suçları ise kanunlarla ayrıntılı olarak belirtilmemiş olup DMK'da sayma yoluyla belirlenmiş olup<sup>293</sup> DMK'nın 125. maddesinin dördüncü fıkrasında, "Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir" hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre, DMK'da yazılı olarak belirtilmeyen bir eylemin, DMK'da yazılı olarak belirtilen bir eyleme benzetilerek cezalandırılması mümkündür. Dolayısıyla DMK'nın 125/4 hükmü kıyasa izin vermekte bu da eleştiri konusu olmaktadır<sup>294</sup>.

Disiplin cezalarının amacı, kamu hizmetlerinin gereği gibi hukuksal kurallara, statülere ve kamu menfaatlerine uygun olarak yürütülmesini sağlamak ve devlet memurları için oluşturulmuş çalışma düzenini korumaktır<sup>295</sup>. DMK'nın disiplin hükümlerinin amacı memuru cezalandırmak değil, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülebilmesini sağlamaktır. DMK'nın 124. maddesi hükmü, disiplin suçları ve cezalarının, kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yürütülmesini, memurların hiyerarşik düzen içerisinde uyumlu hareket etmesini ve memuriyet ilkelerinin korunmasını sağlamak için uygulanmasını gerektirmektedir<sup>296</sup>. Amirler sık sık ve yersiz disiplin önlemlerine başvurmamalı, korkutma yerine; düzeltme, inandırma, yanlışların tekrarına engel olma yöntemini benimsemelidirler<sup>297</sup>. Oysaki uygulamada, kurum amirleri bazen, kanunlarla belirlenmiş bu esaslara aykırı bir şekilde hareket etmekte; hiyerarşik yetkilerini kullanarak, objektif gibi görünen nedenler öne sürerek farklı

<sup>291</sup> Karahanoğulları, "Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri", s. 59.

<sup>292</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 717.

<sup>293</sup> Cemil Kaya, "Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler", Amme İdaresi Dergisi, C. 38, S. 2, s. 63.

<sup>294</sup> Turgut Tan, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara 2018, s. 550-551.

<sup>295</sup> Nuri Tortop, "Disiplin, disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları", Amme İdaresi Dergisi, C. 16, S. 3, s. 90.

<sup>296</sup> KDK, 2019/1214, T. 28/05/2019, Paragraf 12.

<sup>297</sup> Tortop, s. 90.

amaçlarla bir kamu görevlisi hakkında yersiz disiplin soruşturması açmakta ve disiplin cezası vermektedirler. Örneğin, bulunduğu görevden uzaklaştırılması, tasfiye edilmesi istenilen bir kamu görevlisi hakkında bunun gerçekleştirilebilmesi için geçerli bir hukuki sebep bulunmazken, disiplin soruşturması yolu ile geçerli bir hukuki sebep bulma yoluna başvurulabilmektedir<sup>298</sup>. Dolayısıyla disiplin soruşturma ve cezaları, kamu görevlisi üzerinde bir baskı aracı olarak kullanılabilir<sup>299</sup>. Disiplin soruşturmasının amacı Danıştay’ın bir kararında şöyle ifade edilmiştir<sup>300</sup>:

“Disiplin suçlarıyla ilgili olarak soruşturma yapılmasında güdülen amaç; olaylarla kanıtlarının, suçun işleniş koşulları, oluş biçimi, sonuçları ve ilgililerinin kişisel durumları göz önünde tutularak yalnız bir biçimde incelenip değerlendirilmesi ve böylece cezalandırma yönünden sağlıklı bir sonuca ulaşılmasıdır”.

Disiplin soruşturma ve cezalarının kamu görevlisini cezalandırmak amacıyla kullanıldığı, üst üste disiplin soruşturması açılarak ve disiplin cezası verilerek kamu görevlisine işyerinde yıldırma uygulandığı iddialarını içeren KDK, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi karar örneklerine aşağıda yer verilmeye çalışılacaktır.

### **2.3.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları**

Kamu Denetçiliği Kurumuna, disiplin soruşturması ve cezalarının başvuran hakkında bir baskı aracı olarak kullanılarak başvurana işyerinde yıldırma uygulandığı iddiasıyla ilgili beş tane başvuru bulunmaktadır. KDK, bu başvurulardan birinde başvurana işyerinde yıldırmanın uygulanmış olduğu kararını vermiştir. Bir diğer başvuruda işyerinde yıldırmanın varlığına kanaat getirmesine rağmen yıldırmanın kesin tespiti için idareye müfettiş görevlendirilmesi tavsiyesinde bulunmuştur. Bir diğer başvuruda işyerinde yıldırmanın sistematiklik ve idarenin yıldırma kastıyla hareket unsurunun gerçekleşmemesi nedeniyle yıldırma reddetmiştir. Buna rağmen hakkaniyet denetimi kapsamında idareye tavsiye kararı vermiştir. Diğer iki başvuru

<sup>298</sup> Serkan Çınarlı, Selçuk Sinan, “Disiplin Soruşturmaları Açarak Kamu Görevlilerine “Mobbing” Uygulanması”, Mevlana Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.3, S.1 Haziran 2015, s. 49-98.

<sup>299</sup> Erkal, s. 21.

<sup>300</sup> Danıştay 8. Dairesi, E. 1977/3246, K. 1978/6317, T. 25.10.1978, Danıştay Dergisi, Y.9, S. 34-35, s. 383.

hakkında ise, idarenin kanuna uygun hareket ettiğini; idarenin DMK'ya uygun olarak verdiği disiplin cezalarını Anayasa'nın 5. maddesi kapsamında değerlendirerek yıldırmanın olmadığına karar vermiştir.

KDK'nın başvurunun kabulüne karar vererek DMK'nın disiplin hükümlerinin amacı dışında kullanılması nedeniyle işyerinde yıldırma uygulandığını tespit ettiği tavsiye kararı şöyledir<sup>301</sup>:

“Başvurucu, idare tarafından hakkında on beş kez disiplin soruşturması açılmasının yanı sıra birim amiri tarafından hakarete uğraması gibi farklı muamelelerle işyerinde yıldırmaya maruz kaldığını iddia etmektedir. KDK tarafından başvuru ile ilgili yapılan incelemede; başvuru hakkında çeşitli nedenlerle on beş kez disiplin soruşturması açıldığı ve her biri hakkında ayrı cezalar verildiği, bu cezaların bir kısmının mahkemeler tarafından iptal edilmiş olduğu belirtilerek idare tarafından konu hakkında herhangi bir araştırma yapıldığına ilişkin hiçbir bilgi ve belgeye rastlanmadığı görülmüştür. KDK, disiplin işlemlerine konu fiillerin soruşturulması amacıyla idare tarafından sadece başvuranın eylemlerinin araştırılarak tek kişi üzerinde yoğun bir şekilde disiplin hükümlerinin uygulanmış olduğunu ifade etmiştir.”

Disiplin soruşturmasını yürüten idare, disiplin suç ve cezaları ile disiplin soruşturmasına hakim olan temel ilkelere uygun hareket etmelidir. İdarenin objektifliğini sağlamak açısından mevzuat ve yargı kararlarıyla ortaya çıkan bu temel ilkelere disiplin soruşturmasının tarafsızlığı ilkesine göre disiplin soruşturması tarafsızca yürütülmeli, soruşturmanın her safhasında masumiyet karinesi esas alınmalı, disiplin amirleri bu yetkilerini memurların DMK'da yer alan haklarını göz önünde tutarak hakkaniyet ve eşitliği gözeterek kullanmalıdır<sup>302</sup>. Somut olayda disiplin soruşturmasının tarafsızlık ilkesine aykırı olarak uygulandığı, soruşturmada

<sup>301</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/1214, T. 28.05.2019. KDK tüm kararlarında 6328 sayılı KDKK, “Kurumun görevi” başlıklı 5.maddesine,atıf yapmaktadır. KDK'nın söz konusu kararda ayrıca değindiği mevzuat hükümleri ve mahkeme kararları şunlardır: Anayasa; Md.5, md.17, md.49, md.74, Md. 129, 657 sayılı DMK; md.10, md.11, md.124, Danıştay 8. Dairesi, E. 2008/10606, K. 2012/1736, Danıştay 5. Dairesi, E. 2014/6238, K. 2014/6238.

<sup>302</sup> Cemil Kaya, s. 83.

masumiyet karinesine uyulmayarak doğrudan başvurayı cezalandırma amacı taşıdığı görülmektedir. KDK tarafsızlık ilkesini doğrudan zikretmese de bunu ima etmiştir.

“KDK verdiği kararda “DMK’nın disiplin hükümlerinin kamu hizmetinin yürütülebilmesi amacıyla, disiplin suçunu gerektiren fiillerin ağırlık derecesine göre belirlenerek verilebileceğini, kanun koyucunun disiplin hükümlerini, ilgili memuru cezalandırmak amaçlı düzenlemediğini, disiplin hükümlerinin amacının kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesinin sağlanması olduğunu belirtmiştir. KDK, bu amacın dışında kullanılması durumunda disiplin soruşturma ve cezalarının çalışanlar üzerinde bir baskı aracına dönüşebileceğini ve bunun da amirler tarafından sıklıkla kullanıldığını ifade etmiştir” (paragraf 15).

Somut başvuruda ilgili İdare açılan disiplin soruşturmalarını münferit olaylar olarak nitelendirmesine rağmen KDK başvuruya konu olayı bir bütün olarak değerlendirerek başvurana işyerinde yıldırma uygulandığı kanaatine şu gerekçelerle varmıştır: “Başvuran hakkında iki yıl gibi kısa bir zaman dilimi içerisinde on beş adet soruşturma açılmış ve neticesinde disiplin cezaları verilmesiyle gerçekleştirilen idari işlemler sistematiklik kazanmıştır. DMK’nın disiplin hükümleri kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi amacıyla uygulanması yerine başvurayı sürekli disiplin soruşturmaları ve cezalarıyla meşgul edecek şekilde başvuran üzerinde bir baskı aracı olarak kullanılmıştır. Başvuranın açılan davalar hakkında mahkemelere gitmek için yıllık izinlerini harcamak zorunda bırakılmış ve işini yapamayacak düzeyde meşgul edilmiştir. Ayrıca verilen disiplin cezalarının yargıya taşınması neticesinde, idarenin başvurana savunma hakkını gerektiği gibi kullandığı, iddiaların kesin ve net bir şekilde ortaya konulmadığı gerekçeleriyle iptal edilmiştir. Fakat idare ek bir inceleme yapmaksızın dava konusu olan disiplin cezalarını yinelemiş ve bunun üzerine başvuran da Disiplin Kuruluna başvuruda bulunarak cezanın iptal edilmesini sağlamıştır.”

Kararda belirtilen disiplin cezalarından KDK’nın da dikkat çektiği disiplin soruşturmasının disiplin soruşturmasına hakim olan genel ilkeler çerçevesinde yapılmamış olması hususu yargı yeri tarafından da gerekçe gösterilerek savunma

hakkının davacıya gerektiği gibi kullandırılmadığı gerekçesiyle disiplin cezası iptal edilmiştir.

KDK'nın ilk görünüş ispatına dayanarak başvuruçunun iddialarının işyerinde yıldırma niteliğinde olduğu kanaatine varmasına rağmen işyerinde yıldırmanın kesin tespiti için idareye tavsiyede bulunduğu kararı şu şekildedir<sup>303</sup>:

“Başvuran hakkındaki iddialarla ilgili olarak görevlendirilen muhakkikin, görevlendirilme yazısında; öncelikle iddialarla ilgili inceleme ve araştırma yapılması, inceleme ve araştırma neticesinde suç unsuruna rastlanması halinde disiplin soruşturması açılması gerektiği belirtilmiştir. Ancak, muhakkik görevlendirme yazısını dikkate almayarak doğrudan soruşturma açmıştır. Muhakkik, bu soruşturmasına, başvuran hakkında daha önce BİMER şikayeti üzerine idare tarafından disiplin soruşturulması açılmadan “yazılı olarak uyarılması” hususunu da eklemiştir. KDK, başvuranın yazı ile uyarılmasının DMK'nın 124. maddesinde yer alan uyarma cezası niteliği taşımasına rağmen soruşturma açılmaksızın doğrudan yaptırım uygulamasını disiplin hukukuna aykırı bulmuştur. KDK konu hakkında yaptığı değerlendirmede, idare tarafından soruşturma açılmasına gerek olmaksızın sadece inceleme yapılarak kolaylıkla anlaşılabilir hususlarda disiplin soruşturması açılmasının başvuranın baskı altında tutulmuş olduğunun göstergesi olarak nitelendirmiştir”.

Disiplin soruşturması başlatmak ile disiplin soruşturması açmak farklı şeylerdir. Disiplin soruşturması açmak resmi kayıt altına alınan tek başına bir işlem tesis etmektir. Disiplin soruşturması başlatmak ise bir diğer işlem içinde bunu yapmak demektir. Soruşturmaya davet yazısı veya soruşturmacı atanması işlemleri disiplin soruşturmasının başlatılması anlamına gelir<sup>304</sup>. Somut olayda da soruşturmacı (muhakkik) görevlendirilerek soruşturma başlatılmış, görevlendirme yazısıyla soruşturmacıya doğrudan soruşturma açmaması, öncelikle söz konusu

<sup>303</sup> Kamu denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/2059, 09.08.2019. KDK'nın işbu kararda değindiği yargı kararları şunlardır; Anayasa Mahkemesinin 10.03.2016 tarihli ve 2016/6235 Başvuru Numaralı kararı, Yargıtay 22. Hukuk Dairesinin 21.02.2014 tarihli ve E. 2014/2157, K. 2014/3434 sayılı kararı ile 27.12.2013 tarihli ve E. 2013/693 K. 2013/30811 sayılı kararı.

<sup>304</sup> Kaya, s. 80.

iddialarla ilgili araştırma ve inceleme yapması, bir suç unsuruna rastlarsa soruşturma açması tebliğ edilmiştir. Buna rağmen soruşturmacı doğrudan disiplin soruşturması açmıştır.

“Aynı başvuruda hastaneye tedavi olmak amacıyla gelen iki vatandaş dış hekimi olan başvurucuyu mesai saatinde yerinde olmaması nedeni ile şikayet etmişlerdir. Bu şikayet ve başvurucunun hastaneden başka bir çalışanla yaşamış olduğu diyalog sebep gösterilerek soruşturma açılmıştır. Başvuran bu soruşturma kapsamında söz konusu diyalog nedeniyle devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak eyleminde bulunduğu gerekçesiyle aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmıştır. KDK bu konu hakkında yaptığı inceleme neticesinde, başvuran ile şikayetçi arasındaki diyalogun iki kişi arasında yaşanan bir tartışma olduğu, bu gibi fiiller için ‘devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak’ maddesi uyarınca uyarma cezası verilebilecekken daha ağır bir cezanın takdir edilmesinin ölçülü olmadığı değerlendirilmesinde bulunmuştur. Hastaneye gelen hastalar tarafından başvuru hakkında verilen şikayet dilekçesinin disiplin soruşturması zamanaşımı geçmiş olmasına rağmen idare tarafından tekrar işleme konularak tarihsiz ve sayısız bir yazıyla başvuranın savunması istenmiştir. Başvuran ise tarih ve sayısı olmayan bir yazı ile kendinden savunma istendiğini belirtmesi üzerine tarih ve sayı eklenerek tekrar başvuru talep edilmiştir. Fakat başvuran şikayet dilekçelerinin birer nüshası kendisine verilmediği için savunma hakkının elinden alındığını ifade ederek savunma vermemiş, bu durum İl Sağlık Müdürlüğüne Disiplin birimine iletilmiş, bu nedenle diğer şikayet konusu olan diyalog nedeniyle açılan disiplin soruşturması ile birleştirilmiştir. KDK tarafından bu husus hakkında yapılan değerlendirmede, disiplin kovuşturmalarındaki yöntem gereği disiplin amirlerinin konuyu öğrendikleri andan itibaren DMK’nın 127. maddesinde belirtilen süreler içinde disiplin soruşturmasına başlayarak cezanın zamanaşımına uğramasını önleme yükümlülüğünün bulunduğunu bu nedenle olayın öğrenildiği tarihten itibaren bir ay içerisinde disiplin soruşturmasına başlanmış olmasının gerekliliği ifade edilmiştir. KDK, Danıştay’ın içtihat kazanmış kararlarında da bu işlemlerin şikayet dilekçesinin ilgili kurum kayıtlarına girdiği tarihten itibaren bir aylık soruşturmaya başlama

zaman aşımı süresi içerisinde tamamlanması gerektiğinin, kurum içi yazışmaların bir aylık süre içerisinde bitirilmemesinin geçerli bir mazeret olarak kabul edilemeyeceğinin vurgulandığını, bu nedenle de somut olayda soruşturmanın zaman aşımına uğramış olduğunu ifade etmiştir. Dolayısıyla idare, zamanaşımına uğramış bir soruşturmayı gündeme alarak başka bir disiplin soruşturması ile birleştirme yoluna gitmiştir. Ayrıca savunma dilekçesi belirtilen tarihte ve saatte dış hekimlerinin yerinde bulunmaması nedeniyle diğer dış hekimlerinde de sayısız ve tarihsiz savunma istenmesine rağmen onlar hakkında neden işlem yapılmadığı, ilgililerle nasıl bir süreç yaşandığı hakkında idare tarafından bilgi ve belge sunulmadığı için anlayışlamamış, araştırılması gerektiği ifade edilmiştir. İdare tarafından verilen cevapta diğer dış hekimlerinin görevlerindeki ilk günleri olduğu, şikayetçi tarafından başvuranın ismi verildiği belirtilmiştir. KDK ise, görevdeki ilk günün mesai saatinde görev yerinde olmamayı gerektirmeyeceğini ifade etmiştir”.

“KDK, somut olayla ilgili başvuranın işyerinde yıldırma iddiasını ilk görünüş ispatı gereği başvuru yapanın yeterli ve ikna edici açıklamalar ve delillerle işyerinde yıldırma yolağan muameleleri ortaya koyduğunu, idarenin ise üzerine düşen ispat külfetinin gereğini yerine getiremediğini ve yaptığı muamelelerin hukuka uygunluğunu ispat edici nitelikte açıklamalarda bulunamadığını, bu nedenle yetişkin bir birey ve kamu görevlisi olan başvurucuya yönelik eylemlerin manevi etkileri, süresi ve yoğunluk derecesi gibi unsurlar ile başvuru yapanın mesleki statüsü de dikkate alındığında, başvuranın idarenin şikayete konu uygulamalarının kendisine işyerinde yıldırma amacıyla uygulandığı iddiasının kabul edilebilecek nitelikte olduğunu belirtmiştir. Fakat başvurana mobbing iddialarının tam olarak ortaya konulabilmesi için müfettiş bilgi ve tekniği ile alınacak ifadelerle desteklenmesi gerektiği kanaatine varmıştır. Başvuru yapanın telafisi güç ve imkansız zararlarının oluşmaması için öncelikle başvuranın talebi doğrultusunda görev yerinin ailesinin bulunduğu il merkezinde durumuna uygun bir yere alınması gerektiğini, idarenin bundan sonraki süreçte işyerinde yıldırma olarak algılanacak uygulamalara fırsat vermemesi için gerekli tedbirleri alması ve bir an önce Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığınca işyerinde yıldırma iddialarına yönelik ilgililer hakkında yerinde inceleme/soruşturma başlatılması gerektiğini belirtmiştir.”

Somut başvuruda KDK Yargıtayın işyerinde yıldırma kararlarında benimsemiş olduğu ilk görünüş ispatı yaklaşımına göre işyerinde yıldırmanın varlığına kanaat getirmiştir. Başvurucunun beyan ettiği; idarenin başvurucu hakkında görevlendirdiği muhakkikin doğrudan soruşturma açmaması gerekirken soruşturma açması, disiplin cezası verilirken ölçülülük ilkesi gözetilmeksizin ihlalin ağırlığı ile orantısız bir şekilde daha ağır bir disiplin cezası verilmesi, soruşturma zamanaşımı dolmuş bir şikayet hakkında soruşturma açılmak istenmesi iddialarını somut ve yeterli delil olarak değerlendirmiştir. Buna karşılık idarenin aksini ispat edici bilgi ve belge sunamadığına kanaat getirmiştir. KDK ayrıca, işyerinde yıldırmanın tespitinde Anayasa Mahkemesinin işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuru kararlarında Anayasanın 17. maddesinin birinci fıkrası kapsamında kişinin maddi ve manevi varlığı hakkının ihlali kapsamında yaptığı değerlendirmede ihlal edici eylemlerin kişide yarattığı psikolojik ve fiziksel etkilerini kişinin sübjektif durumu göz önünde bulundurularak yetişkin bir birey olan kamu görevlisinde yarattığı etkilerin belli bir süre ve yoğunluk şartının gerçekleştiğine kanaat getirerek işyerinde yıldırmanın varlığını kabul edilebilir bulmuştur.

KDK başvuranın sunduğu delilleri yeterli bulmasına rağmen kesin delillerle işyerinde yıldırmanın tespit edilebilmesi için idareye yerinde inceleme ve soruşturma yapılması amacıyla müfettiş görevlendirilmesi tavsiyesinde bulunmuştur. Ayrıca KDK hukuka uygunlukla birlikte hakkaniyet denetimi de yaptığı için bu doğrultuda işyerinde yıldırma kesin olarak tespit edilene kadar telafisi güç ve imkansız zararların oluşmaması için idari yargının verdiği yürütmeyi durdurma kararına benzer bir şekilde başvurucunun hak kaybını önlemek için başvurucunun talebi doğrultusunda görev yerinin ailesinin bulunduğu il merkezine alınmasını tavsiye etmiştir. Yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesinin esasa ilişkin iki şartı bulunmaktadır ve bu şartlar birlikte gerçekleşmelidir; birincisi dava konusu işlemin açıkça hukuka aykırı olması, ikincisi ise dava konusu idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç ve imkansız zararların doğmasıdır<sup>305</sup>. KDK benzer bir şekilde somut olayda işyerinde yıldırmanın varlığını kendi araştırma ve incelemesi

---

<sup>305</sup> Kaplan, s. 404.

neticesinde kabul edilebilecek nitelikte bulmuş ve fakat kesin olarak tespit edilebilmesi için yerinde incelenmesine karar vermiştir.

KDK'nın, başvurucuya verilen disiplin cezasının işyerinde yıldırma niteliği oluşturacak seviyeye ulaşmadığı gerekçesiyle verdiği başvuruyu ret kararı şöyledir<sup>306</sup>:

“Psikolog olarak görev yapan başvuran, mesaiye geç gelmesi nedeniyle kendisine disiplin cezası veren İdarenin işyerinde yıldırma uygulamalarının sona erdirilmesini ve disiplin cezasının iptalini talep etmiştir. Somut olayda; başvuran işe geç geldiği ve işten erken ayrıldığı için uyarılmış, sonrasında ise bu sebeplerle hakkında idari soruşturma açılarak disiplin cezası verilmiştir. Başvuruya konu eylem ve işlemlerin idarenin işin yürütülmesi yani mesai kurallarına uyulması ile ilgili işlemleri olduğu için mesaiye geç gelme ile ilgili disiplin sürecinin sadece başvuran hakkında yapılan bir işlem olmadığı için başvurana yönelik bir işyerinde yıldırma süreci KDK tarafından tespit edilememiştir. KDK'da görevli psikolog tarafından başvuran aranarak işyerinde yaşadığı süreç ve işyerinde yıldırma hakkında görüşülmüş, idarenin işlem ve eylemlerin işyerinde yıldırma olarak nitelendirilebilecek seviyeye ulaşmadığı zira bu eylemlerin sistematik bir hal almadığı ve başvurunu işyerinden ayrılmak zorunda bırakma amacına yönelik olmadığı sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte hastane idaresinin çalışanlara yönelik tutum, davranış ve işlemlerinde eşitlik, adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygun hareket edip etmediğinin Sağlık Bakanlığı tarafından denetlenmesinin faydalı olacağı değerlendirilmiştir” (paragraf 8-14).

KDK bünyesinde görevli bir psikoloğun bulunması ve de başvurucuyla telefonla iletişime geçerek, işyerinde yıldırma oluşturduğunu iddia ettiği işlem ve eylemlerin başvurucuda oluşturduğu psikolojik etkilerinin boyutunu araştırması, KDK'nın yürüttüğü hakkaniyet denetiminin titizlikle gerçekleştirildiğini bize göstermektedir. Ayrıca KDK, somut başvuruda işyerinde yıldırmanın unsurları

<sup>306</sup> KDK, B.N. 2019/19637, T. 22.04.2020. KDK'nın işbu kararında değindiği mevzuat ve Mahkeme kararları şunlardır: DMK m. 8, 10, 125, 130. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun E. 2017/7(22)-3017 K. 2018/99 sayılı ve 24.01.2018 tarihli kararı.

gerçekleşmemesi sebebiyle yıldırmanın olmadığına karar vermekle yetinmemiş, yine hakkaniyet denetimi kapsamında idarenin çalışanlara yönelik tutum ve davranışlarında ve de işlemlerinde eşitlik, adalet ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığının araştırılması için idarenin bağlı olduğu bakanlık tarafından denetlenmesi tavsiyesinde bulunmuştur. Görünen o ki KDK, işyerinde yıldırma iddiası ile yapılan başvurular konusunda çok hassas davranmakta, idarelerin bu yöndeki en ufak bir muamelesinin bile göz ardı edilmemesine dikkat etmektedir.

KDK bir başka kararında<sup>307</sup> “başvurucu, 2008 yılından 2013 yılına kadar çalıştığı kurumla hiçbir sorun yaşamamış olup, herhangi bir disiplin cezası da almamıştır. 2013 yılı içerisinde mesai saatlerine riayet etmemesi nedeniyle hakkında uyarma cezası verilmiştir. Çalıştığı Kurum tarafından personele mesai saatlerine dair 30 dakikalık tolerans tanınmış olup buna uymayan personele disiplin işlemlerinin başlatılacağı belirtilmiştir. Buna göre başvuranın mesaiye geç gelişi birinci seferde bu 30 dakikalık tolerans süresi içinde olup diğeri ise tolerans süresinden yaklaşık 30 dakika sonradır. KDK, başvuranın o iki günde mesaiden 3 dakika ve 20 dakika daha geç çıkmasını ise iyi niyet göstergesi olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirterek, başvuranın geçmiş hizmetleri ve daha önce bir disiplin cezası almadığı gözetilmeksizin başvurana uyarma cezası verilmesinin hakkaniyete aykırı olduğunu belirtmiştir” (paragraf 20-22).

KDK’nın, başvurucunun disiplin cezaları ile kendisine işyerinde yıldırma uygulandığı iddiasını Anayasa’nın 5. maddesi gereği Devletin işyerinde çalışma huzurunu sağlama görevi kapsamında İdarenin DMK’nın disiplin hükümlerini uygulayarak kanuna uygun hareket ettiği gerekçesiyle reddettiği kararlarından biri şu şekildedir<sup>308</sup>:

“Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğünde görevli olan başvuru, çalışma ortamında kendisine amir ve çalışanlar tarafından yıldırma uygulandığı gerekçesiyle yazılı dilekçe ile başvuruda bulunmuş, yapılan ön incelemede amir ve çalışanlar hakkında soruşturma izni verilmemesine ve dilekçelerin mobbing ile mücadele

<sup>307</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2014/4718, T. 01.06.2015.

<sup>308</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2017/12502, T. 10.04.2018.

komisyonuna gönderilmesine karar verilmiştir. Bunun neticesinde başvuru Ankara Cumhuriyet Başsavcılığına şikayette bulunmuş, yapılan soruşturma neticesinde kişilerin atılı suçu işlediklerine dair yeterli delil bulunmadığı için dosyanın işlemde kaldırılmasına karar verilmiştir. Başvuru daha sonra aynı ilde farklı bir Sosyal Güvenlik Merkezinde görevlendirilmiş burada da çalışanların, amirlerin ve il müdürünün kendisine işyerinde yıldırma uyguladıkları gerekçesiyle Mobbing ile Mücadele Komisyonuna yazılı dilekçe ile başvuruda bulunmuş fakat işyerinde yıldırma unsurlarını içermediği gerekçesiyle komisyonca yapılacak herhangi bir işlem bulunmadığı kararı verilmiştir. Bunun neticesinde başvuru yine Ankara Cumhuriyet Başsavcılığına şikayette bulunmuş ve savcılık iddiaların suç teşkil etmediği gerekçesiyle işleme konulmaması kararı vermiştir. Başvuran hakkında ise çalıştığı yerdeki görevli personele hakaret ve tehdit içeren sözler sarf ettiği iddiasıyla yapılan şikayet başvurusu neticesinde soruşturma açılmış ve kınama cezası verilmiş olup itirazı Merkez Disiplin Kurulunca reddedilmiş, başvuranın disiplin soruşturmalarına neden olan işlemlerinin kişilerin şikayeti ile kurumun çalışma düzenini bozma kaynaklı olduğu ve soruşturma sonucunda başvurana disiplin cezaları verildiği anlaşılmıştır. Başvuran kişi hakkında başlatılan soruşturmada Başmüfettiş tarafından düzenlenen raporda başvuru ilkinin görev yaptığı Sosyal Güvenlik Merkezinden başlayarak çalışma arkadaşlarını ve amirlerini yukarıda da ifade edildiği üzere birden fazla kez ve birden fazla makamlara şikayet ettiği, aynı konuları tekrar tekrar gündeme getirdiği, uyarıldığı halde daha sonra görevlendirildiği Sosyal Güvenlik Merkezinde de benzer tutum ve davranışları sürdürdüğü belirtilmiştir. Başvurucunun mesai arkadaşlarını, amirlerini, Genel Müdürlük Disiplin Kurulu üyelerini, soruşturma izni vermeyen valilik makamını, Cumhuriyet Savcısını ve savcı hakkında işlem yapmayan HSYK'yı BİMER'e değişik tarihlerde şikayet ettiği hususu da soruşturmada yer almıştır.”

KDK kararında Devletin, Anayasa'nın 5. maddesinde yer alan görevleri kapsamında işyerinde çalışma huzurunun sağlanması için gerekli politikaları belirlemesi, düzenlemeleri yapması ve tedbirleri alması gerektiği, bu yükümlülük kapsamında da idarelerin amirlerinin işyerinin sağlığının korunması ve sağlanması için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca kararda

İdarenin, DMK'nın 125. maddesinde yer alan disiplin cezalarını gerektiren fiil ve eylemlerin işlenmesi durumunda söz konusu disiplin cezalarının işyerinde yıldırma olarak değerlendirilemeyeceğini belirtmiştir. Nitekim bu cezaların amacının, çalışma ortamı ile ilgili tedbirlerinin alınması, kamu hizmetinin gereklerinin yapılması ve kamu yararının gözetilmesi olduğu vurgulanmıştır.

Uygulamada bazen işyerinde yıldırma çalışanlar tarafından çalışma arkadaşlarına ve amirlerine karşı sergiledikleri kendi olumsuz davranışlarına bir kılıf gibi gösterilmeye çalışılmakta, amirlerini tehdit ederek kendilerine işyerinde yıldırma uyguladıklarını iddia etmektedirler. Somut olayda da kanaatimizce buna benzer bir durum söz konusudur.

KDK'nın aynı gerekçeyle işyerinde yıldırmanın gerçekleşmediği sonucuna vardığı diğer bir kararında<sup>309</sup> ise, son bir yıl içinde 20 disiplin cezası puanı alması sonucunu doğuran disiplin cezalarının, başvuranın görev yazılarını tebliğ almaması sonrası verilen görevi yapmadığının tespit edilmesi üzerine soruşturma başlatılarak verildiği anlaşılmıştır.

KDK, yıldırmanın varlığını kabul ettiği kararlarından ilkinde<sup>310</sup>; disiplin soruşturmalarının kanuna uygun olarak yapılıp yapılmadığına bakarken idarenin disiplin soruşturmasının amacına aykırı hareket ettiğini, disiplin soruşturmasına hakim olan ilkelerden tarafsızlık ilkesine uymayarak sadece başvuranın eylemlerini araştırdığını tespit etmiştir. KDK, başvuran hakkında iki yıl gibi kısa bir zaman dilimi içinde on beş adet disiplin soruşturması açılarak bazılarının disiplin cezaları ile neticelenmesini işyerinde yıldırmanın süreklilik ve sistematiklik unsurlarının gerçekleşmiş olduğunu belirtmiştir. İdare tarafından DMK'nın disiplin hükümlerinin başvuran üzerinde bir baskı yaratmak amacıyla kullanıldığını ifade etmesi işyerinde yıldırmanın kast unsurunun gerçekleştiğini göstermektedir. İşyerinde yıldırmanın sonuçları yani başvurucu üzerindeki etkileri açısından; başvuranın sürekli disiplin soruşturmaları ve cezalarıyla meşgul edilerek, işini yapamayacak düzeye gelmesine sebep olunduğu belirtilmiştir. Burada KDK'nın, işyerinde yıldırmanın başvurucu

<sup>309</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/9689, 25.10.2019.

<sup>310</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/1214, 28.05.2019.

üzerindeki etkilerini değerlendirirken AYM'nin kriterleri olan ortamının kötüleşmesi, çekilmez hale gelmesi veya işten ayrılmalara sebep olması gibi sonuçlardan birinin gerçekleşmesini yeterli bulduğu görülmektedir.

KDK işyerinde yıldırmaı reddettiği bir kararında<sup>311</sup> ise mesai saatlerine riayet etmediği için önce sözlü olarak uyarılan, daha sonra disiplin cezası verildiği için işyerinde yıldırma iddiası taşıyan başvuru, idarenin işlem ve eylemlerinin sistematik bir hal almadığı ve başvurayı işyerinden ayrılmak zorunda bırakma amacına yönelik olmadığı bu nedenle de işyerinde yıldırma olarak nitelendirilebilecek seviyede olmadığını ifade etmiştir. Kanaatimizce KDK burada idarenin başvurayı bezdirme, yıldırma amacını taşımadığını ifade etmek isterken daha dar bir ifadeyle işyerinden ayrılma amacını taşımadığı ifadesini kullanarak KDK'nın sanki işyerinde yıldırmanın sonucu olarak sadece işyerinden ayrılmanın gerçekleşmesi koşulunu aradığı anlaşılmaktadır. İşyerinde yıldırma olgusunun açık bir kanuni tanımının olmaması olguyu tanımlamanın zorluğunu ve dolayısıyla da kullanılan ifadelerin daha anlaşılır olmasına dikkat edilmesi gerektiğini bize göstermektedir. Aksi halde olgunun unsurları genişletilmiş veya daraltılmış olur ki bu da her başvuruda farklı unsurların aranmasına ve de farklı sonuçların doğmasına sebep olacaktır. KDK, işbu kararında yıldırmanın olmadığına karar vermesine rağmen, idarenin çalışanlara yönelik tutum ve davranışlarında ve de işlemlerinde eşitlik, adalet ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığının araştırılması için idarenin bağlı olduğu bakanlık tarafından denetlenmesi yönünde verdiği tavsiye kararının hakkaniyet denetiminin bir sonucu olarak verildiği kanaatindeyiz.

KDK, konu ile ilgili işyerinde yıldırma başvurularında verilen disiplin cezalarının DMK'ya uygun olarak gerçekleştirdiği kanaatine vardığında, verilen bu cezaları, Anayasa'nın 5. maddesinde düzenlenen, Devletin işyerinde çalışma huzurunu sağlama görevi kapsamında değerlendirerek işyerinde yıldırmaı reddetmektedir.

---

<sup>311</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/19637, 22.04.2020.

KDK, işyerinde yıldırmanın ispatında genel olarak daha önce de belirtildiği üzere ilk görünüş ispatını benimsemektedir. Tavsiye kararı verdiği bir başvuruda<sup>312</sup>, somut olayla ilgili başvuranın işyerinde yıldırma iddiasını ilk görünüş ispatı gereği başvurucaun yeterli ve ikna edici açıklamalar ve delillerle işyerinde yıldırmaya yol açan muameleleri ortaya koyduğunu, idarenin ise başvurana uyguladığı muamelenin hukuka uygunluğunu ispat edici açıklamalarda bulunamadığını belirtmiştir. KDK, Anayasa Mahkemesiyle paralel olarak; yıldırmanın etkilerinin objektif kriterlere göre değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu kapsamda da, yetişkin bir birey ve kamu görevlisi olan başvurucaun yönelik eylemlerin manevi etkileri, süresi ve yoğunluk derecesi gibi unsurlar ile başvurucaunun mesleki statüsünü de dikkate alarak, başvuranın kendisine yıldırma uygulandığı iddiasını kabul edilebilecek nitelikte bulmuştur. Buna rağmen işyerinde yıldırmanın kesin olarak ispatlanması için idareye müfettiş görevlendirilmesi tavsiyesinde bulunmuştur. Bu kararda KDK hem ilk görünüş ispatını tercih ederek yıldırma uygulandığı kanaatine varıyor hem de tavsiye kararıyla kesin olarak ispatlanmasını talep ediyor. KDK'nın kararı ilk bakışta çelişkili gibi görünse de KDK'nın kararlarının doğrudan bir yaptırım olmadığı için işyerinde yıldırmanın kesin olarak ispatlanmasını, işyerinde yıldırma iddialarına yönelik ilgililer hakkında DMK hükümlerine göre yerinde inceleme/soruşturma başlatılarak bir yaptırım uygulanabilmesi için talep ettiği kanaatindeyiz. Ayrıca KDK, yıldırmanın varlığına kanaat getirdiği için de başvurucaun hakkında telafisi güç ve imkansız zararların oluşmasını engellemek için başvurucaunun görev yerinin ailesinin bulunduğu yere alınması tavsiyesinde bulunmuştur. Bunun da KDK'nın hakkaniyet denetiminin bir göstergesi olduğunu düşünmekteyiz.

### **2.3.1.2. Danıştay Kararları**

Danıştayın disiplin soruşturmaları ve cezaları nedeniyle işyerinde yıldırma uygulandığı iddiasıyla açılan davalarla ilgili dört tane kararına aşağıda yer verilmiştir. Bu kararların üç tanesinde Danıştay işyerinde yıldırma kavramına “mobbing” olarak doğrudan yer vermiştir. Danıştayın ilk kez bu olguyu kullandığı kararı 2008 yılı tarihlidir. Daha önce de belirttiğimiz gibi işyerinde yıldırma

<sup>312</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/2059, 09.08.2019.

iddiasıyla açılan idari yargı davaları genellikle manevi tazminat talepli tam yargı davalarıdır. Danıştay, işyerinde yıldırmanın varlığına karar verdiği bu davaların temyizinde manevi tazminat talebini kabul etmektedir.

Danıştayın aşağıda ayrıntılarına yer verilmiş olan bir kararında, verilen disiplin cezalarını hukuka aykırı bulunmasına rağmen işyerinde yıldırmadan söz edilmemiş, tetkik hakimi tarafından işyerinde yıldırma kavramına dürüstlük kuralı çerçevesinde ele alınarak yer verilmiştir.

İşyerinde yıldırma (mobbing) teriminin ilk kez kullanılarak davacının manevi tazminat talebinin kabul edildiği Danıştay kararı şu şekildedir<sup>313</sup>:

“Öğretim üyesi olan davacı, hakkında verilmiş olan üç ayrı disiplin cezası yargı kararıyla iptal edildikten sonra yargı kararıyla göreve atanan davacıya atandığı tarihten itibaren yürütülen taciz (mobbing), bıktırma ve yıldırmaya yönelik eylem ve işlemler nedeniyle manevi tazminat davası açmıştır. Kararda İl İnsan Hakları Kurulunun yaptığı inceleme raporu da dikkate alınarak davacı hakkında tesis edilen işlemler neticesinde davacının haksız birtakım uygulamalara maruz kaldığı, bu uygulamaların davacının manevi yapısını olumsuz etkileyecek ağırlıkta olduğu anlaşıl原因 olarak idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri nedeniyle üzüntü ve sıkıntı yaşayan davacının manevi zararının tazminine hükmedilmiştir”.

Danıştayın işbu yıldırma olduğuna dair kararında, verilen disiplin cezalarının yargı tarafından iptal edilmesi ve sonrasında da idarenin eylem ve işlemleriyle yıldırma niteliği taşıyan muamelelere devam ettiğinin İl İnsan Hakları Kurul raporuyla tespit edilmiş olmasının etkili olduğu görülmektedir. Daha önce de ifade etmeye çalıştığımız üzere Danıştay’ın işyerinde yıldırmanın tespiti konusunda tek başına karar vermesinin pek mümkün olmadığı zira yıldırma davranışlarının psikolojik etkileriyle birlikte bütün bir süreç olduğu konusu belirtilmiştir. Ayrıca yıldırmanın varlığı için idari işlemin yargı tarafından iptal edilmesi veya soruşturma sonucunda idarece ceza verilmesine gerek görülmemesi ya da verilen cezanın üst makamca iptal edilmesi tek başına bir gerekçe oluşturmaz. Burada önemli olan nokta

<sup>313</sup> Danıştay 8. Dairesi, E. 2008/10606, K. 2012/1736, T. 16.04.2012.

açılan disiplin soruşturmalarının kişiyi korkutmak ve yıpratmak amaçlı olup olmadığıdır<sup>314</sup>. Bu nedenle idari yargı yerinin bunu araştırarak bir karar vermesi gerekir.

Danıştay'ın, davacıya verilen disiplin cezasını hukuka aykırı bularak idare mahkemesinin kararını bozma yönünde verdiği kararın ayrıntıları aşağıdaki gibidir<sup>315</sup>:

Orman Bölge Müdürü olan davacı, önceki bölge müdürü tarafından görevinden ayrılmasından bir gün önce şartları oluşmadığı halde Yönetmelikteki istisnai bir yetki kullanılarak artı on puan verilmek suretiyle sıra tahsisli olarak ve gerektiğinde çıkmak şartıyla kendine ait bir evi olan bir mühendise tahsis edilen lojmanın tahsis işlemini yeni atanan ve görev tahsisli lojman hakkı olan Orman İşletme Müdürünün mağduriyet yaşamaması amacıyla iptal etmiştir. Bunun üzerine anılan mühendis şikayetçi olmuş ve konu ile ilgili inceleme yapılması için müfettiş görevlendirilmiştir. Müfettiş raporunda söz konusu tahsis işleminin hukuka aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. İdare raporun gereğinin yerine getirilmesi için davacıya yazı yazmış, davalı idare yazısının kasten yerine getirilmediği gerekçesiyle davacı bölge müdürü dava konusu olan aylıktan kesme disiplin cezası ile cezalandırılmıştır.

“Davacı, 2006 yılında da çalıştığı il Orman Bölge Müdürlüğünden başka bir Orman Bölge Müdürlüğüne atanması işlemine karşı açtığı davada atama işleminin iptal edilerek ilk çalıştığı Bölge Müdürlüğü görevine iade edilmesi üzerine idarenin yoğun şekilde yıldırma (mobbing) uygulamalarına maruz kaldığını, 2006 yılından itibaren hakkında 5 kez naklen atama, 4 kez geçici görevlendirme, 3 kez olumsuz sicil verme, 13 kez disiplin cezası verme işlemi tesis edildiğini beyan etmiştir. Ayrıca 33 yıllık memuriyet hayatında hiçbir olumsuz durumu bulunmadığı halde, 2006 yılından itibaren yargı kararını etkisizleştirmek amacıyla idarenin sözü edilen işlemleri tesis ettiğini, bu işlemlere karşı açtığı davaların lehine sonuçlandığını ifade

<sup>314</sup> Çınarlı/Çelik, “Disiplin Soruşturmaları Açarak Kamu Görevlilerine ‘Mobbing’ Uygulanması”, Mevlana Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 1, Haziran 2015, s. 49-98. <https://www.jurix.com.tr/article/4643>.

<sup>315</sup> Danıştay 12. Dairesi, E. 2011/5197, K. 2013/12977, T. 27.12.2013

etmiştir. Söz konusu işlemleri tesis eden eski bakan ve genel müdüre karşı açtığı davalarda bu kişilerin kendisine karşı manevi tazminat ödemelerine hükmedildiğini, bu nedenle şahsi husumet ile hakkında olumsuz idari işlemler tesis edildiğini, verilen disiplin cezasının da naklen atama işlemine gerekçe yaratılmak amacıyla tesis edildiğini iddia ederek disiplin cezasının iptalini ve manevi zararının tazminini talep etmiştir.”

İdare Mahkemesi dava ret kararı vermiştir.

Danıştay tetkik hakimi, davacının kendisine işyerinde yıldırma uygulandığı iddiasının gerçek olduğunu ve dava konusu disiplin cezasının da işyerinde yıldırmanın bir parçası olduğunu beyan ederek şu açıklamaları yapmıştır:

“Medeni Kanunun idare hukuku alanında da uygulanma imkanı olan dürüst davranma başlıklı 2. maddesinde herkesin haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorunda olduğu, bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeninin korumayacağı kuralının bulunduğunu hatırlatarak disiplin işlemlerinin kamu hizmetinin iyi işlemesi, kurum iç disiplininin sağlanması amacının dışına çıkılarak kişisel sebeplerle kötüye kullanılmasının bu kurala aykırılık teşkil edeceğini belirtmiştir. Aynı zamanda bu durumun idare hukuku öğretisinde idari işlemin maksat unsuru yönünden hukuka aykırılığı sonucunu doğuran “yetki saptırması” olarak tanımlandığını ve bu tür işlemlerin iptal sebebi teşkil ettiğini ifade ederek: “İşyerinde Psikolojik Tacizin Önlenmesi konulu Başbakanlık Genelgesine” de atıfta bulunarak uyuşmazlıkta davacı hakkında 2006 yılı sonrası tesis edilen disiplin, atama, geçici görevlendirme ve sicil işlemlerinin, bu işlemlere karşı açılan davalarda verilen yargı kararlarının ve davacı ile davacı hakkında işlem tesis eden kamu görevlileri arasındaki şahsi davaların ve manevi tazminat hükümlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesinden davacının kendisine işyerinde yıldırma uygulandığı iddiasının gerçek olduğu ve davaya konu disiplin cezalarının da söz konusu uygulamaların bir parçası olduğu kanaatine ulaşıldığını belirtmiştir.”

Danıştay, davacıya isnat edilen fiilin sübuta ermediği gibi disiplin suçu da oluşturmadığı gerekçesiyle idare mahkemesinin kararını bozmuş, davacının manevi

tazminat talebini ise İdare mahkemesinin vereceği yeni kararda değerlendirilerek karara bağlanmasına hükmetmiştir.

Danıştay tetkik hakimi MK'nın dürüst davranma ilkesini düzenleyen 2. maddesine atıfta bulunarak kamu görevlisinin kamu hizmetini icra ederken dürüstlük kuralına uygun hareket etmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. DMK'nın disiplin hükümlerinin kamu hizmetinin iyi işlemesi amacıyla kullanılması gerektiğini belirterek, kamu görevlisi tarafından bu amacın dışında ve de kişisel sebeplerle kullanılması durumunda hakkın kötüye kullanılarak dürüstlük kuralına aykırı hareket edilmiş olacağını vurgulamış, işyerinde yıldırma da dürüstlük kuralına aykırı hareket edilmesi olarak nitelendirmiştir. Somut olayda dikkatimizi çeken husus; davacıya idare tarafından uygulanan 5 kez naklen atama, 4 kez geçici görevlendirme, 3 kez olumsuz sicil ve 13 kez disiplin cezası verme işlemlerinin işyerinde yıldırmanın kamudaki görünümünü oluşturan işlemlerin birçoğunun davacı bünyesinde gerçekleşmiş olmasıdır.

Danıştayın, davacının kendisine disiplin cezaları ile işyerinde yıldırma uygulanarak yapılan görevlendirmenin iptali istemiyle açtığı davada, davacının görev yerinde yıpranmış olduğu gerekçesiyle görevlendirme işlemini hukuka uygun bulduğu kararı şöyledir<sup>316</sup>:

“Davacı, Emniyet Müdürlüğünde görev yaptığı süre içinde kendisine iş yerinde yıldırma uygulandığını iddia ederek sürekli olarak çeşitli birimlere müracaatta bulunmuş ve konularla ilgili birçok adli ve idari soruşturma geçirmiştir. Bu sebeple ilgili yönetmelik kapsamında davacıya görev yeri değişikliği teklif edilerek hakkında yer değişikliği işlemi tesis edilmiştir. Disiplin cezalarının incelenmesi neticesinde iki adet yirmi dört ay uzun süreli kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının mahkemece iptal edildiği, iki adet aynı ceza, dört günlük aylık kesimi ve iki adet kınama cezalarının ise iptali talebinin mahkemelerce reddedildiği tespit edilmiştir. Danıştay, davacı hakkında yürütülen disiplin soruşturmalarına konu olan eylemleri bir bütün olarak değerlendirmesi neticesinde davacının görev yaptığı yerde yıprandığı, sağlıklı ve verimli bir şekilde göreve devam etme imkanının kalmadığı

<sup>316</sup> Danıştay 5. Dairesi, E. 2014/6238, K. 2014/6238, T. 10.09.2014.

gerekçesiyle davacının başka yere nakli işleminin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir.”

Danıştayın somut olayda davacının görev yaptığı yerde yıpranmış olması gerekçesiyle atama işlemini hukuka uygun bulması; hukuka uygunluk denetimi ile birlikte KDK'nın denetimi gibi hakkaniyet denetimi de yapmış olduğunu düşündürmüştür.

Danıştay'ın davacının kendisine amirleri tarafından işyerinde yıldırma uygulandığını açıkça ortaya koyamadığı için manevi tazminat isteminin reddedildiği kararın detayları şu şekildedir<sup>317</sup>:

“Devlet Hastanesinde başhemşire olarak görev yapan davacı 6 ayrı disiplin soruşturması açılması ve bu soruşturmalar neticesinde 4 ayrı disiplin cezası verilmesi, geçici görevlendirmeye başka bir hastaneye görevlendirilmesi, sonuç olarak bu cezaların yıldırma amaçlı olduğu, kişilik haklarının zedelendiği, ruh sağlığının bozulduğunu ileri sürerek manevi tazminat davası açmıştır. İdare mahkemesi tarafından tazminatın bir kısmı kabul edilmiştir.”

Temyiz başvurusu sonucunda Danıştay kararında işyerinde yıldırma ayrıntılı bir şekilde ele alarak Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi konulu 2011/2 sayılı Başbakanlık Genelgesine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ile Mücadele Rehberinde yer alan işyerinde yıldırma tanımına ve ILO'nun işyerinde yıldırma tanımına<sup>318</sup> atıfta bulunmuştur.

“Danıştay kararında idarenin davacı hakkında yaptığı işlemlerin yıldırma amacını taşımadığı, disiplin soruşturma ve cezaları işlemlerinin ana kaynağının ilgili çalışanların şikayeti olduğunu, davacının tayin işleminin nedeninin Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan kamu yararı ve hizmet gereği amacını taşıdığı, cezaların yargıya taşındığı ve yargıda sonuçlanan işlemlerin de idare tarafından dikkate alındığı belirtilmiştir. Davacının görev yaptığı her iki başhekim tarafından farklı fiilleri

<sup>317</sup> Danıştay 12. Dairesi, E. 2011/5125, K. 2015/4394, T. 01.07.2015.

<sup>318</sup> Bkz, İşbu Tez, Birinci Bölüm, İlgili Başlıklar.

nedeniyle davacı hakkında disiplin cezası verilmesi ve bu cezaların yargı denetiminden geçmeksizin kesinleşmiş olması, davacının bulunduğu görevdeki hizmetinde yetersiz kaldığı gerekçesiyle görev yeri değişikliğinin talep edilmesi karşısında davacıya amirleri tarafından sistematik olarak işyerinde yıldırma uygulandığının açıkça ortaya konulamadığı gerekçesiyle manevi tazminat talebinin yerinde olmadığına karar verilmiştir.”

Danıştayın davacının kendisine idare tarafından işyerinde yıldırma uygulandığını açıkça ortaya koyamadığını belirtmesi çoğu kararında olduğu gibi işbu kararında da mutlak ispat koşulunu aradığını bize göstermektedir. Danıştay davacının işyerinde yıldırma'yı açıkça ortaya koyamamasını; davacıya her iki başhekim tarafından verilen disiplin cezalarının yargı denetiminden geçmeyerek kesinleşmiş olmasını da gerekçe göstermiştir. Oysaki disiplin cezalarının yargı denetiminden geçmeyerek kesinleşmesi o cezaların hukuka uygun tesis edilmiş olduğunu göstermez. Sakat bir işlem olsa bile bu işleme karşı süresi içinde iptal davası açılmaması o idari işlemin kesinleşerek sürekli geçerli hale gelmesine ve ilgisinin bu işlemlerin doğuracağı sonuçlara katlanmak zorunda olmasına sebep olur<sup>319</sup>. Aynı şekilde bir kamu görevlisi hakkında açılan disiplin soruşturması sonucu verilen cezanın idari yargı yerince iptal edilmesi ya da soruşturma sonucu idarece ceza verilmesine gerek görülmemesi veya verilen cezanın üst makamca iptali de başlı başına işyerinde yıldırma anlamına gelmemektedir. Aksi düşünce kamu görevlilerinin disiplin işlemini iptal ettireceği korkusuyla disiplin hukukuna aykırı davranışlarına göz yumulmasına neden olur ki bu da kamu hizmeti ve kamu yararı için istenilmeyen bir durumdur<sup>320</sup>. Bu nedenle Danıştayın işyerinde yıldırmanın tespiti için, verilen disiplin cezalarının DMK'da yer alan disiplin hükümlerine uygun olup olmadığı, dolayısıyla da verilen disiplin cezalarının yıldırma amacı taşıyıp taşımadığını ve de davacının gerek kişiliği gerekse de işyerindeki çalışma durumuna etkisini araştırması gerekirdi.

<sup>319</sup> Günday, s. 168.

<sup>320</sup> Çınarlı/Sinan, “Disiplin Soruşturmaları Açarak Kamu Görevlilerine ‘Mobbing’ Uygulanması”.

### 2.3.1.3. Anayasa Mahkemesi Kararları <sup>321</sup>

Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 17. maddesinde düzenlenen “maddi ve manevi varlığın korunması hakkı”nı bireyin ruhsal bütünlüğünün zarar görmemesi ve sağlıklı bir iş ortamında yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan en temel haklardan biri olduğunu belirtmekte, işyerinde yıldırma da bu hakka bir müdahale olarak değerlendirmektedir. Bu nedenle AYM, bireysel başvuruya konu olmuş işyerinde yıldırma iddialarını incelerken öncelikle başvurudaki yıldırma iddialarının bu hakka bir müdahale kapsamında değerlendirmeye alınıp alınamayacağına bakmaktadır. Disiplin soruşturması açılması, disiplin cezaları verilmesi gibi iddialar Anayasanın 17. maddesine müdahale niteliğindedir. Şayet Anayasa madde 17 kapsamında değerlendirmeye alınabileceğini uygun bulmuşsa, bu defa baktığı şey Anayasa 17/1 mi yoksa 17/3 kapsamında mı değerlendireceğine bakmaktadır. Anayasa’nın 17. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında değerlendirebilmesi için gerekli olan asgari eşğin aşılmış olması gerekmektedir<sup>322</sup>. Bu asgari eşğin ne olduğu ise şöyle belirtilmiştir: “Bir davranışın Anayasanın 17. maddesinin üçüncü fıkrasında yer verilen işkence, eziyet veya insan haysiyetiyle bağdaşmayan muamele veya ceza olarak nitelendirilebilmesi için mağdurun subjektif niteliklerinin yanı sıra muamelenin uygulanış şekli ve yöntemi ile özellikle getirdiği fiziksel ve ruhsal etkiler açısından önemli bir ağırlığa ulaşmış olması gerekmektedir (paragraf 25)”<sup>323</sup>.

Asgari eşğin aşılp aşılmadığı tespit edilirken, öncelikle iddia edilen eylemlerin başvuruca yarattığı fiziksel ve manevi etkileri başvuruunun cinsiyeti, yaşı, sağlık durumu, mesleği gibi subjektif durumuna göre değerlendirilmektedir.

AYM, daha sonraki süreçte kişinin maddi ve manevi varlığına yapılan müdahalenin bu hakkı ihlal edip etmediğine göre işyerinde yıldırmanın varlığına karar vermektedir. Maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkı, özel sınırlama sebepleri içermemekle birlikte mutlak dokunulamayacak çekirdek

<sup>321</sup> Anayasanın ve AIHS’nin hangi maddelerinin işyerinde yıldırma kapsamında olduğunun ayrıntılı açıklamaları için bkz. İşbu Tez, Birinci Bölüm, Anayasal Düzenlemeler ve Uluslararası Sözleşmeler Başlıklarında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İle İlgili Açıklamalar.

<sup>322</sup> AYM’nin işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuruları Anayasa madde 17/1 veya madde 17/3 kapsamında değerlendirmeye alması ile ilgili ayrıntılı açıklamalar için bkz. İşbu tez s. 33-35.

<sup>323</sup> Anayasa Mahkemesi, Ş.A. Başvurusu, 2013/6229, T. 15.04.2014.

haklardan da değildir. Bu nedenle AYM, Anayasanın bütünselliği ilkesi doğrultusunda Anayasanın 13. maddesinde düzenlenen temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması ilkelerine<sup>324</sup> uygun bir müdahale gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini incelemektedir<sup>325</sup> (paragraf 73). AYM, maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkının ortadan kaldırılması, hakkın kullanılamaz hale getirilmesi veya kullanılmasının aşırı derecede güçleştirilmesi sonucunu doğuran müdahalelerin Anayasa madde 13'teki diğer sınırlama sebeplerinden olan demokratik toplum düzeninde gereklilik, hakkın özüne dokunmama ve ölçülülük ilkesi kapsamında bu hakkın özünü zedeleyeceğini belirtmektedir (paragraf 80). Bu kapsamda yapılan müdahaleler; amaçlanan hedefler açısından makul ve ölçülü değilse, bu eylem ve işlemler başvuruçunun yaşamını çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesinde etkiliyorsa, kişinin maddi ve manevi varlığını koruma hakkının özüne dokunulmuş dolayısıyla da bu hak ihlal edilmiş demektir. Bu noktada AYM, işyerinde yıldırmanın unsurlarının gerçekleşip gerçekleşmediğini incelemektedir. Bu incelemeyi yaparken, başvuruçuya yönelik işlemleri ayrı ayrı incelenmekle birlikte idarenin genel tutumunun dayandığı gerekçeleri de inceleyerek, idarenin işyerinde yıldırma kastıyla hareket edip etmediğini tespit etmektedir.

AYM, işyerinde yıldırma anlamına gelebilecek maddi ve manevi varlığın korunması hakkını sınırlayan müdahaleleri, yıldırmanın yoğunluğuna ve sürekliliğine göre etkilerinin her olaydaki koşullara göre kişiden kişiye değişen, sübjektif bir algı olarak nitelendirmektedir. Bu nedenle de yıldırmanın her somut olay bazında değerlendirilerek olaya özgü objektif kriterlerin belirlenmesi gerektiğini, bu yapılırken de bireylerin asgari güvence ölçütlerinden faydalanmalarının sağlanması gerektiğini belirtmektedir. Özellikle de bireylerin söz konusu temel hakkı ile kamu hizmetinin aksatılmadan gereği gibi yürütülmesini gerektiren kamu yararı arasında adil bir dengenin kurulup kurulmadığının göz önünde bulundurulmasını zorunlu görmektedir zira kamusal makamların meşru amaç yani kamu yararı amacı doğrultusunda bir hakkın sınırlandırılmasında sahip oldukları takdir yetkisini

<sup>324</sup> “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” kenar başlıklı Anayasanın 13. maddesi, “Temel hak ve hürriyetler özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”

<sup>325</sup> Anayasa Mahkemesi, H.K. Başvurusu, 2013/7935, T. 20.04.2016.

kullanırken işyerinde yıldırma aracıyla kamu görevlilerinin maddi ve manevi bütünlüğüne yönelik saldırıları gerçekleştirebildiklerini vurgulamaktadır. AYM'ye göre kamusal makamlar bir hakkın sınırlandırılması sürecinde iki ayrı aşamada takdir yetkisine sahiptir. Bunlardan ilki sınırlama ölçütünün seçimi, ikincisi ise ilgili sınırlama ölçütü çerçevesinde izlenen meşru amaç olan kamu yararını gerçekleştirebilmek için yapılan sınırlamanın gerekli olup olmadığı hususudur. Bu kapsamda AYM, kamusal makamların sahip olduğu bu takdir yetkisinin sınırsız olmadığını vurgulayarak idarenin meşru amaç doğrultusunda kamu görevlisinin maddi ve manevi varlığının korunması hakkına yaptığı müdahalede kullandığı argümanların anayasal temel hak ve özgürlüklerle bağdaşp bağdaşmadığına bakmaktadır. Bu minvalde her idari işlem ve eylemin amacının kamu yararı olduğu dikkate alınırca söz konusu takdir yetkisi amacı dışında bireylerin ruhsal bütünlüklerini zedeleyecek şekilde kullanılamayacağına vurgu yapılmaktadır (paragraf 81-86).

AYM, kişinin maddi ve manevi varlığının korunması ve geliştirilmesi hakkına müdahale olup olmadığını incelerken usule ilişkin güvencelerin olup olmadığına da bakmaktadır. Bu kapsamda başvurunun haklarını savunurken; topladığı delilleri, ispatlama konularını sunarken adil şartlarda savunabileceği etkili usule ilişkin güvencelerden yararlandırılıp yararlandırılmadığına da bakmaktadır (paragraf 88).

AYM, işyerinde yıldırmanın ispatı hususundaki bakış açısını tekrarlayacak olursak; “işyerinde yıldırma maruz kaldığını ileri süren başvuruçuların bu iddialarını kural olarak yeterli ve ikna edici açıklamalar ve delillerle ispat etmeleri gerektiğini belirtmektedir. Bununla beraber işyerinde yıldırma ispatlamak kolay olmadığı için başvuruçuların kendilerine yönelik sistematik ve süreklilik arz eden şekilde yıldırma yol açan muamele yapıldığını hukuka uygun her türlü delille ispatlayabileceklerini belirtmektedir. Şayet başvuruçular işyerinde yıldırma ispatlarsa bu şekilde bir muamelenin olmadığını veya haklı sebeplere dayandığını

ispatlama yükü muameleyi gerçekleştiren kamu makamlarına geçeceğini belirtmektedir (paragraf 73)<sup>326</sup>.

AYM, başvuruları değerlendirirken mevzuatın yorumlanmasıyla ilgili sorunları çözenin öncelikle derece mahkemelerinin yetki ve sorumluluk alanında olduğunu hatırlatmaktadır. Başvurucunun iddia ettiği işlem, eylem ve ihmallerin işyerinde yıldırma kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine yönelik yapılacak incelemede, olayın tüm tarafları ile doğrudan temas halinde bulunan derece mahkemeleri olduğu bu nedenle olayın koşullarını değerlendirmek açısından derece mahkemelerinin daha avantajlı konumda olduklarını belirtmektedir<sup>327</sup>. Bu nedenle de derece mahkemelerinin gerekçelerinin ilgili ve yeterli olup olmadığını da değerlendirmektedir.

AYM'nin konularına göre başlıklara ayırdığımız işyerinde yıldırma kararları, yukarıda yer verilen açıklamalar kapsamında ele alınacaktır.

Bir okulda öğretmen olarak görev yapan başvurucunun kendisinin idare tarafından sistematik olarak psikolojik baskılara maruz bırakıldığını, bu doğrultuda bölüm şefliği görevinden alındığını ve dayanaksız iddialarla hakkında soruşturmalar açılıp disiplin cezaları verildiğini belirterek idarenin kendisine işyerinde yıldırma uyguladığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunmuştur<sup>328</sup>.

AYM, başvuru tarafından iddia edilen eylemlerin başvuru üzerindeki fiziksel ve manevi etkilerinin süresini ve yoğunluk derecesini değerlendirerek bu eylemlerin başvuru üzerinde kişilik haklarını ihlal edici tarzda olduğunu ancak kamu görevlisi olan başvurucunun yetişkin bir birey olmasını ve mesleki statüsünü

<sup>326</sup> Anayasa Mahkemesi, H.E. Başvurusu, 2013/6235, T. 10.03.2016.

<sup>327</sup> Anayasa Mahkemesi, H.K. Başvurusu, 2013/7935, T. 20.04.2016; Y.D. Başvurusu, 2015/19519, T. 17.04.2019; T.G. Başvurusu, 2018/11320, T. 18.06.2020.

<sup>328</sup> Anayasa Mahkemesi, H.K. Başvurusu, 2013/7935, T. 20.04.2016. Anayasa Mahkemesi bu ve diğer işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuru kararlarını çalışan bireylerin maddi ve manevi varlıklarının korunması bağlamında Devletin Anayasa'nın 17. maddesinin yanı sıra 5., 12., 49., ve 56. maddeleri çerçevesinde üstlenmesi gereken negatif ve pozitif yükümlülüklerinin kapsamına, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile ILO bünyesinde imzalanan sözleşmeler olmak üzere uluslararası sözleşmelere taraf olan devletlerin taahhütlerine ve bu doğrultuda hayata geçirilen düzenlemelere ilişkin açıklayıcı değerlendirmelere ve genel ilkelere yer verilmektedir. Söz konusu ilkeler için bkz. İşbu tez "Uluslararası Sözleşmelerde yer Alan Düzenlemeler" kısmı.

de dikkate alarak, başvuruyu Anayasa madde 17/1 kapsamında değerlendirmeye almıştır.

Somut başvuruda başvurucunun yetişkin olması ve mesleğinin de öğretmen olması dikkate alınarak asgari eşiğin aşılmadığına karar verilmesi dikkat çekicidir zira başvurucunun yetişkin bir birey olması ve öğretmen olarak, iddia edilen eylemlere neden ve ne ölçüde katlanması gerektiği konusunda herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Bu nedenle asgari eşiğin aşılması kriterlerinin gerekli açıklığa kavuşturulmaya muhtaç olduğunu söyleyebiliriz<sup>329</sup>.

“Somut başvuruda başvurucunun görev yaptığı kamu kurumunda mesleki nedenlerle yürütülen bir soruşturma neticesinde idari görevi geri alınmış ve üç kez uyarma disiplin cezasıyla cezalandırılmıştır. Açılan soruşturmanın gerekçesini idare, başvurucunun kurum içindeki ve dışındaki birtakım davranışlarının disiplin talimatlarına aykırı olmasıyla ilgili olduğuna dair açıklamada bulunmuştur. AYM, verilen disiplin cezalarını başvurucunun idari görevinin sonlandırılması kararıyla birlikte değerlendirerek, idare tarafından başvurucunun maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına bir müdahale olarak görmüştür (paragraf 66-71). AYM, müdahalenin ihlal oluşturup oluşturmadığını incelerken; başvuruya konu idari işlemlerin Anayasa madde 13’te yer alan güvence ölçütleri olan sınırlama sebeplerine uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemiştir. Bu kapsamda ilk olarak, işyerinde yıldırma iddiası taşıyan disiplin cezalarının amacına uygun olarak verilip verilmediğini incelemiştir. AYM, disiplin cezalarının kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılması ve memurların hiyerarşik düzen içinde uyumlu hareket etmelerini sağlamak amacıyla uygulanması gerektiğini belirterek, disiplin hukukuna ilişkin uygulamalar neticesinde kamu görevlilerinin işlem ve eylem tarzlarıyla ilgili getirilen bazı sınırlamaların Anayasa madde 13’teki meşru temellere dayanması gerektiğini belirtmiştir (paragraf 77).” Dolayısıyla DMK’ya uygun olarak verilen disiplin cezaları Anayasa madde 13’teki meşru temellere dayanan bir sınırlamadır ve bu hakkı ihlal etmemektedir.

---

<sup>329</sup> Göztepe, s. 326.

AYM, Anayasa madde 17'deki hakkın meşru amaç nedeniyle sınırlanması durumunda bireye düşen fedakarlığın ağırlığının gözetilen genel yararın gerekleri ile bireyin temel hakkının korunması arasında adil bir dengenin kurulup kurulmadığını incelerken; idarenin takdir yetkisinin de amacı doğrultusunda başka bir deyişle kamu yararı gereği kullanılıp kullanılmadığına bakmaktadır. Bu kapsamda yapılan idari soruşturmada başvuruçunun tüm savunmalarının değerlendirilmiş olduğu, tanık ifadelerine eksiksiz başvurulduğu, ilgili belgelerin toplanıp incelendiği, disiplin suçu oluşturan eylemlerin sübut bulunduğu soruşturmacılar tarafından ayrıntılı olarak gerekçelendirilerek tespit edildiği anlaşılmıştır. Aynı zamanda ve bu hususta Derece Mahkemelerinin gerekçelerinin ilgili ve yeterli şekilde oluşturdukları kanaatine varılmıştır. Başvuruçunun bölüm şefliği görevinin geri alınması hususunda ise idarenin ilgili yönerge gereğince kamu yararı ve hizmet gerekleri yönünden takdir yetkisini kullandığı, söz konusu işlemin makul, öngörülebilir ve ölçülü bir müdahale olduğu kanaatine varmıştır (paragraf 95-96). Başvuruçuya yönelik işlemlerin ayrı ayrı incelenmesinin yanı sıra idarenin genel tutumunun dayandığı gerekçelerin de incelenerek, işyerinde yıldırma kastıyla hareket edip etmediği hususunun değerlendirilmesi yapılırken başvuruçuyla aynı okulda görev yapan ve ifadeleri alınan on üç öğretmen ile üç hizmetlinin ifade tutanakları incelenmiş ve okul müdürünün, başvuruçuda dahil olmak üzere hiçbir öğretmeni, personeli öğrencilerin veya öğretmenlerin yanında rencide etmediği, herhangi bir söz söylemediği tümü tarafından beyan edilmiştir.

AYM, hukuki iddialarını kanıtlama yükümlülüğü başvuruçuya ait olmasına rağmen yukarıda belirtilenler dışında kişinin maddi ve manevi varlığını korumasını ve geliştirmesini güvence altına alan anayasal hakkının nasıl ihlal edildiğine dair iddialarının içeriklerine dair başvuruçunun başka bir kanıt sunmadığını belirtmiştir (paragraf 97-99).

“AYM, başvuruçuya yönelik eylem ve işlemlerin başvuruçuyu sindirmek, dışlamak ve psikolojik olarak yıpratmak kastıyla sistematik biçimde gerçekleştirildiğine ve bu iddiaların sürekli olarak soruşturmalara konu edildiğine dair bir sonuca ulaşmamıştır. İdarenin başvuruçunun idari görevini geri alması ve hakkında disiplin cezaları vermesi şeklinde olan müdahalelerinin amaçlanan

hedefleri açısından makul ve ölçülü olduğu, bu eylem ve işlemlerin başvuruçunun yaşamını çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesinde olmadığına kanaat getirmiştir. Bu nedenle AYM, disiplin cezası ve idari görevin geri alınması işlemlerinin başvuruçunun maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkının özüne dokunmadığı, dolayısıyla da bu hakkın ihlal edilmediğine karar vermiştir (100-101).”

Anayasa Mahkemesinin bir başka kararı şöyledir<sup>330</sup>:

“Devlet hastanesinde eczacı olarak görev yapan başvuruçunun yıldırma iddiaları arasında kendisine haksız yere tutanaklar düzenlenerek kınama cezası verildiği, bu cezanın haksız olduğu mahkeme kararıyla belirlenmiş olmasına rağmen açtığı tazminat davasının ağır hizmet kusuru olmadığı gerekçesiyle reddedildiği, haksız yere geçici görevlendirmeler yapıldığı ve maruz kaldığı yıldırma nedeniyle depresif epizot ön tanısı ile ilaç kullanmaya başladığı, bu nedenlerle idareye yaptığı başvurunun reddedildiği yer almaktadır. Kesinleşen Bölge İdare Mahkemesinin (BİM) kararında ise başvuru hakkında düzenlenen tutanaklar ile ilgili ikisi hariç işlem yapılmadığı, aylıktan kesme ve kınama cezalarının uygulanmadığı, geçici görevlendirme işlemlerinin ağır kusur olarak değerlendirilemeyeceği ifade edilmiştir (paragraf 12-18).”

Ağır hizmet kusuruna ve ağır hizmet kusurunun idari yargı yerlerince kullanımına dair doktrinde yer alan tartışmalara değinecek olursak:

Hizmet kusuru, idarenin kamu hukuku alanındaki faaliyetleri sırasında meydana gelen zararlar sebebiyle Anayasanın 125. maddesinin birinci fıkrası “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü gereği idarenin kusur sorumluluğuna dair bir kavram olup yargı içtihatlarıyla geliştirilmiştir<sup>331</sup>. Hizmet kusuru idarenin yürüttüğü bir hizmetin kurulmasında veya işleyişindeki bozukluğu ve aksaklığı ifade etmektedir. Hizmet deyimi herhangi bir idari görevi veya faaliyeti belirtmek için kullanılmaktadır<sup>332</sup>. Bu kusur sebebiyle zarar gören bireyler doğrudan doğruya idare aleyhine dava açabilirler. Hizmet kusuru

<sup>330</sup> Anayasa Mahkemesi, Y.D. Başvurusu, 2015/19519, T. 17.04.2019.

<sup>331</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 521.

<sup>332</sup> Günday, s. 369.

idarenin kusuru olduğu için kişiselleştirilemeyen bir kusurdur bu nedenle de aslında idari faaliyetin beşeri unsurunu oluşturan kamu görevlilerinin davranışlarından kaynaklanmasına rağmen belli bir kamu görevlisine yüklenemeyen bir kusurdur<sup>333</sup>. Dolayısıyla idarenin istihdam ettiği kamu görevlileri kusurlu olsa da olmasa da eğer hizmetin kuruluş, düzenleniş ve işleyişinde bir bozukluk veya aksaklık varsa hizmet kusuru da var demektir<sup>334</sup>. Yargı içtihatlarıyla geliştirilen bir kavram olduğu için de sınırları kesin olarak belirlenemeyen bir kusurdur<sup>335</sup>. Danıştayın daha eski tarihli kararlarında idarenin sorumluluğuna yol açacak olan hizmet kusurunun belli bir yoğunlukta olması gerektiği<sup>336</sup>, özellikle de 1961 Anayasasının kabulünden önceki kararlarında her hizmet kusuru idarenin sorumluluğunu doğurmaya yetmediği, kusurun belli bir ağırlıkta olması gerektiği belirtilerek idarenin tazminata hükmedilebilmesi için ağır hizmet kusuru şartı aranmaktaydı<sup>337</sup>. Ancak Danıştay hangi hallerde ağır hizmet kusurunun hangi hallerde sadece hizmet kusurunun arandığı konusunda belli bir ölçüt ortaya koyamamıştır<sup>338</sup>. Burada asıl önemli sorun, kusurun derecelendirilmesidir. Çünkü ağır hizmet kusuru nedeniyle idarenin sorumluluğuna gidilebilecekken hafif kusur nedeniyle gidilemeyeceği gibi bir sonuç çıkar ki bu da Anayasanın 125. madde hükmüne aykırı olacaktır<sup>339</sup>. “Daha önceleri idareyi sorumlu tutabilmek için bu şarta başvurulurken günümüzde idareyi kimi faaliyetlerinden dolayı sorumluluktan kurtarmak amacıyla bu şarta başvurulmaktadır. Çünkü belli bir döneme kadar idarenin sorumsuzluğu ilkesi geçerli olduğu için idari yargı yerleri bu ilkeyi bertaraf etmek için idarenin ağır kusuru halinde sorumlu olması gerektiğine karar vermeye başlamıştır. Kural olarak idare kusurlu faaliyetinden dolayı sorumludur ancak idarenin yürütülmesi güçlük arz eden hizmet ve faaliyetlerinden dolayı sorumlu tutulabilmesi için ağır kusur şartı aranmaktadır. Danıştay kararlarına bakarak hangi konularda ağır kusur şartının arandığını söylemek pek mümkün değildir fakat genellikle bünyesinde risk taşıyan hizmetler için bu şart aranmaktadır. Mesela sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde ağır hizmet kusuru şartının aranması davacının aleyhine bir durumdur. Danıştay ayrıca, idari yargı

<sup>333</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 523.

<sup>334</sup> Günday, s. 369.

<sup>335</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 544.

<sup>336</sup> Günday, s. 373.

<sup>337</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 525.

<sup>338</sup> Günday, s. 373.

<sup>339</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 522-526.

yerlerince verilen kararların idare tarafından yerine getirilmemesini ağır hizmet kusuru olarak değerlendirmektedir. Bu ise davacının aleyhine değil lehine olan bir durumdur çünkü burada idarenin ağır hizmet kusuru aranmamakta, bunun için normal kusur yeterli görülmemekte sadece idarenin yargı kararlarını uygulamamakla işlediği kusurun derecesine vurgu yapılmaktadır<sup>340</sup>. Günümüzde idarenin kusursuz dahi olsa sorumluluğuna gidilebileceği kabul edildiğine göre hala sorumluluk nedeni olarak hizmet kusurunun ağır olması şartının aranması doğru olmayacaktır<sup>341</sup>. İdarenin sorumlu tutulabilmesi için kusurlu olması yeterli sayılmalı, kusurun ağırlığı sorumluluğun bir şartı ile ilgili değil ancak tazminat miktarının belirlenmesi ile ilgili bir ölçü olmalıdır<sup>342</sup>.

AYM başvurusu Anayasa'nın 17. maddesinin birinci fıkrası kapsamında değerlendirmeye tabi tutmuştur. AYM, iddiaların ihlal oluşturup oluşturmadığını inceleme aşamasında tespit ettiği hususlar şunlardır: Başvurucunun çalıştığı kuruma başvurusu neticesinde başlatılan incelemede başvurucunun ve beraber çalıştığı iş arkadaşlarının ifadesi alınarak hazırlanan raporda başvurucuya işyerinde yıldırma uygulanmadığı yer almıştır. Başvurucu hakkında göreve gelmeme ve görev yerinde bulunmaması nedeniyle yaklaşık altı aylık bir zaman diliminde farklı tarihlerde olmak üzere toplam beş tutanak düzenlenmiş, tutanakların ikisi hariç diğerlerine bir işlem yapılmamıştır. İşleme konu tutanaklar nedeniyle verilen aylıktan kesme cezası yargı tarafından iptal edilmiş, kınama cezası ise sözlü uyarıya çevrilerek uygulanmamış, geçici görevlendirmeye başvurucu itiraz etmemiş, görevlendirme kısa süreli olmuştur (23-28).

AYM, şikayet edilen işlem ve eylemlerin uygulanma süresi, başvurucunun bu eylemlerin sürekliliğine ve üzerindeki somut etkilerine dair bir açıklama yapmamış olmasını dolayısıyla ispat yükünü yerine getirmemiş olmasını birlikte değerlendirerek başvurucunun süreklilik arz eden, yıldırma ve dışlama amacına yönelik sistematik uygulamalara maruz kaldığının söylenemeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca başvurucunun çalışma ortamında maruz kaldığını ileri sürdüğü eylem ya da

<sup>340</sup> Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, Ekin Yayınları, 3. Baskı, Ocak 2018, s. 275-278.

<sup>341</sup> Günday, s. 374.

<sup>342</sup> Şeref Gözübüyük, Yönetmelik, Turhan Kitabevi, 30. Bası, Ankara 2010, s. 287.

işlemlerin etkisinin kişiliğinde ve mesleki durumunda zarar ortaya çıkaran boyutta olmadığı ve mesleki tecrübesi yüksek olan başvurucunun yaşamına etkisi bakımından çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesine ulaşmadığı kanaatine varmıştır. Tam yargı davasını reddeden derece mahkemesinin gerekçeli kararını değerlendirmesi neticesinde; müdahalelerin başvurucunun maddi ve manevi varlığı üzerindeki etkilerinin tartışıldığı ifadelerine yer verildiği için ilgili ve yeterli bulmuştur. Netice olarak AYM, başvurucunun maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkının ihlal edildiğine dair iddiaların açıkça dayanaktan yoksun olması nedeniyle ihlal edilmediğine, başvurunun kabul edilemez olduğuna karar vermiştir (29-30).”

AYM, iddia edilen eylemlerin uygulanma süresini işyerinde yıldırmanın unsurları açısından değerlendirdiğinde süreklilik arz eden yıldırma amaçlı sistematik uygulamalara maruz kaldığının söylenemeyeceğini belirtmiştir. Oysaki AYM tarafından yapılan incelemede başvurucuya göreve gelmeme ve görev yerinde bulunmaması nedeniyle yaklaşık altı aylık bir zaman diliminde farklı tarihlerde olmak üzere toplam beş tutanak düzenlenmiş, tutanakların ikisi hariç bir işlem yapılmamıştır. İşleme konu tutanaklar nedeniyle verilen aylıktan kesme cezası da yargı tarafından iptal edilmiştir. Leyman’ın işyerinde yıldırmanın unsurlarından süresinin en az altı ay olarak belirttiğini dikkate aldığımızda bu altı ay içinde başvurucu hakkında toplam beş tutanak düzenlenmesini ve sonucunda yargı tarafından iptal edilen bir tane aylıktan kesme cezası, sonradan daha hafif bir disiplin cezası olan sözlü uyarıya çevrilse de bir tane kınama cezası verilmesi, ayrıca geçici görevlendirme ile görevlendirilmesi işlemleriyle yıldırmanın belirli süre ve sistematiklik unsurunun gerçekleşmiş olduğu kanaatindeyiz. Şunu da önemle tekrar ifade etmeliyiz ki her ne kadar literatürde işyerinde yıldırma için bir süre belirtilmiş olsa da işyerinde yıldırmanın tespiti için bir süre tayin etmek doğru olmayacaktır. İşyerinde yıldırmada önemli olan mağdurun davranışları nasıl ve ne boyutta algıladığıdır; bunu da bize gösterecek olan husus mağdurun yaşadıklarıyla artık tek başına baş edememe durumuna geldiğinin göstergeleridir. Daha önceki açıklamalarda da belirtildiği üzere AYM işyerinde yıldırmanın ispatı konusunda vicdani kanaatin oluşmasını yeterli bularak ilk görünüş ispatı kuralını tercih

etmektedir. Somut başvuruda bununla çelişkili olarak; başvurucunun, iddialarının üzerindeki etkisine dair somut açıklamalarda bulunmadığını ifade etmiştir. Halbuki başvurucunun iddiaları arasında yıldırma nedeniyle depresif epizot ön tanısı ile ilaç kullanmaya başladığı da yer almaktadır. İşyerinde yıldırmanın zorunlu bir unsuru olmasa da psikiyatrik ve psikosomatik rahatsızlıkların başlaması yıldırmanın bir unsuru olarak literatürde yer almaktadır ve bu raporun varlığı önemlidir. AYM, eylem ve işlemlerin etkisinin mağdur üzerindeki sübjektif etkilerini değerlendirdiğinde; kişiliğinde ve mesleki durumunda zarar ortaya çıkaran boyutta olmadığı ve mesleki tecrübesi yüksek olan başvurucunun yaşamına etkisi bakımından çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesine ulaşmadığı kanaatine varmıştır. Sübjektif etkileri açısından bakıldığında altı ay gibi bir zaman diliminde hakkında beş tane tutanak düzenlenmesi, ikisi dışında hiçbir işlem yapılmaması tutanakların başvurucuyu korkutma amaçlı yapıldığını gösterdiği düşüncesindeyiz. Verilen disiplin cezalarından birinin yargı tarafından iptal edilmesi diğerinin de daha sonra daha hafif bir disiplin cezasına çevrilmesi verilen disiplin cezalarının başvurucuyu cezalandırma amacıyla verildiğinin göstergesidir. Dolayısıyla başvurucunun sürekli bunlarla meşgul edilerek fiziksel ve psikolojik olarak yıpratıldığı dolayısıyla kişiliğinde ve mesleki durumunda zarar ortaya çıkaran sonuçlar doğurduğu görülmektedir. AYM, mesleki tecrübesi yüksek olan başvurucunun maruz kaldığı işlem ve eylemlerin yaşamına etkisi bakımından çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesine ulaşmayacağını vurgulamaktadır. Kanaatimizce geçerli bir gerekçe değildir; bir kişinin mesleki tecrübesi ne kadar fazla olursa olsun daha önce karşılaşmadığı veyahut ilk defa maruz kaldığı yıldırma niteliğindeki muamelelere katlanma kabiliyeti objektif kriterlere göre belirlenebilecek bir durum değildir. Önemli olan yine altını çizerek ifade ediyoruz ki yıldırma davranışlarına maruz kalan kişinin kişilik özellikleri neticesinde bunları algılayış biçimidir. Ayrıca AYM tam yargı davasını reddeden derece mahkemesinin gerekçeli kararını yeterli ve ilgili bulmuştur. Ağır hizmet kusuru konusunda yukarıda yapılan açıklamalar kapsamında baktığımızda AYM'nin derece mahkemelerinin kararını yeterli bulması kararı da kanaatimizce yerinde bir karar olmamıştır.

### 2.3.2. Görev yeri değişikliği (naklen atama) ve geçici görevlendirme nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması

Kamu hizmetlerinin sürekliliği ve değişkenliği ilkeleri kurum içi naklen atamaları zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda Kurumlar gerektirdiği durumlarda görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit ya da daha üst dereceden kadrolara aynı yerde olsun veya olmasın atayabilirler<sup>343</sup>. Bu yetki, yürütülmekte olan kamusal faaliyetin gereklerinin ve toplumun beklentilerinin karşılanması doğrultusunda değiştirilebilmesini ifade etmektedir. İdarenin kamu görevlilerinin görev yerlerini değiştirme konusunda sahip olduğu bu yetkiye “ kamu görevlilerini naklen atama yetkisi” denilir ve idarenin takdir yetkisi kapsamında yer almaktadır. İdare bu takdir yetkisini kullanırken belli ilkelere bağlı olarak hareket etmek zorundadır. İdarenin bu takdir yetkisinin sınırları, takdir yetkisinin kullanılması konusunda ilgili yasalarda yer alan kuralların yanında yargı kararlarıyla ortaya konulmuş olan naklen atama kriterlerine de uygun olarak kullanılmak zorundadır<sup>344</sup>. Zira bu tür atamalar idareye geniş bir takdir yetkisi verdiği için kurum içi naklen atamaların kimi durumlarda memur güvenliğini ortadan kaldırma olasılığı bulunmaktadır. Bu konuda, Danıştay’ın yerleşik içtihatlarına ve öğretiyeye göre kurum içi naklen atamalarda idareye tanınan takdir yetkisi “kamu yararı” ve “kamu hizmeti” gereklerinin yerine getirilmesi amacı ile sınırlıdır ve buna paralel olarak idari yargı mercileri önüne gelen her somut olayda idari işlemi amaç ögesi yönünden yargısal denetime tabi tutmaktadır<sup>345</sup>.

Devlet memurunun yer değiştirme suretiyle atanması aynı kurum içerisinde yerlerinin değiştirilmesi suretiyle atanma olup bu atamaların koşulları 657 sayılı DMK’nın 72, 73 ve 76. maddelerinde belirtilmiştir. Kanunun 72. maddesinde, “yer değiştirme suretiyle atanmalar; hizmetlerin gereklerine, özelliklerine, Türkiye’nin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık

<sup>343</sup> İsmet Giritli/ Pertev Bilgen/ Tayfun Akgüner/ Kahraman Berk, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2013, s. 732.

<sup>344</sup> Nusret İlker Çolak, “Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri”, AÜHFHD, C. 9, S. 1-2, s. 128,138.

<sup>345</sup> Giritli/Bilgen/Akgüner/Berk, s. 732-733.

gösteren iller gruplandırılarak tespit edilen bölgeler arasında adil ve dengeli bir sistem içinde yapılır” ifadesi ile yer değiştirmenin temel ilkeleri belirtilmiştir. Bu atama türüne ilişkin usul ve esaslar ise “Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına Dair Yönetmelik”<sup>346</sup> ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre yer değiştirme suretiyle atanma nedenleri; hizmetin gereği olarak ve memurun isteği üzerine yer değiştirmelerdir. Memurun isteği üzerine yer değiştirme nedenleri olarak sağlık, aile birliği, can güvenliği ve engellilik durumu gösterilmiştir.

Devlet memurlarının kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi ise DMK’nın 76. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında, “kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeksizin, kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68. maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler” hükmü yer almaktadır. Yine aynı maddenin ikinci fıkrasında “ memurlar istekleri ile kurumlarında kazanılmış hak derecelerinin en çok üç derece altında aynı veya başka yerlerdeki kadrolara atanabilirler” düzenlemesi yer almaktadır. Buna göre memurların kurumları tarafından görev yerinin değiştirilerek atanmasında iki durum söz konusudur. Birincisinde kurumun memurun bu yönde isteği olup olmadığına bakmaksızın kendi takdirleriyle memurun kazanılmış hak aylık derecesine eşit veya derece yükselme şartlarına uygun şekilde daha üst kadrolara atamasıdır. İkincisinde ise memurun kendi isteğiyle kazanılmış hak derecesinin en fazla üç derece altındaki bir kadroya atanmasıdır. Bu kadrolar kurum içinde aynı yerde veya başka bir yerde olabilir. İdarenin takdir yetkisi kullanarak yaptığı atamada bu takdir yetkisi sınırsız değildir, yetkinin sınırını kamu yararı ve hizmetin gerekleri oluşturmaktadır. Yapılan atama, kamu yararı ya da hizmet gerekleri ile değil de memuru istifaya zorlamak, cezalandırmak gibi sebeplerle yapıldığı zaman idare takdir yetkisini kötüye kullanmış olacaktır ki bu idari işlem yargıya intikal edecek ve iptalle sonuçlanacaktır<sup>347</sup>. Bu husus, Danıştay’ın bir kararında<sup>348</sup> şöyle yer almıştır: “idareye 657 sayılı kanunun 76. maddesi kapsamında memurların naklen atanması konusunda

<sup>346</sup> RG. 25.06.1983, S. 18088.

<sup>347</sup>Serkan Çınarlı/Özge Çeliktaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, Terazi Hukuk Dergisi, C. 13, S. 143, Temmuz 2018, s. 31-42.

<sup>348</sup> Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/2946, K. 2021/38.

tanınan takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığıının kanıtlanması durumunda ya da idari yargı mercilerince bunun saptanması halinde, söz konusu idari işlem neden ve amaç yönlerinden hukuka aykırı olacaktır". Danıştay bu hususun yerleşmiş yargı içtihatlarıyla kabul edildiğini de vurgulamıştır. İdarenin takdir yetkisi idareye hukuka aykırı bir işlem yapma imkanı vermez<sup>349</sup>. Dolayısıyla kamu görevlilerinin kurumlarınca görev ve görev yerlerinin değiştirilmesinde idare harekete geçerken ya yürütülen görevin gereği ve kamu yararı gereği doğrudan kendisi harekete geçer ya da kamu görevlisinin talep etmesi durumunda değişiklik yapıp yapmayacağına karar vererek görev ve yer değişikliği yapar<sup>350</sup>.

İdarenin kamu görevlilerinin zorunlu yer değiştirme dışında görev yerlerinin değiştirilmesi konusunda sahip olduğu takdir yetkisini kullanırken hangi esaslara göre hareket edeceğinin belirlenmiş olması hukuk devleti ilkesi gereği keyfi uygulamaların önlenmesi konusunda önemli bir güvence oluşturacaktır<sup>351</sup>. Bu esasları toparlayacak olursak; İdare, kamu yararı gereği yani hizmetin gereklerine ve önceliklerine göre atama yapmalı, yasal sınırlar içerisinde kalarak hareket etmeli, Anayasanın eşitlik ilkesine uygun olarak kamu görevlileri arasında ayırım yapmamalı, her türlü kararında olduğu gibi naklen atama kararlarının da gerekçelerini açıkça belirtmelidir<sup>352</sup>.

Devlet memurunun geçici süreli görevlendirilmesi ise, kurumlar arası geçici görevlendirme veya kurum içi geçici görevlendirme şeklinde yapılmaktadır. Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme DMK'nın ek 8. maddesinde ve Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliğinde düzenlenmiştir<sup>353</sup>. Kurum içi geçici görevlendirme ise yargı içtihatlarıyla geliştirilmiş bir kavramdır.

Kanuna göre bir memurun diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilebilmesi için geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve

<sup>349</sup> Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa Ekim 2010, s. 361.

<sup>350</sup> Giritli/Bilgen/Akgüner/Berk, s. 732.

<sup>351</sup> Ali Ülkü Azrak, "İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi", İHİD, Y. 6, S. 1-3, 1986, s. 17-28.

<sup>352</sup> Nusret İlker Çolak, s. 151-153.

<sup>353</sup> RG, 03.05.2019, S. 30763.

memurun çalıştığı kurumun izni ile birlikte aşağıda belirtilen şartlar gereklidir. Buna göre:

- i. Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, memurun görevlendirileceği kurumda göreve ilişkin 4 üncü ve daha yukarı bir dereceden boş bir kadronun bulunması şarttır.
- ii. Geçici süreli görevlendirilen memurlar, geçici süreli olarak görevlendirildikleri kurumların mevzuatına uymakla yükümlüdür.
- iii. Geçici süreli olarak görevlendirilen memurlar, yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, aylıkları ile diğer malî ve sosyal haklarını kurumlarından alır. Bu memurların kadroları ile ilişkileri, kendi sınıf ve derecelerindeki terfi ve emeklilik hakları devam eder.
- iv. Geçici süreli görevlendirme süresi bir yılda altı ayı geçemez. Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri için geçici görevlendirme süresi en çok iki yıldır; gerekli görülmesi hâlinde bu süre bir katına kadar uzatılabilir.
- v. Geçici süreli görevlendirmenin, memurların göreviyle ilgili olması şarttır.
- vi. Geçici süreli görevlendirmede memurun muvafakati aranır.

Kanuna göre geçici görevlendirme, yukarıda belirtilen şartlardan birinci fıkrada belirtilen hâller dışında kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar süreli olarak yapılabilmektedir.

Kurum içi geçici görevlendirmenin nitelikleri Danıştay tarafından belirlenmiştir. Buna göre geçici görevlendirmeyi yapacak kişi kural olarak atamaya yetkili amirdir. Görevlendirilen kamu görevlisinin kadrosu ile hukuki bağı devam eder. Geçici süreli görevlendirme işleminin amacı, geçici nitelikli bir ihtiyacı karşılamak veyahut henüz örgütsel altyapısı oluşturulmamış ve bir kadro ile ilişkilendirilmemiş olan yeni bir kamu hizmetini yürütmek suretiyle kamu yararının sağlanmasıdır. Geçici süreli görevlendirme işlemi memuru cezalandırmak veya görevinden uzaklaştırmak gibi kamu yararı amacının dışına çıkan amaçlarla

yapıldığında ise hukuka aykırı bir işlem haline gelecektir<sup>354</sup>. İşte idarenin yaptığı geçici görevlendirmeler tam da bu amaçla, memuru cezalandırmak veya görevinden uzaklaştırmak amacıyla yapılarak işyerinde yıldırmanın bir aracı haline getirilmektedir.

Danıştay ve idare mahkemelerinin yerleşik içtihadında geçici görevlendirme, naklen atama gibi işlemlerin, hizmetin gerekleri ve kamu yararı gözetilmeden sırf memuru cezalandırma ya da görevinden fiilen uzaklaştırma amacıyla tesis edilemeyeceği aksi bir durumun idarenin sorumluluğunu gerektireceği kabul edilmektedir<sup>355</sup>.

İşyerinde yıldırma aracı olarak kullanılan idari işlemlerden yer değiştirme suretiyle atanma ve kurum içi geçici süreli görevlendirme ile ilgili KDK, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarına aşağıda yer verilmiştir.

### **2.3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları**

KDK'ya konu ile ilgili yapılan bazı başvurularda yer değiştirme nedeni olarak başvuruçunun disiplin cezası almış olması gerekçe gösteriliyor. Yukarıda da belirtildiği üzere, idarenin takdir yetkisi kapsamında olan kurum içi veya kurum dışı yer değiştirme işlemleri kimi zaman kamu yararı amacı dışına çıkılarak kamu hizmetinin gerekleri doğrultusunda değil de kişisel nedenlerle ilgili kamu görevlisini cezalandırmak amacıyla yapılabiliyor. İdare tarafından çeşitli nedenlerle örneğin idari amirinden mesleki bilgi ve tecrübesi daha fazla olan bir personel amiri tarafından dışlanıyor, amiri onu yıpratmak amacıyla çeşitli eylem ve işlemler gerçekleştiriliyor. Bu yıpratma işlemlerinden biri de ilgili kamu görevlisinin yer değiştirilmesi suretiyle oradan uzaklaştırılması amaçlanıyor. İşte bu noktada yer değiştirme işleminin gerekçesi olarak ilgili kamu görevlisinin daha önce almış olduğu disiplin cezası gösteriliyor. Diğer bir örnek de bir kamu görevlisi olarak kamu kurumlarında sıkça karşılaştığımız bir durum olan; kamu kurumunun ilçe müdürlüklerinde doğan personel ihtiyacı için bağlı olunan il müdürlüğünden personel

<sup>354</sup> Çınarlı/Çeliktaş, s. 31-42.

<sup>355</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2013/2413, K. 2015/2181, T. 01.06.2015.

talep edilmesi karşısında il merkezinden ilçeye hiçbir personel gönüllü olarak gitmek istemediği için il müdürlüğünde çalışma ortamında pek sevilmeyen veyahut amiri ile husumeti olan bir personelin daha önce almış olduğu disiplin cezası gerekçe gösterilerek ilçe müdürlüğüne geçici olarak görevlendirmesidir. Örneklerde olduğu gibi disiplin cezası işyerinde yıldırma amacının bir kılıfı olarak gösterilebiliyor. KDK'ya yapılan ilgili başvurulardan örnek verecek olursak<sup>356</sup>:

“Başvuran Yer Değiştirme Kurulu kararı ile başka bir bölge müdürlüğüne orada bilgisayar mühendisi kadrosunun yeterli olmadığı gerekçesiyle naklen atanmıştır. KDK, bu atamayı ilgili yönetmeliğe aykırı bulmuştur Ayrıca bu atama işleminin gerekçesini idare; başvuranın mesaiye sık sık geç geldiği için soruşturma geçirmesi ve disiplin cezası alması üzerine ihtiyaca binaen olduğunu beyan etmiştir. KDK bu atama işlemine benzer bir işlemle ilgili Danıştay kararını<sup>357</sup> da göz önünde bulundurarak bu atamanın başvuranı cezalandırma amacıyla yapıldığı kanaatine varmıştır. Atıf yapılan Danıştay kararında, davacının naklen atanması işlemine dayanak olarak davacıya verilen disiplin cezası gerekçe olarak gösterilmiştir. Danıştayın verdiği karar; disiplin cezalarının dava konusu işlemin sebep unsuru olarak kabul edilmesine imkan bulunmadığı yönündedir” (paragraf 27-29).

“KDK başvuranın istifa etmesini de çalışma yaşamında yaşadığı bu süreç içerisinde psikolojik olarak yıpratıldığı, çalışma motivasyonunun düştüğü ve nihayet memuriyetten istifa etmek zorunda kaldığı şeklinde değerlendirmiştir.” (paragraf 30). Literatürde de Anayasa Mahkemesi kararlarında da işin/mesleğin bırakılması, işyerinde yıldırmanın sonuçlarından biri olarak gösterilmektedir. Somut başvuruda da KDK, bu sonucun gerçekleştiğine vurgu yapmıştır.

KDK, bu kararında da işyerinde yıldırmanın tespitinde Yargıtayın yaklaşımını benimseyerek başvuruçunun iddialarını ilk görünüş ispatı kapsamında değerlendirmiş ve işyerinde yıldırmanın varlığı için kişilik haklarına yapılan

---

<sup>356</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2014/4718, T. 19.03.2015. KDK'nın işbu kararında atıfta bulunduğu mevzuat hükümleri şunlardır: Anayasa m.6, m.49, 657 sayılı DMK m.10, m.103, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı Personelinin Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına Dair Yönetmelik m.4, m.6.

<sup>357</sup> Danıştay 5.Dairesi, E. 1998/2342, K. 1999/853, T. 07.04.1999.

haksızlığı yeterli olarak görmüştür. Zira işyerinde yıldırmanın varlığı için idarenin belli bir süreç içindeki tutum, davranış ve hukuka aykırı işlemleriyle ilgili kamu görevlisinin psikolojik olarak yıpratılmak istenmesi yeterlidir. Literatürde işyerinde yıldırma maruz kalan kişide psikosomatik belirtiler baş göstermesinin gerekli olduğu ileri sürülse de kanaatimizce bu şart değildir. Çünkü maruz kalınan yıpratıcı tutum, davranış ve işlemler karşısında her bireyin göstereceği duygusal, ruhsal ve fiziksel tepkiler farklı farklı olacaktır; bazılarını sadece duygusal olarak etkileyerek mutsuz, kaygılı olmasına sebep olurken bazılarında ise duygu durumunun fiziksel yansımaları olarak hastalıklar görülebilecek, bazılarında ise bunlar bile görülmeyebilecektir. Önemli olan idarenin ilgili kamu görevlisini yıpratma, bezdirme kastıyla hareket edip etmediğidir.

Disiplin soruşturmasının gerekçe gösterilerek yapılan geçici görevlendirme ile ilgili KDK kararı şöyledir<sup>358</sup>:

Üç yıl içerisinde birbiri ardına yapılan görevlendirmeler neticesinde yaklaşık 31 ay boyunca başka yerde geçici olarak görev yapmak zorunda bırakılan başvuru hakkında yapılan bu görevlendirmeler hakkında açtığı davada; “Anayasada yer alan zorla çalıştırma yasağına aykırılık teşkil ettiği, bu durumun çalışma barışını olumsuz etkileyeceğini, ihtiyaç duyulan boş kadrolara atama yapılmak suretiyle kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi gerekmekte iken idarece geçici görevlendirmelerle bu ihtiyacın karşılanmasının mevzuata ve hakkaniyete açıkça aykırı olduğu, bunun kamu yararını olumsuz etkileyeceğinden telafisi güç ve imkansız zararların ortaya çıkabileceği” gerekçesiyle yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir (paragraf 20).

Söz konusu yürütmeyi durdurma kararı üzerine başvuranın geçici görevlendirilmesi geri alınmış ve başvuran kadrosunun bulunduğu yerdeki devlet hastanesinde görevine başlamış ancak valilik oluru ile 3 ay süreyle yeniden geçici olarak görevlendirilmiş, başvuranın bu görevlendirme yazısını tebellüğden imtina etmesi üzerine hakkında tutanak düzenlenerek idari soruşturma başlatılmıştır. Başvuru hakkında daha önce başlatılan disiplin soruşturması için tayin edilen muhakkikin görevlendirme olurunda sadece disiplin soruşturması yönünden

<sup>358</sup> KDK, Başvuru No: 2019/2059, T. 09.08.2019.

görevlendirme yapılmasına ve idari soruşturma onayı verilmemesine rağmen, muhakkıkçe idari soruşturma sonucunda verilmesi gereken görev yeri değişikliği teklifi getirilmiştir. İdare tarafından da bu soruşturma raporu gerekçe gösterilerek başvuranın il dışına tayini talep edilmiş ve bağlı olunan Bakanlık da bu soruşturma raporuna istinaden il dışına atamasını gerçekleştirmiştir.

KDK, başvuran hakkında açılan bir kısmı isabetli ve ölçülü olamayan bir kısmı da zamanaşımına uğramış olan disiplin ceza ve soruşturma raporuna istinaden başvuranın yerinde kalmasında hangi sakıncanın bulunduğu gerekçelendirilmeden başvuranın görev yerinin değiştirilmesi işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğunu ifade etmiştir.

Somut başvuruda KDK, idarenin başvuranın şikayetine konu edilen uygulamalarını işyerinde yıldırma olarak değerlendirilebilecek nitelikte görmesine rağmen doğrudan işyerinde yıldırma olarak nitelendirmemiş, işyerinde yıldırmanın somut olarak tespit edilebilmesi için Sağlık Bakanlığı tarafından müfettiş görevlendirilmesini tavsiye etmiştir.

Başvurucunun işyerinde yıldırma iddiasıyla idareye başvurmasına rağmen idarenin hiçbir inceleme yapmayarak görevini yerine getirmemesi nedeniyle Devletin Anayasanın madde 5, 49, 56 ile ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde<sup>359</sup> belirtilen yükümlülüklerine uymadığını da belirterek işyerinde yıldırma kabul ettiği, idareye tavsiyede bulunduğu kararı şöyledir<sup>360</sup>:

“DMK’ya göre teknik hizmetler sınıfı kadrosunda görev yapan başvuru, teknik hizmetler sınıfı dışında genel idari hizmetler sınıfı kapsamında yer alan görevleri yürütmek üzere ve görev alanına uygun olmayan görevlendirmelerin yapıldığını iddia etmektedir. Ayrıca başvuranın, arşiv şefliğinde görevlendirilmesi

<sup>359</sup> Bkz, İşbu Tez, Birinci Bölüm, Uluslararası Sözleşmeler Başlığı.

<sup>360</sup> KDK, Başvuru No: 2020/98444, T. 31.03.2021. KDK, işbu kararında değindiği mevzuat şunlardır: Anayasanın 5, 49, 56 ve 74. Maddelerine, DMK’nın 10,11 ve 45. Maddelerine, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve ILO sözleşmesinde yer alan; “herkesin elverişli koşullarda çalışma, edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliğin sağlanması, kamu çalışanları dahil olmak üzere istihdam edilen bütün kişilerin çalışma sırasındaki sağlığı etkileyen fiziksel ve zihinsel unsurların dikkate alınması gerektiği düzenlenmiş ve üye devletlere bu konularda gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü getirilmiştir” şeklindeki ifade.

nedeniyle açtığı iptal davası lehine sonuçlanmasına rağmen yargı kararına aykırı olarak ilk görev yaptığı birim yerine başka bir birime görevlendirilmesi yapılmıştır. Bunun üzerine başvuran, Cumhuriyet Başsavcılığına şikayette bulunmuş ve ilk görev yaptığı yere yeniden ataması gerçekleştirilmiştir. Başvuran söz konusu görevlendirmeler nedeniyle asli görevine ilişkin arazi tazminatı ile kariyer ve mali haklarında ilgili yönetmeliğe göre kayıpların oluştuğunu da belirterek tüm bu idari işlemlerin işyerinde yıldırma neden olduğunu iddia etmiştir. KDK tarafından yapılan incelemede İdarenin başvuru konusu işyerinde yıldırma iddiasına ilişkin herhangi bir inceleme ve araştırma yapmadığı fark edilmiş ve idareden işyerinde yıldırma iddiasının tespitine esas teşkil edecek bilgi ve belge istenilmiştir. KDK tarafından yapılan değerlendirmede işyerinde yıldırma ile mücadelede sorumluluğu olan ve gerekli tedbirleri almakla yükümlü bulunan ilgili idarenin sunmuş olduğu bilgi ve belgeler açısından yeterli özenin ve şeffaflığın gösterilmediği belirtilmiştir” (paragraf 17-18).

KDK, idareye tavsiye olarak; başvuran hakkında uygulanan ve işyerinde yıldırma unsurları taşıyan tutum, davranış ve işlemlerde hatalı davranıldığını kabul etmesi ve bundan böyle işyerinde yıldırma olarak algılanacak davranışlarda bulunmaması yönünde karar vermiştir.

KDK, bazı durumlarda başvuruları işyerinde yıldırma olarak nitelermese bile hukuka uygunluk denetiminin yanında hakkaniyet denetiminin gereği doğrultusunda tavsiye kararı verebilmektedir. Bu duruma örnek bir kararı şöyledir<sup>361</sup>:

Memuriyeti boyunca herhangi bir adli veya idari soruşturma geçirmeyen ve görevde yükselme sınavında başarılı olarak 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürü unvanına sahip olan başvuran, müdürlük kadrosu kendisinde kalarak kadrosunun altındaki başka bir görevde görevlendirilmiştir. KDK yapılan görevlendirmeyi geçerli ve makul bir gerekçeye veya herhangi bir soruşturmaya dayanmaksızın ve hizmetine duyulan ihtiyaç net bir şekilde ortaya konulmaksızın, yetkinin dayandığı kanun maddesine aykırı olarak, kadrosunun altındaki görevlerde isteği dışında uzun süreli olarak görevlendirme olarak nitelendirmiştir. İdarenin gerçekleştirdiği bu

<sup>361</sup> KDK, B.N. 2020/5539, T. 24.09.2020.

işlemleri başvurana yönelik hukuka aykırı muameleler şeklinde tanımlamış, bunları bir bütün olarak değerlendirdiğinde ise nitelik itibariyle işyerinde yıldırma derecesine varmadığı sonucuna ulaşmıştır. Hakkaniyet denetimi kapsamında; idarenin hukuka ve hizmet gereklerine aykırı olan şikayete konu görevlendirmelere son vererek başvuranın asli kadrosunun bulunduğu 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü görevini icra etmesini sağlamak üzere gerekli işlemleri tesis etmesi yönünde idareye tavsiyede bulunmuştur.

KDK, görevlendirme işlemlerinin idarenin takdir yetkisi kapsamında olması sebebiyle idarenin takdir yetkisini kullanırken kendisine verilen yetkinin amacı doğrultusunda nesnellik ve tarafsızlık içinde hareket etmesi gerektiği, eşitlik kuralını gözeterek hukuken geçerli ve makul bir sebebe dayanan, mevzuatın belirlediği sınırlar içinde kalarak bu yetkiyi kamu yararı ve hizmetin gereklerine uygun bir şekilde kullanması gerektiğine vurgu yapmıştır. Bu bağlamda somut olayda başvuranın ilk görevlendirme tarihinde şube müdürlüğü konumunda dahi olmayan bir birime yapılan görevlendirme işleminin başvuranın kadrosunun görevine uygun olmadığı için dayanağı olan kanun maddesine de aykırı olduğu belirtilmiştir.

KDK idarenin takdir yetkisinin tanımına ayrıca yer vermiştir. Takdir yetkisinin idareye, idarenin belli şart ve durumların meydana gelmesi halinde belli bir kararı alıp almamak veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda tanınan bir serbesti olduğunu belirtilmiştir. Takdir yetkisinde idare, belirli bir konuda karar alabilmek için hangi şart ve durumların ortaya çıkması gerektiğini tespit etmek imkânına sahiptir. İdari işlemler tesis edilirken, İdareler, bağlı yetki veya takdir yetkisi çerçevesinde karar alırlar. Bir idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarının tümünün hukuk kuralları tarafından önceden belirlenerek, idareye belli bir yönde hareket etme hususunda bir tercih tanınmamış veya idareye belli bir tasarrufta bulunması kesin olarak emredilmişse bağlı yetki söz konusudur. İdarenin nerede ve nasıl bir tasarrufta bulunacağını hukuk kuralları ile

önceden kesin bir şekilde belirlenmediği durumlarda ise idarenin takdir yetkisinden söz edilmektedir<sup>362</sup>.

İdarenin görevlendirme işlemi hukuka aykırı olsa da işyerinde yıldırmanın unsurlarını taşımadığı gerekçesiyle KDK, başvuranın işyerinde yıldırma iddiasını kabul etmemekle birlikte idarenin hukuka aykırı olarak gerçekleştirdiği geçici görevlendirme işlemi geri alması tavsiyesinde bulunmuştur. Burada şuna dikkat çekmekte fayda görüyoruz, başvuru konusu geçici görevlendirme işleminin hukuka aykırılığı tespit edilmiş olması işyerinde yıldırmanın varlığı için yeterli değildir, işyerinde yıldırmadan söz edebilmek için kanaatimizce en önemli üç unsur olan belli bir süre, sistematiklik ve idarenin yıldırma kastıyla hareket etmesi unsurlarının birlikte gerçekleşmiş olması gereklidir.

KDK yapılan görev yeri değişikliklerini idarenin takdir yetkisi kapsamında değerlendirerek hukuka uygun bulduğu ve işyerinde yıldırma iddiasını reddettiği karar örneklerinden ilki şöyledir<sup>363</sup>:

Başvuru sahibi sık sık görev yerinin değiştirilmesi nedeniyle hakkında işyerinde yıldırma iddiası ile öncelikle idareye başvuruda bulunmuştur. İdare soruşturmacı tayin ederek yerinde inceleme ve araştırma yapılmış, ilgililer ve tanık beyanlarına başvurularak konu hakkında yapılan değerlendirmede söz konusu işlemlerde hukuka aykırılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Taraflı işlem tesis edilerek kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirmediği, işyerinde yıldırma uygulandığı iddialarının ise mesnetten yoksun olduğuna karar verilmiştir. KDK, idarenin yaptığı bu soruşturmayı objektif bir soruşturma olarak değerlendirerek başvuru sahibinin sık sık görev yerinin değiştirilmesini idarenin takdir yetkisi kapsamında gerçekleştirdiğini ve bu kapsamda idarenin bu işlemlerini hizmet gereği ve kamu yararını gözeterek hastane içindeki bir takım değişiklikler nedeniyle yapılmış işlemler olduğunu, keyfi ve sübjektif değerlendirmelerle yapıldığının ispatlanamadığına kanaat getirmiştir. KDK'nın somut başvuruda işyerinde

<sup>362</sup> Halil Kalabalık, "İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması", GÜHFD, C.1, S. 2, 1997, s. 205-208.

<sup>363</sup> KDK, B.N. 2016/5221, T. 14.06.2017.

yıldırmanın gerçekleşmediğine dair vardığı sonuçta başvuru sahibinin 2002 yılından bu yana sık sık görev yerinin değiştirilmesine rağmen hiçbir görev değişikliği sonrasında idareye başvuruda bulunmamış olması da etkili olmuştur. Zira KDK başvurucunun idareye daha önce hiçbir itirazının olmamasını işyerinde yıldırma iddialarının mesnetten yoksunluğuna karine teşkil ettiğini belirtmiştir.

KDK'nın başvurucunun yapılan görevlendirmelere zamanında itiraz etmemesini işyerinde yıldırma iddiasının olmadığına dair bir karine oluşturduğu kanaatine katılmıyoruz. Çünkü çoğu zaman işyerinde yıldırmaya uğrayan bir kişi yıldırmaya uğradığını hemen fark edememekte, belli bir süre geçtikten sonra yıldırma olduğunu idrak edebilmektedir. Somut olayda da başvurucunun yapılan görevlendirmelerden uzun bir süre geçtikten sonra idarenin bu işlemlerinin yıldırma amaçlı olduğunu düşünmesi mümkündür. Kaldı ki idari işlemin muhatabının yapılan işleme itiraz etmemesi o işlemin hukuka uygun olduğunu göstermez.

Geçici görevlendirmenin takdir yetkisi kapsamında değerlendirilen bir başka KDK kararı şöyledir<sup>364</sup>:

Başvurucunun çalıştığı birim şefinin kendisine kötü muamelede bulunduğunu, 45 gün süreli geçici görevlendirme ile başka yere görevlendirildiğini iddia ederek idareye yaptığı başvuruyla başlatılan soruşturma kapsamında yapılan incelemede başvuranın iddialarının sübuta ermediği sonucuna varılmıştır. Başvuranın şikayet etmesinden sonra kendisi hakkında düzmece tutanak tutulduğu iddiaları tanık beyanlarıyla doğrulanmamış olup, başvuranın amir memur hiyerarşisine uymayarak kendisine verilen işlerin bazılarını kendi görev alanında olmadığı gerekçesiyle yapmaktan imtina etmesi nedeniyle sürtüşme yaşandığı belirtilmiştir. Diğer çalışanların ifadelerinde ise şikayet edilen şefin başvuran dışında başka bir çalışan tarafından kötü muameleyle maruz kaldığı gerekçesiyle şikayet edilmediği, hatta çalışanlara nazik ve ılımlı davrandığı, başvurana bir kez ses tonunu yükselterek tepkisini ortaya koyduğu beyan edilmiştir. Muhakkikin yaptığı incelemede ayrıca, başvuranın memuriyet hayatında daha önce de benzer olumsuz tutum ve davranışlarda bulunduğu, gerek amirleriyle gerekse de mesai arkadaşlarıyla çatışma

<sup>364</sup> KDK, 2020/86230, T. 13.11.2020.

yaşadığı, asılsız suçlama ve ithamlarla insanları zan altında bırakmaktan kaçınmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle başvuranın idareyi de gereksiz yere meşgul ederek hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde aksaklığa sebep olduğu, görev yerinde iş barışını ve huzurunu zedeleyecek anlayışla hareket etmekten kaçınmadığı hususları yer almıştır.

KDK, süreklilik göstermeyen belli aralıklarla sık sık tekrarlanmayan ara sıra münferit olarak meydana gelmiş birkaç haksız, kaba veya etik dışı davranışın işyerinde yıldırma olarak nitelendirilemeyeceğini, bu kapsamda başvuranın işyerinde yıldırma olarak nitelendirilebilecek seviyede bir mahrumiyet yaşadığının veya kötü muameleye maruz kaldığının tespit edilemediğini belirtmiştir. Muhakkik incelemesiyle tespit edildiği üzere başvuranın idareyi haksız ve mesnetsiz şekilde suçlamak suretiyle iş barışını bozduğunu bu nedenle kınama cezası aldığı, görev yaptığı yerde sağlıklı ve verimli çalışma ortamını kaybetmesi gerekçeleriyle başka birimlere tayininin yapılmasının teklif edildiğini ifade etmiştir. Bu kapsamda KDK, idarenin takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullandığını belirterek başvuranın söz konusu geçici görevlendirmenin iptal edilmesi talebinin reddedilmesi gerektiği kanaat ve sonucuna varmıştır.

İşyerinde yıldırmanın gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda somut başvuru ve benzer başvurularda idarenin yaptığı soruşturma kapsamında diğer çalışanların ifadelerine başvurulduğu görülmektedir. Kanaatimizce diğer çalışanların tanıklıkları önemli olmakla birlikte bazı durumlarda işyerinde yıldırma hususunda sağlıklı veriler sağlamayabilir. Zira işyerinde yıldırma, uygulayan kişi tarafından sinsice gerçekleştirilmekte, yalnız bir kişi hedef alınmaktadır. Yıldırma uygulayan kişi bunu diğer çalışanlara hissettirmemek için onlara son derece ılımlı ve sevecen davranabilmekte, yıldırma hedefteki kişiyle baş başa olunan ortamlarda gerçekleştirilebilmektedir.

Takdir yetkisi kapsamında ve münferit bir görevlendirme olarak nitelendirilen başka bir KDK karar örneği şöyledir<sup>365</sup>:

Başvuran Belediyede teknisyen olarak çalıştığı Daire Başkanlığından başka bir Daire Başkanlığına yine teknik işlerden olan havuzların bakım, onarım ve tadilat işlerinin yapım ve kontrolüne görevlendirilmiştir. KDK, görevlendirmenin Belediye Kanununda belediye başkanının görevleri arasında yer aldığından kanuna uygun olarak gerçekleştirildiğini ayrıca başvuranın bulunduğu teknik hizmetler sınıfına uygun teknik işlerle ilgili görevlendirildiği için bulunduğu hizmet sınıfı ile uyumsuz bir işte görevlendirilmediği değerlendirmesinde bulunmuştur. İşyerinde yıldırmanın en az altı aydır sürüyor olması ve sistematik bir şekilde ve ilgisini yıldırma, pasifize etme gibi amaçlar taşıyan işlemler bütünü olduğunu belirtmiştir. KDK somut olayda yapılan görev yeri değişikliğini münferit bir işlem olduğunu belirterek başvuranın çalıştığı yerin çalışma şartlarının gerekliliği, hizmet verimliliği açısından gerekli olduğunu, ilgiliyi pasifize etme amacıyla yapılmadığını, görevlendirmenin başvuranın ataması yapıldıktan üç yıl sonra gerçekleştirilmesini ise görevlendirmelerin uzun bir süre ve belli aralıklarla sistematik biçimde tekrarlanmamış olduğunu belirterek işyerinde yıldırmanın gerçekleşmediği kanaatine varmıştır.

Yapılan görevlendirmenin takdir yetkisi kapsamında görüldüğü ve işyerinde yıldırma iddiasını başvuruçunun duygu durumuyla ilişkilendirildiği KDK kararı şöyledir<sup>366</sup>:

KDK, Bir kamu görevlisi olarak sözleşmeli hemşire statüsünde çalışmakta olan başvuranın, sağlık hizmetinin verildiği başka bir poliklinikte hizmetin gerekleri gerekçesiyle görevlendirilmesi işlemi Hemşirelik Yönetmeliği'nin ilgili hükmü, hemşireleri, sağlık hizmetinin verildiği tüm alanlarda etkin bir şekilde görev almakla ve de 657 sayılı DMK'da kamu görevlilerine amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü tuttuğu için herhangi bir kasıt veya hukuka ve hakkaniyete aykırılık bulmamıştır. KDK, başvuranın kendisine işyerinde yıldırma

<sup>365</sup> KDK, B.N. 2020/92351, T. 30.12.2020.

<sup>366</sup> KDK, B.N. 2017/1492, T. 29.06.2017.

uygulandığı iddiasını ise kişinin içinde bulunduğu duygu durumuyla yalnızlaştırıldığı algısı içinde olduğunu, idarenin kasıtlı davranmadığını yıldırma, pasifize etme veya işten uzaklaştırma amacı taşımadığını, başvuranın kişiliğine, mesleki durumuna veya sağlığına zarar vermediğini, sistemli ve süreklilik kazanmış bir sıklıkla işlemleri tekrarlanmadığı için yaşanan olumsuzlukların tek seferlik, strese ve iş yoğunluğuna bağlı olarak gerçekleşmiş olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur. Ayrıca KDK, başvurana eğitim hemşireliği görevi verilmesine ve bunu yerine getirmekle yükümlü olmasına rağmen yeterli şartlara sahip olmadığını ileri sürerek başvuranın yerine getirmek istememesi karşısında idarenin, meslek hayatının başında olan başvuranın taleplerinin yerine getirilmesinde de anlayış gösterdiğini tespit etmiş, başvuranın işyerinde yıldırma uğradığı yönündeki iddialarının yerinde olmadığı kanaatine varmıştır.

KDK somut olaydaki değerlendirmesinde, başvuranın kendisine işyerinde yıldırma uygulandığı iddiasını kişinin içinde bulunduğu duygu durumuyla yalnızlaştırıldığı algısı içinde olduğunu ifade etmiştir. Fakat neden böyle bir yalnızlaştırılma algısı içinde olduğunu derinlemesine araştırma gereği duymamıştır. Halbuki daha önce incelediğimiz KDK kararında KDK'nın bünyesinde psikolog çalıştırdığını ve başvurucu ile görüştüğüne değinerek titiz bir inceleme yürüttüğünü belirtmiştik. Meslek hayatının başında olan bir kamu görevlisinin işyerinde yalnızlaştırıldığı duygusu içinde olması kanaatimizce olağan bir durum değildir. KDK'nın burada da hakkaniyet denetimi kapsamında başvuranın şikayetçi olduğu amirinin tutum ve davranışları konusunda daha derinlemesine inceleme yapması gerekirdi. İşyerinde yıldırmanın yukarıda da ifade ettiğimiz gibi açık olarak yapılabileceği gibi çoğu zaman gizli sinsiçe gerçekleştirildiğini KDK daima göz önünde bulundurarak inceleme ve değerlendirmelerde bulunmalıdır.

### **2.3.2.2. Danıştay Kararları**

İdari yargı yerleri bu tür görev ve yer değişikliği işlemlerine karşı açılan davalarda yapılan işlemin kamu yararı ve hizmet gerekleri yönünden hukuka uygun olup olmadığını araştırma yoluna gitmektedir. İdare ise çoğu kez DMK'ya göre yaptığı yer değiştirme işlemlerinde takdir yetkisi bulunduğunu savunmaktadır. Fakat

yargı organı bu tür savunmaları dikkate almamakta, yapmakta olduğu görevde başarısızlığı ve herhangi bir kusuru tespit edilmeden ve de kamu hizmetinin daha iyi yürütülmesini sağlayacak bir neden bulunmaksızın yapılan yer değişikliklerini iptal yoluna gitmektedir<sup>367</sup>. Danıştay bir kararında idarenin takdir yetkisi kapsamında gerçekleştirdiği naklen atamalarla ilgili yapmış olduğu açıklamasında<sup>368</sup>, “bu yetkinin ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, sözü edilen bu durumun dava konusu idari işlemin neden ve amaç yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargı içtihatlarıyla kabul edilmiş bulunduğu” vurgu yapmıştır.

İdare bazen geçici görevlendirme veya naklen atama yoluyla gerçekleştirdiği yer değiştirme işlemlerine gerekçe olarak görevlendirmesi yapılan kamu görevlisinin almış olduğu disiplin cezalarını göstermektedir. İşyerinde yıldırma davalarına konu olan bu işlemler hakkında Danıştayın tutumu şöyledir<sup>369</sup>:

“Görevinde başarısızlığı ya da başkaca bir olumsuzluğu ileri sürülemeyen ve sicilleri de olumlu olan davacının bu eylemlerini disiplin cezası verilmesini gerektirir nitelikte olması ve bu cezaların verilmiş bulunması karşısında ayrıca bu eylemlerin naklen atanmaya da gerekçe alınması atamanın cezalandırma amacı taşıdığını göstermekte olup söz konusu cezaların dava konusu işlemin sebep unsuru olarak kabul edilmesine imkan bulunmamaktadır”.

Davacı hakkında gerçekleştirilen görevlendirmelerin hukuka aykırı olduğu belirtilen fakat işyerinde yıldırma olarak nitelendirilmeyen, manevi tazminat talebinin de iptal davaları kararı sonucunda davacının eski konumu iade edildiği için tazmini gerektirecek durumun kalmadığı gerekçesiyle reddettiği Danıştay kararı şöyledir<sup>370</sup>:

---

<sup>367</sup> Tan, s. 533.

<sup>368</sup> Danıştay, 2. Dairesi, E. 2020/516, K. 2020/3123.

<sup>369</sup> Danıştay 5. Dairesi, E. 1998/2342, K. 1999/853, T. 07.04.1999; Danıştay 2. Dairesi, E. 2020/516, K. 2020/3123. T. 22/10/2020; Danıştay 2. Dairesi, E. 2020/1124, K. 2020/3558, T. 17.12.2020.

<sup>370</sup> Danıştay 5. Dairesi, E. 2010/2684, K. 2012/6324, T. 17.10.2012.

“Davalı idarede şube müdürü olarak görev yapmakta iken birinci derece imza yetkisi kaldırılarak taşra teşkilatına tahsis edilen (Ankara) birinci dereceli başuzman kadrosuna atanan davacı bu işleme karşı açtığı davada yürütmeyi durdurma kararı verilmiş ve görevine iade edilmiştir. Bu dava sürecinde davacı, koruma teçhizatı ve projelerinin denetlenmesinde tek başına uzun süre şehir dışında görevlendirilmiş, hazırladığı rapordaki önerileri idarece yerine getirilmemiş, savunma isteme yazısının kişiye özel gizli niteliği göz ardı edilerek faks ortamında kendisine iletilmiştir. Görevine iade edilmesinden bir gün sonra kadrosu ile irtibatı devam etmek kaydıyla Genel Müdürlük emrine görevlendirmesi yapılmıştır. Bu işleme karşı da açtığı davada da yürütmenin durdurulması kararı verilmiş ve görevine iade edilmiştir. Görevine iade edilmesinden on üç gün sonra bu kez başka bir Daire Başkanlığında görevlendirilmiş olup üç ay sonra da aynı yere naklen atanmıştır. Davacının statüsünün düşürülerek hukuki bir gerekçe olmadan daha önceki atamasına karşı açtığı davada idare her ne kadar atamanın yasaların idareye verdiği takdir yetkisi kapsamında yapıldığını ileri sürmüş olsa da idare mahkemesinin atama işleminde kamu yararı ve hizmet gerekleri yönünden hukuka uyarlık görülmediği gerekçesiyle verdiği iptal kararı Danıştay tarafından onanmıştır. Ayrıca davacının ikinci görevlendirmesine karşı açtığı dava da davacının yargı kararı uyarınca eski görevine iade edilmesinden bir gün sonra yargı kararının etkisiz bırakılmak amacıyla tesis edilen işlemin hukuka uygun olmadığı gerekçesiyle iptal edilmiş olup Danıştay tarafından da onanmıştır.

Danıştay kararında Ankara 8. İdare Mahkemesinin ilgili kararına<sup>371</sup> atıfta bulunmuştur. Söz konusu kararda Ankara İdare Mahkemesi, idarenin psikolojik baskı ve yıldırma amacı taşıyan ve bir süreci oluşturan eylem ve işlemleri olarak tanımlanabilecek mobbing nedeniyle idari yargıda herhangi bir tazminat davası açılabilmesine hukuken olanak bulunmadığı zira mobbing sürecini oluşturan eylem ve işlemlerin her biri nedeniyle ayrı ayrı tazminat davası açılabilmesinin mümkün olduğu, bu nedenle ayrıca mobbing iddiasıyla açılacak bir davada mükerrerliğin söz konusu olacağı gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Danıştay da olayda davacının hakkındaki görevlendirme işlemlerine karşı açtığı davalarda verilen yürütmeyi

<sup>371</sup> Bkz. Ankara 8. İdare Mahkemesi, E. 2008/976, K. 2009/1598, T. 27.10.2009.

durdurma ve iptal kararlarının gereğinin işbu davanın açıldığı tarihten önce ve yasal süresi içerisinde yerine getirildiği ve davacının dava konusu işlemlerden önceki konumuna iade edildiği, en son yapılan atama işlemine karşı da açılmış bir davanın bulunmadığı bu nedenlerle davacıya manevi tazminat ödenmesini gerektirecek koşulların oluşmadığı gerekçesiyle temyiz istemini reddetmiştir.”

Danıştay tetkik hakimi görüşünde; somut olayda davalı idarenin yargı kararını şeklen uygulayıp esasen uygulamama kastı taşıdığı ve bu nedenle ağır bir hizmet kusuru işlediği, davacıyı işyerinde yıldırma maruz bırakan diğer tasarrufları da dikkate alındığında ağır hizmet kusuruyla davacının uğradığı zararı tazmin etmesi gerektiğini belirterek, davacının temyiz isteminin kabulü ile mahkeme kararının bozulması gerektiğini ifade etmiştir. Danıştay tetkik hakimi işyerinde yıldırma ağır hizmet kusuru olarak nitelendirmiştir.

Danıştayın işyerinde yıldırma iddiasıyla açılan davalarda işyerinde yıldırma olgusuna pek yer vermediğini daha önce belirtmiştik. İdare tarafından davacı hakkında yapılan görevlendirmeleri doğrudan işyerinde yıldırma olarak nitelendirip, manevi tazminata hükmettiği kararı şöyledir<sup>372</sup>:

Öğretmen olan davacı, ders programının haftanın geneline yayılarak zorlaştırıldığı, birbirine uzak dört okula görevlendirmesinin yapıldığı ve ders programının aynı gün birkaç okula gidecek şekilde ayarlandığı, farklı okullara görevlendirilmesinin yapılması nedeniyle ilçe milli eğitim müdürü hakkında şikayetçi olması neticesinde milli eğitim müdürünün tehdit eylemi nedeniyle adli para cezası ile cezalandırıldığı ve yapılan itirazın reddedilerek kararın kesinleştiği, tüm bu nedenlerden dolayı ruhsal ve psikolojik sağlığının bozulduğunu sağlık raporuyla belgeleyerek kendisine işyerinde yıldırma uygulandığı iddiasıyla manevi tazminat davası açmış, idare mahkemesi iddiaların ağır hizmet kusuru oluşturmadığı gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Kararın temyizi sonucu Danıştayın verdiği karar şu yönde olmuştur

---

<sup>372</sup> Danıştay 2. Dairesi, E.2015/6046, K. 2017/6537, T. 25.10.2017. (www.corpus.com.tr)

Danıştay kararında Anayasa'nın 17/1, 17/3, 125. maddesine<sup>373</sup> ve AİHS'nin 3. maddesine<sup>374</sup> atıfta bulunmuştur. Bireyin fiziksel ve zihinsel bütünlüğünün Anayasa'nın 17. maddesinde yer verilen "maddi ve manevi varlık" kapsamında yer aldığını, devletin bireyin maddi ve manevi varlığının bir parçası olan fiziksel ve zihinsel bütünlüğe keyfi olarak müdahale etmemek ve üçüncü kişilerin saldırılarını önlemekle yükümlü olduğunu ifade etmiştir.

Danıştay, işyerinde yıldırmanın tanımını ilgili Başbakanlık Genelgesinde ve Rehberde yer alan tanıma<sup>375</sup> göre yaparak, "davacının ders programının haftanın geneline yayılarak zorlaştırılması ve aynı gün birkaç okula gidecek şekilde program yapılması, birbirine uzak dört okula birden görevlendirilmesi şeklindeki işlemlerin kişilik haklarını ihlal ederek davacı üzerinde fiziki ve ruhsal etkiler yaratmasının mümkün olabileceğini belirtmiş, davacı hakkında "davacının ilk defa 3 yıl önce yaşadığı ve devam eden çalışma hayatındaki sorunlar sonrası oluşan ruhsal belirtileriyle travma sonrası stres bozukluğu ön tanısıyla izlemi ve tedavisinin devam ettiği" şeklinde düzenlenen sağlık raporuna ve sonrasında da travma sonrası stres bozukluğu tanısıyla davacıya çok sayıda istirahat raporu verilmesine dikkat çekmiş ve bu nedenlerle davacıya uygulanan işyerinde yıldırma neticesinde davacının ruhsal ve psikolojik sağlığının bozulduğuna dolayısıyla manevi tazminata ilişkin koşulların oluştuğuna karar vermiştir."

Somut davada işyerinde yıldırmanın süreklilik, sistematiklik unsurunun yanında idari amirin davacıyı tehdit ederek yıldırma kastıyla hareket unsuru da açık bir şekilde görülmektedir. Zorunlu bir unsur olmasa da yıldırma neticesinde davacıda psikolojik ve psikosomatik rahatsızlıklar da oluşmuştur. Danıştayın kararında yıldırmanın varlığı yönünde sağlık kurulu raporunu dikkate aldığı görülmektedir.

<sup>373</sup> İlgili madde için bkz. İşbu tez birinci bölüm, Anayasal Düzenlemeler kısmı.

<sup>374</sup> İlgili madde için bkz. İşbu tez, birinci bölüm, Uluslararası Sözleşmeler kısmı.

<sup>375</sup> Bkz. İşbu Tez, Birinci bölüm, Düzenleyici İşlemler kısmı.

İdarenin gerçekleştirdiği yer değiştirme işlemlerine gerekçe olarak davacıya verilen disiplin cezalarının gösterildiği Danıştay kararlarına örnek olarak<sup>376</sup>:

Dava, davacının davalı üniversite emrinde genel sekreter olarak görev yapmakta iken bu görevinden alınarak Arkeoloji Enstitüsüne enstitü sekreteri olarak atanması işleminin iptali istemiyle açılmıştır. Davacı, davalı idarenin kendisini istifaya zorlamak amacıyla hukuksuz görevlendirmeler ve uydurma soruşturmalarla sistematik olarak işyerinde yıldırma uyguladığını iddia etmektedir. Uyuşmazlık konusu olayda idarece sunulan savunma dilekçesinde davacının işlediği iddia edilen disiplinsiz davranışları sebebiyle işlemin tesis edildiği ileri sürülmüştür. Danıştay kararında, davalı idarece davacının görevinden alınmasını gerektirecek, görevinde yetersiz ve verimsiz olduğuna ilişkin hukuken geçerli somut bir bilgi ve belgenin sunulmadığı, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı olarak davacı hakkında görev değişikliği yapıldığı belirtilmiştir.

Danıştay, naklen atama işlemine dayanak olarak davacının almış olduğu disiplin cezalarının gösterilmesini atama işleminin cezalandırma amacıyla tesis edilmiş olduğuna vurgu yapmıştır.

Danıştay'ın işyerinde yıldırma iddialarını somut bilgi ve belgelere dayanmadığı gerekçesiyle tazminat talebini reddettiği kararlarına örnek olarak<sup>377</sup>:

Davacı görev yerinin on dört sene içerisinde sürekli olarak değiştirildiğini, durumuna uygun olmayan görevler verildiğini, bu süre zarfında göğüs kanseri olduğunu belirterek işyerinde yıldırma iddiasıyla manevi tazminat talebinde bulunmuştur. Temyiz isteminin de reddedildiği kararın karşı oy gerekçesinde; davalı idare tarafından davacının görev yerinin sürekli değiştirilmesi, durumuna uygun olmayan görevler verilmesi karşısında korktuğu için görevlendirmelere karşı dava açmadığını ve sağlık sorunları yaşadığını beyan etmesine rağmen bu durumun

---

<sup>376</sup> Danıştay 2. Dairesi, E. 2020/516, K. 2020/3123. T. 22/10/2020. Benzer karar için bkz. Danıştay 2. Dairesi, E. 2020/1124, K. 2020/3558, T. 17.12.2020.

<sup>377</sup> Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/2586, K. 2020/3332. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/708, K. 2020/3225, T. 04.11.2020.



Anayasa Mahkemesine sık sık görev yeri değişikliği nedeniyle işyerinde yıldırmaya maruz kaldığı iddiasıyla yapılan başvurunun ayrıntıları şöyledir<sup>379</sup>:

Daha önce geçirdiğı trafik kazası nedeniyle yüzde altmış oranında engelli olan başvuru Vergi Dairesinde gelir uzmanı olarak görev yapmaktadır. Başvurucunun Sicil Servisindeki görevi esnasında vergi mükellefi bir şirketin sorumlusu tarafından hakarete uğramış ve servis sorumlusundan olayın tutanak altına alınmasını talep etmiştir. Bu talebi reddedilen başvuru idareye servis sorumlusu hakkında görevini ihmal ettiği gerekçesiyle disiplin soruşturması açılması talebiyle dilekçe vermiştir. Başvuru idareye yaptığı bu başvuru nedeniyle kendi görev yerinin belirli aralıklarla keyfi şekilde değiştirildiğini ileri sürerek idarenin süreklilik arz eden ve kendisini yıldırma amacı taşıyan işlemleri nedeniyle itibarının zedelendiğini, beden ve ruh sağlığının olumsuz şekilde etkilendiğini belirtmiştir (paragraf 9,73).

Başvurucunun ayrıca hakaret eden kişi hakkında suç duyurusunda bulunması üzerine kamu davası açılmış ve hakaret suçundan hüküm kurulmuştur. Başvuru idareden sağlığını olumsuz etkilemeyecek koşullarda görevlendirilmeyi talep etmiş ve talebine uygun şekilde başka bir vergi dairesinde görevlendirilmiştir. Başvurucunun çalıştığı birimin lağvedilmesi üzerine zorunlu ihtiyaç sebebiyle başka bir servise görevlendirilmiştir. Bu servis daha önce çalıştığı servis ile aynı koridorda yer almakta olup buradaki görev tanımı ayakta efor sarf etmeyi ve mükellefle muhatap olmayı gerektirmemektedir (paragraf 76-77).

Anayasa Mahkemesi, başvuru hakkında tesis edilen görev değişikliğine ilişkin işlemlerin bir kısmının takdir yetkisi kapsamında ihtiyaçtan kaynaklandığını, bir kısmının ise başvuru talebi üzerine gerçekleştirildiğini ifade etmiştir. Başvurucunun görevlendirilmesinin yapıldığı birimlerin aynı binada yer alması ve başvuru bir süreliğine de olsa mükellefle muhatap olmayacağı bir birimde görevlendirilmesi hususlarını da dikkate alarak idarenin bu uygulamalarının keyfilik

---

<sup>379</sup>Anayasa Mahkemesi, M.B. Başvurusu, 2014/8715, 05.04.2018. Anayasa Mahkemesinin İşbu kararında ek olarak değindiğı genel ilke ve düzenlemeler şunlardır: Anayasa m.10, 657 sayılı DMK m. 10, 125, 2577 sayılı İYUK M. 2, 12, 28, İLO ve Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan psikolojik tacize dair yayın ve raporlar. Bu ilke ve düzenlemeler için bkz. İşbu Tez Birinci bölüm, İlgili Başlıklar.

içermediğini ve de cezalandırma ve yıldırma amacı taşımadığını ifade etmiştir. Ayrıca engelli bir çalışan olan başvurucunun aleyhinde sonuç doğuracak şekilde diğer kişilerden farklı muameleye tabi tutulamayacağı gibi karşılaşılabileceği engel ve güçlüklerin de ortadan kaldırılması gerektiği belirtilmiştir (paragraf 74-77).

Başvurucunun servis görevlisi hakkında idari soruşturma açılması talebi karşılanmasa da başvurucunun suç duyurusunda bulunması neticesinde hüküm verilmiş olduğu için konunun aydınlatıldığını belirtmiştir. (paragraf 78).

Anayasa Mahkemesi yukarıda belirtilen hususlarla birlikte başvurucunun sağlık durumunu da değerlendirdiğinde, başvurucunun çalışma ortamında maruz kaldığını ileri sürdüğü eylem ve işlemlerin kişiliğinde ve mesleki durumunda zarar ortaya çıkaran boyutta olmadığı ve mesleki tecrübesi yüksek olan başvurucunun yaşamına etkisi bakımından çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesine ulaşmadığı kanaatine varmıştır.

Bu kapsamda da AYM, tam yargı davasını reddeden Derece Mahkemesinin gerekçeli kararında yer alan; “anılan müdahalelerin başvurucunun maddi ve manevi varlığı üzerindeki etkilerinin tartışıldığı” ifadesini aynı yönde bularak ilgili ve yeterli olduğu kanaatine varmıştır. Başvurucunun Anayasa’nın 17. Maddesinde güvence altına alınan hakkının ihlal edilmediği kararını oy çokluğuyla vermiştir (paragraf 79-80).

Karşı oylardan birinin gerekçesi ise şu şekildedir:

Başvurucunun servis sorumlusunu idareye şikayet ettiği tarihten itibaren iki aylık süreçte görev yerinin dört kez değiştirildiğini, maruz kaldığı ayrımcı tutum ve korunamayan haklar yönünden açtığı manevi tazminat davasının “görevlendirmenin cezalandırma amaçlı olmadığı ve şahsına hakarete karşı tutanak tutmamanın manevi kişiliğinde bir eksilmeye sebep vermeyeceği” gerekçeleri ile reddedildiğini belirtmiştir.

Başvurucu hakkında yapılan yer değiştirmelerin kısa süre içerisinde 4 görev yeri değişikliğinin gerçekleştirildiği, sonucusu hariç hiç birine idare tarafından kabul edilebilir gerekçelerin sunulmadığı belirtilmiştir. Başvurucuya yapılan hakaret hususunda kamu görevlisinin hiyerarşik üstleri tarafından korunması gereken anayasal haklarının korunma yükümlülüğünün yerine getirilmeyerek başvurucunun bireysel çabası ile hakaret eden kişiye şikayet ettiği ve o kişi hakkında hüküm kurulmasının sağlandığı, başvurucunun bu bireysel çabasıyla gerçekleştirilen işlemin amirlerin görevlerini yerine getirdiği anlamına gelmeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca kişilik ve meslekte uğranılan manevi ve maddi kayıpları değerlendirmek için meslekte tecrübe yaşının doğru bir ölçü birimi olamayacağı nk böyle bir yorumdan çok tecrübeli bir memurun çok daha ağır hakaretleri kaldıracabilir anlamının çıkabileceğini, bunun da kabulünün mümkün olmadığına vurgu yapılmıştır.

Başvurucunun ileri sürdüğü ihlal iddialarının nihai olarak devletin pozitif yükümlüğü kapsamında ele alınması gerektiğini ifade etmiştir. İdarenin takdir yetkisi kapsamında gerçekleştirdiği görev yeri ve görev alanı değişikliklerinde keyfiliğin önüne geçilebilmesi için idare tarafından açıklayıcı ve makul gerekçeler sunulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Somut olayda ise, idare tarafından engelden ötürü kolaylaştırıcı imkanlardan yararlandırılması gereken başvurucunun bunun aksine hareket edilerek srekliplik arz edecek şekilde sık sık görev yerinin değiştirilmesi ve bu duruma dair İdare tarafından başvurucuya açıklayıcı ve makul gerekçeler sunulmaması dikkate alındığında söz konusu eylem, işlem ve ihmallerin engelli olan başvurucunun yaşamına etkisi bakımından çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesine ulaştığını belirtmiştir. Ayrıca servis sorumlusunun tutanak tutmaması ve başvurucunun idareye verdiği dilekçenin işleme konulmamasının, denetim mekanizmalarının işletilmediğini gösterdiğini, Anayasanın ve kanunların, engellilerin karşılaşabileceği güçlüklerin ortadan kaldırılması konusunda devlete yüklediği yükümlülüğün yerine getirilmediğini belirtmiştir.

İşyerinde yıldırma nedeniyle açılan tam yargı davasında Derece Mahkemelerinin gerekçeleri hususunda ise, derece mahkemelerinin yapılan işlemin hukuka uygun olduğunu belirtilmekle yetindiklerini, görev yeri ve görev alanı değişikliklerine ilişkin işlemlerin sıklığı ve sreklipliği yönünden bir değerlendirme

yapmadıkları için gerekçelerini bu yönde ilgili ve yeterli şekilde oluşturmadıklarını ifade etmiştir.

Sonuç olarak söz konusu eylem, işlem ve ihmallerin engelli olan başvuruçunun şikayetlerinin etkili şekilde incelenmemesi, kolaylaştırıcı imkanlardan yararlandırılmaması, uğradığı zararların giderilmemesi ve yargılamalar sonucunda derece mahkemelerince ulaşılan sonuçların ilgili ve yeterli gerekçelerle açıklanmaması nedenleriyle kişinin maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı kapsamında kamusal makamlarca üstlenilmesi gereken pozitif yükümlülüklerin yerine getirilmediği kanaatine varıldığını belirtmiştir.

Karşı oyda bizim de daha önce dikkat çektiğimiz; kişilik ve meslekte uğranılan manevi ve maddi kayıpları değerlendirmek için meslekte tecrübe yaşının doğru bir ölçü birimi olamayacağına vurgu yapılması önemlidir. Zira bu yönde bir değerlendirme işyerinde yıldırmanın sübjektif etkilerinin bertaraf edilmesine neden olacaktır.

Diğer karşı oyda başvurunun Anayasa madde 20/1’de düzenlenen özel hayata saygı değerlendirmeye alınmasına ve başvuruçunun iddialarının işyerinde yıldırma derecesine ulaşmasa da kişinin bu hakkını ihlal ettiğini şu gerekçelerle ifade etmiştir:

“İçeriği oldukça geniş olan özel hayata saygı hakkı, bireyin yaşamını ve geleceğini özgürce belirleme hakkını, fiziki ve sosyal kimliği, maddi ve manevi varlığı üzerindeki haklarıyla birlikte, tabiat ve diğer insanlarla ilişkilerini de kapsamaktadır. Yine kişinin isim, resim, şeref, itibar, fiziki görünüm, bedeni üzerinde tasarruf, kişisel verileri, cinsel kimliği ve yaşamı, kişisel ve sosyal kimliği vb. unsurlar üzerindeki hakları da özel hayat içerisine girmektedir. Son olarak kişinin kendisine karşı özsaygısını ilgilendiren hususlar yanında aile, iş, sosyal çevresi ve toplumla ilişki biçimi de özel hayata saygı hakkı içerisindedir. Özel hayat hakkının içine girdiği söylenen alt hakların çoğu özünde kişinin maddi ve manevi varlığı ve bütünlüğü üzerindeki haklarla ilgilidir. Bu anlamda kişinin işyeri sosyal çevresiyle kurduğu münasebetler ve çalışma koşulları ile iş ilişkilerinden kaynaklanan

nedenlerin maddi ve manevi varlığı üzerindeki etkilerinin de özel hayata saygı hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir” (paragraf 3).

İdarenin başvuru hakkında 2 ay içinde 4 kez görev yeri değişikliği yapmasını hizmet gereğiyle açıklayamaması durumunun, hukuksuzluğa ve keyfiliğe işaret edeceğini, bu nedenle yaşanan süreçteki koşulların işyerinde yıldırma derecesine ulaşmasa dahi hizmetin gerekliliğine dayandığı saptanamayan idari uygulamanın başvuranın Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen özel hayata saygı hakkını ihlal ettiğini belirtmiştir (paragraf 4-8).

Genel olarak idarenin takdir yetkisi kapsamında gerçekleştirdiği yer değiştirme işlemlerinin hukuka uygunluğunun tespit edilebilmesi için gerekçelerinin açık olarak ortaya konabilmesi gerekmektedir. Somut başvuruda karşı oyda savunulan işyerinde yıldırma iddialarının Anayasa madde 20/1 kapsamında ele alınması gerektiği düşüncesine katılmıyoruz.

Anayasa Mahkemesi'nin konu ile ilgili başka bir kararının ayrıntıları aşağıdaki gibidir<sup>380</sup>:

“Başvurucu, 2007 yılında naklen atandığı kurumdan 2012 yılında zorunlu atama kapsamında haksız yere sürgün edildiğini, görev yaptığı dönemde başta kurum müdürü olmak üzere çalışma arkadaşları tarafından dışlandığını, hakarete uğradığını, tehdit edildiğini, görev yaptığı birimlerin değiştirildiğini, sağlık bilgilerinin araştırıldığını, keyfi şekilde tesis edilen disiplin cezaları ve uyarı yazılarıyla sindirilmeye çalışıldığını, tüm bu süreçte cezalandırılan taraf olduğunu, sistemli ve sürekli biçimde psikolojik tacize maruz bırakıldığını, bu nedenlerle sağlığının bozulduğunu, maddi ve manevi bütünlüğünü zedeleyen bu tür eylem, işlem ve ihmallerin engellenmesi konusunda idare tarafından gerekli önlemlerin alınmadığını, sorumluların yaptırımsız bırakıldığını, kamu görevlisinin kamu hizmetini yerine getirdiği sırada ihmal ve hatasıyla meydana getirdiği zararın hizmet kusuru kapsamında telafi edilmesi gerekmesine rağmen oluşan manevi zararların giderilmediğini, psikolojik tacize uğradığı idari kararlarla sabit olmasına ve yargısal

<sup>380</sup>Anayasa Mahkemesi, BN: 2014/7998, KT: 19/7/2018, RG. 26.9.2018, S. 30547.

makamlara başvurmasına rağmen etkili bir giderim ve koruma imkanından yararlandırılmadığını iddia etmektedir” (paragraf 69-75).

AYM, iddiaları Anayasa 17/1 kapsamında incelemeye almıştır<sup>381</sup>.

AYM, ileri sürülen iddiaların başvurusunun maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkını ihlal edip etmediğini incelerken işyerinde yıldırma konusunda Anayasanın 17/1 kapsamında Devletin üstlenmesi gereken pozitif yükümlülüklerle değinerek<sup>382</sup>, bu iddiaların sistemli bir şekilde, süreklilik arz eden, yıldırma amaçlı işlemlerle başvurucuya uygulanan işyerinde yıldırma niteliği taşıdığını ve bu işlem ve eylemler karşısında idarenin gerekli önlemleri almayarak başvurusunun beden ve ruh sağlığının olumsuz etkilendiği, bu nedenle devletin pozitif yükümlülüklerini yerine getirmediği kanaatine varmıştır (paragraf 84-85). Bu kapsamda “idarenin psikolojik taciz oluşturan durumları soruşturma raporu ile tespit etmesinin yeterli olmadığını, kamusal makamların bu tür davranışların oluşmaması için ya da telafi edilmesi amacıyla etkili önlemleri hızla alması gerektiğini belirtmiştir. Başvurucu tarafından özellikle 2010-2012 yılları arasında ileri sürülen şikayetler doğrultusunda idari bir soruşturma yapılmış ve işyerinde yıldırma uygulandığı ileri sürülen kamu görevlisi hakkında kamu davası açılmış olmasına rağmen başvurusuna yöneltilen bu tür davranışların tekrarlanmaması için idare tarafından gerekli önlemlerin alınmasına özen gösterilmediği zira kurum müdürünün talebi üzerine başvurusu hakkında bu süreçte zorunlu atama işleminin tesis edildiğini belirtmiştir” (paragraf 91). Dolayısıyla atama işleminin idarenin takdir yetkisinin hukuka aykırı olarak kullanıldığı ifade edilmiştir.

Kararda idarenin hizmet kusuruna vurgu yapılarak, Anayasa'nın 129. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenen, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan dolayı kişilere zarar vermesi halinde tazminat davalarının idare aleyhine açılacağı ve idarenin ilgili personele rücu edebileceği hükmü gereği somut olayda başvurusunun maruz kaldığı eylem ve işlemlerin

<sup>381</sup>Anayasa Mahkemesi işbu kararında ve dayanak gösterdiği diğer ilkeler şunlardır: Anayasa m.40, m.125/7, m.129/5, AİHS m.3, m.8, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı m. 26, Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme m.7, m.12, 155 Sayılı ILO Sözleşmesi, m.3.

<sup>382</sup>İlgili yükümlülükler için bkz. İşbu tez, birinci bölüm, Anayasal Düzenlemeler kısmı.

başvurucunun yaşamına etkisi bakımından çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesinde olduğu idari soruşturma neticesinde tespit edilmesine rağmen idare tarafından zamanında etkili önlemlerin alınmaması nedeniyle idarenin bir hizmet kusurunun bulunduğu ve bu kapsamda başvurucunun zararlarının idare tarafından giderilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Derece mahkemelerinin gerekçelerini incelerken; açılan tam yargı davasının idare mahkemesi tarafından reddedilerek başvurucuya kurum müdürüne karşı adli yargıda tazminat davası açılması yolunun gösterildiğini, bu karara istinaden kamu davası açılarak kurum müdürünün yargılanması sağlansa da kamu davasının açılmış olması caydırıcılığın sağlanması açısından önemli olmakla birlikte maddi ve manevi tazminat davaları için tek başına yeterli olmadığı vurgulanmıştır. Zira tazminat davalarının ceza hukuku alanında suç olarak adlandırılan insan davranışlarına göre daha geniş bir hukuka aykırı davranış grubunu kapsadığı ve hukuki sorumluluk kapsamında mağdurlara daha fazla giderim imkanı sağladığı belirtilmiştir. AYM bu nedenle derece mahkemesinin ret kararının kişinin maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkının içerdiği güvenceleri koruyacak ve başvurucunun zararlarını tazmin edecek şekilde ilgili ve yeterli gerekçeler içermediği kanaatine varmıştır” (paragraf 93).

Somut başvuruda AYM, idarenin takdir yetkisi kapsamında olan atama işlemini hukuka aykırı olarak kullandığını ve işyerinde yıldırmanın gerçekleştiğini belirtmiştir. Devletin pozitif yükümlülükleri kapsamında; idarenin işyerinde yıldırma konusundaki yükümlülüklerini yerine getirmediği için hizmet kusuru oluştuğuna vurgu yapmış, derece mahkemesinin de gerekçesini ilgili ve yeterli bulmadığı için başvurucunun maddi ve manevi varlığının korunması ve geliştirilmesi hakkının ihlal edildiği sonucuna varmıştır.

Karara karşı ileri sürülen farklı gerekçede; başvurucunun Anayasa'nın 17. Maddesinde güvence altına alınan maddi ve manevi varlığı koruma ve geliştirme hakkının ihlaline neden olduğunun belirtilmesiyle yetinilmesi gerekirken derece mahkemesine bırakılması gereken bu eylem ve işlemlerin başvurucunun maddi ve manevi varlığını ne derecede, nasıl ve ne şekilde etkilendiğinin değerlendirilmesi

yapıldığı gerekçesiyle ihlal kararının verilmesi gerektiği ifade edilmiştir” (paragraf 7).

### **2.3.3. Özlük haklarının yerine getirilmemesi nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması**

Memurun değerlendirilmesi, memurun görevindeki çalışmaları, başarısı konusunda bir yargıya varmadır<sup>383</sup>. Değerlendirme, memurla ilgili bir çok kararların alınmasında, örneğin memurun yükseltilmesinde, görev yerinin değiştirilmesinde araç olarak kullanılırken memura da kendi durumunu saptama, aksayan yönlerini düzeltme imkanı verir<sup>384</sup>. Memur değerlendirme sistemi her memur için tutulan özlük dosyası ile gerçekleştirilir. 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun<sup>385</sup> ile getirilen özlük dosyası ile değerlendirme sisteminden önce memur, sicil amirlerince tutulan sicil raporu ile değerlendirilmekteydi<sup>386</sup>. Devlet memurlarının özlük dosyası DMK'nın 109. maddesinde düzenlenmiştir; “memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri, varsa inceleme, soruşturma ve denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur. Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur”. İşyerinde yıldırma iddiasıyla KDK'ya yapılan başvurularda memurun özlük hakları arasında yer alan kazanılmış hak aylıklarının eksik hesaplandığı,

<sup>383</sup> Tan, s. 544, Gözler, s. 639.

<sup>384</sup> Tan, s. 544.

<sup>385</sup> RG. 25.02.2011, S. 27857.

<sup>386</sup> Adil Bucaktepe, “Devlet Memurluğu ve Memurun Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”, GÜHFD, C. XVIII, Y. 2014, S. 3-4, s. 481-483.

görevlendirme yolluklarının (harcırahlarının) verilmediği veya eksik verildiği, hizmet süresinin eksik hesaplandığı gibi iddialar da yer almaktadır<sup>387</sup>.

KDK'ya geçmişte yaptığı görevlerin kazanılmış hak aylığının hesaplanmasında değerlendirmeye alınmadığı bu nedenle maaşının eksik ödendiği iddiasıyla yapılan işyerinde yıldırma başvurusunda<sup>388</sup>, yiyecek yardımı alamadığı, tuttuğu nöbetler için yemek ücreti ödenmediği, fazla mesai ücreti alamadığı gerekçesiyle yapılan yıldırma başvurusunda<sup>389</sup> da KDK, idari işlemlerin hukuka uygun olarak gerçekleştirildiği, işyerinde yıldırmanın kasıtlı, sistematiklik ve süreklilik unsurunun gerçekleşmediği için işyerinde yıldırmadan söz edilemeyeceği kararını vermiştir.

KDK, başvuruya konu olan idari işlemlerden nöbet görevlendirilmesi işlemi ve bu nöbet dolayısıyla oluşan fazla mesai ücreti gibi işlemlerde idarenin takdir yetkisinin geniş olduğu, ancak bunun keyfi kullanılamayacağı ya da denetlenemeyeceği anlamına gelmeyeceğini belirtmiştir (paragraf 13).

İşyerinde yıldırma iddiası taşımamakla birlikte davacı hakkında 6111 sayılı kanunla getirilen değişiklikten önceki memur değerlendirme sistemi olan sicil sistemine göre hakkında olumsuz düzenlenen sicil raporunun iptali ve uğramış olduğu manevi zararın tazmini talebi ile açılan eski tarihli bir davada Danıştay<sup>390</sup>, idarenin işlemini ağır hizmet kusuru kapsamında değerlendirerek davalı idareyi manevi tazminata hükmetmiştir. Danıştay, idarenin davacı hakkında düzenlediği atama işleminin idari yargı yeri tarafından iptal edilmesine rağmen idarenin yargı kararını uygulamamasını, ayrıca davacının sicil raporu tedviren görevlendirilmiş müdür tarafından doldurulmasını müdürlük görevini yürütmeye ehil olmayan sicil amirince yerine getirilmiş olduğunu belirterek her iki durumun ağır hizmet kusurunu oluşturduğunu belirtmiştir. Danıştay'a göre idare tarafından davacıya karşı hasmane bir tutum izlenmiş, idare nesnellik ilkesinden uzaklaşarak keyfi muamelelerde bulunmuştur. Bu nedenle de idare, davacının yaşamış olduğu derin üzüntünün

<sup>387</sup> Kamu denetçiliği Kurumu, B.N. 2018/10406, T. 18.02.2019; B.N. 2020/94615, T. 24.02.2021.

<sup>388</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2018/10406, T. 18.02.2019.

<sup>389</sup> Kamu denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/94615, T. 24.02.2021.

<sup>390</sup> Danıştay 2. Dairesi, E. 2007/1297, K. 2007/3247, T. 13.07.2007. Erişim: legalbank.net

karşılığı olacak ve idarenin olaydaki kusurunun niteliğini ve ağırlığını ifade edecek ölçüde manevi tazminata hükmedilmiştir”.

Danıştay somut davada doğrudan işyerinde yıldırma nitelendirmesi yapmasa da dolaylı olarak işyerinde yıldırma sürecini ifade etmiştir. Şöyle ki davacının iddialarını, yaşanan süreci idarenin keyfi muameleleri ve davacıya karşı hasmane tutumuyla davacının derin üzüntü yaşamasına sebep olduğunu, bu durumun da ağır hizmet kusurunu oluşturduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla Danıştayın, işyerinde yıldırma niteliği taşıyan idari işlem, eylem ve tutumları ağır hizmet kusuru kapsamında değerlendirdiği kararları da yer almaktadır.

### **2.3.4. Mesleğin (ünvanın) gerektirdiği işlerin verilmemesi (nitelikli iş verilmemesi, görev tanımına uymayan işlerin verilmesi), elverişsiz çalışma ortamı nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması**

#### **2.3.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları**

Yardımcı hizmetler kadrosunda teknisyen yardımcısı olarak çalışan başvuranın hakkında birçok soruşturma açıldığını ve görev tanımına girmeyen işlerin yaptırılarak tarafına işyerinde yıldırma uygulandığını iddia ettiği başvuruda<sup>391</sup> idare, başvuranın yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edildiği için 657 sayılı DMK'nın ilgili maddesine<sup>392</sup> uygun olarak idare tarafından temizlik ve bakım işleri ile görevlendirildiğini, ancak ilgilinin görev alanına girmediği gerekçesiyle verilen görevleri yapmadığı bu nedenle her bir tespit için ayrı ayrı disiplin soruşturması açıldığını ifade etmiştir. Başvuranın görev tanımına uymayan işler verildiği gerekçesiyle idare mahkemesinde açtığı dava, mahkeme tarafından ilgilinin yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edilmesine rağmen teknisyen yardımcılığı kadrosunda

<sup>391</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/9689, 25.10.2019.

<sup>392</sup> Devlet Memurları Kanununun 36. Maddesinde Yardımcı Hizmetler Sınıfı alt başlığında: “Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan dördüncü maddenin (D) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar”.

bulunduğu için temizlik gibi görevlerin verilemeyeceğinin açık olduğu gerekçesiyle kabul edilmiştir. Bölge idare mahkemesi ise yardımcı hizmetler sınıfında yer alan teknisyen yardımcısının diğer hizmet sınıflarının görev alanı dışında kalan ve hizmet gerekleri çerçevesinde ana birimlere yardımcı mahiyette, amirlerince verilen görevlerde çalıştırılabileceğini zira bu kadronun tahsis amacının söz konusu görevlerin ifasına yönelik olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla davacının bu hususları kabul ederek göreve başladığını, idarenin de personelini kadrosu içinde farklı birimlerde çalıştırabileceği konusunda takdir yetkisine sahip olduğunu vurgulayarak teknisyen yardımcısı olan davacının yardımcı hizmetler personeli tanımındaki geçen görevleri yapmasında hukuka aykırılık bulunmadığına karar vermiştir (paragraf 10,11,12).

KDK yaptığı değerlendirmede teknisyen yardımcısı unvanı ile mesleğe alınan personelin görev tanımının idare tarafından yardımcı hizmetler sınıfında yer alan görevleri kapsayacak şekilde geniş yorumlandığı gerekçesiyle idarenin sistematik biçimde yıldırma amaçlı keyfi tutum ve davranışlarının dosya kapsamında tespit edilemediğini dolayısıyla işyerinde yıldırma iddialarının yersiz olduğu kanaatine varmıştır (paragraf 15).

KDK'ya çalışma koşullarının uygun olmadığı iddiasıyla yapılan bir başka başvuruda<sup>393</sup> KDK, şikayetçinin gerek basın yayın ve halkla ilişkiler müdürü olarak görev yaptığı dönemde gerekse mahkeme kararı ile Zabıta Müdürlüğü görevine döndüğü dönemde çeşitli gerekçelerle şehirlerarası otobüs terminalinde belediyeye ait büroda çalışmak üzere görevlendirilmesini Ülkemizin de taraf olduğu uluslararası sözleşmeler çerçevesinde değerlendirerek<sup>394</sup> “bu sözleşmelerde adil ve elverişli çalışma koşullarında çalışmanın ve çalışanın işini huzur içerisinde görmesinin çalışanların tümü için en temel insan haklarından biri olduğunun, fiziksel ve psikolojik açıdan çalışanlara rahatsızlık vermeyen ve hizmetin gereği gibi yürütülmesine imkan veren çalışma koşullarının sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması gerektiğinin belirtildiğini bu çerçevede idarenin personelin talepte bulunmasını beklemeden uygun çalışma ortamını sağlaması görevinin bulunduğunu”,

<sup>393</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2015/5611, 22.06.2016.

<sup>394</sup> Bkz. İşbu Tez, Birinci Bölüm, Uluslararası Sözleşmelerde Yer Alan Düzenlemeler Başlığı.

idarenin gereklerinin makul olmadığını ve bu açıdan hizmet gerekleri çerçevesinde hareket etmediği kanaatine varmıştır(paragraf 94-95).

Başvurucu mahkeme kararıyla zabıta müdürlüğüne döndükten sonra da idare tarafından aynı ortamda, şehirlerarası otobüs terminalindeki telefon, bilgisayar gibi çalışma ortamının gerekli tefrişatına sahip olmayan ve bulunduğu görevi yerine getirmeye elverişli olmayan büroda çalıştırılmaya devam etmiştir. KDK, başvurucuya icra ettiği kamu hizmetine elverişli çalışma ortamının sağlanmamasıyla kamu hizmetinde esas olan kamu hizmetinin etkin ve elverişli bir şekilde yürütülmesi amacına uygun düşmediğini ifade etmiştir. KDK, zabıta müdürü olan başvurucunun otobüs terminalinde görevlendirilmesine rağmen zabıta kaleminin ana hizmet binasında bırakılmış olmasını da hizmet gereklerine, idarenin olağan işleyiş tarzına, kamu etiği ilkelerinden tutarlılık ilkesine ve hukukun temel ilkelerinden iyi niyet ilkesine aykırı olduğu kanaatine varmıştır (paragraf 100).

KDK, şikayetçinin, idarenin çalışma ortamı konularında birtakım haksız ve eşitliğe aykırı muamelesine maruz kaldığını, idarenin bu konudaki takdir yetkisini kullanırken kişilerin hak ve çıkarları ile gerçekleştirilmek istenen amaç arasında dengeyi sağlayamamış olduğunu dolayısıyla takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı olarak kullandığını tespit etmekle birlikte işyerinde yıldırma derecesine varmadığını belirtmiştir. İdareye bu konuda mevzuata, kamu yararına ve hizmetin gereklerine uygun işlem tesis etmesi hususunda tavsiye kararı vermiştir.

Somut başvuruda başvurucunun elverişsiz bir çalışma ortamında çalışmak zorunda bırakılması ve zabıta müdürlüğü görevine mahkeme kararıyla geri dönmesine rağmen zabıta müdürü odasının bulunduğu ana hizmet binasında çalışmaya başlaması gerekirken icra ettiği kamu hizmetine uygun ve elverişli olmayan otobüs terminali bürosunda çalıştırılmaya devam etmesi, işyerinde yıldırmanın sistematik ve süreklilik unsurunun gerçekleşmiş olduğunu göstermektedir. Zabıta müdürünün talimatları doğrultusunda zabıta müdürüne bağlı olarak çalışan zabıta kaleminin ana hizmet binasında bırakılarak orada çalışmaya devam etmesi ise idarenin başvurucuyu yıpratma, yıldırma amacıyla hareket ettiğinin bir göstergesidir. Dolayısıyla işyerinde yıldırma unsurları oluşmuş ve başvurucu

yıldırımaya maruz kalmıştır. KDK, idarenin takdir yetkisini kamu hizmeti gereklerine ve kamu yararı amacına aykırı olarak kullandığını tespit etmiş fakat başvuruunun maruz bırakıldığı olumsuz çalışma ortamı koşullarını bütün olarak değerlendirmedini görmekteyiz.

#### 2.3.4.2. Danıştay Kararları

Davacının kendisine nitelikli iş verilmediği için işyerinde yıldırımaya uğradığı iddiasıyla açtığı, Danıştayın İdare Mahkemesinin kararını onayarak temyiz istemini reddettiği davada<sup>395</sup> İdare Mahkemesi davacıya nitelikli iş verilmemesini, anlamsız işler verilip davacının sürekli yerinin değiştirilmesini işyerinde yıldırmanın (mobbing) örneklerinden olduğunu belirtmiştir. İdare Mahkemesi davacının iddialarının fiziksel ve manevi etkilerini, süresi ve yoğunluk derecesi gibi unsurları değerlendirerek 2004-2009 yılları arasında davalı idare tarafından davacının yer değiştirmeye tabi tutularak işyerinden ve çalıştığı birimden uzaklaştırılmasını, davacıya yapılması gereken ödemelerin çeşitli gerekçeler ileri sürülerek ilgili personel tarafından geç yapılması veya hiç yapılmamasını ayrıca davacı tarafından bu konuların şikayet edilmesi üzerine davacının iddialarının soruşturma raporu ile teyit edilmesinin davacının kişilik haklarını ihlal ederek davacı üzerinde fiziki ve ruhsal olumsuz etkilere yol açtığı kanaatine varmıştır. İdare Mahkemesi davacıya yönelik bu işlemlerin belirli bir süre sistematik biçimde devam eden yıldırma, pasifize etme veya işten uzaklaştırmayı amaçlaması nedeniyle davacıya manevi tazminat ödenmesini gerektiren koşulların oluştuğuna hükmetmiştir.

İşyerinde yıldırma nedenleri arasında yer alan kamu görevlisinin çalışma şartlarının zorlaştırılması ile ilgili açılan davalardan birinde<sup>396</sup>, “davacının iddiaları arasında; memur maaşı alarak mühendislik mesleğinin gerektirdiği işleri yaptığı, çalışma şartlarının sürekli ağırlaştırıldığı bu nedenle psikolojik sıkıntılar yaşamaya başladığı yer almaktadır. İdare mahkemesinin temyize konu kararında, davacının kendisine işyerinde yıldırma (mobbing) uygulandığı yolundaki iddiaların disipliner

<sup>395</sup> Danıştay 2. Dairesi, E. 2020/1868, K. 2020/3341.

<sup>396</sup> Danıştay 2. Dairesi, E. 2020/1994, K. 2020/3149, T. 22.10.2020. Ayrıca benzer gerekçeli karar için bkz. Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/708, K. 2020/3225, T. 04.11.2020.

ya da cezai yönden bir şikayetin konusu edilmek suretiyle idari süreçlerden geçmediği için tazminat davalarında aranılan “hukuka aykırı eylem ile davacının uğradığı zarar arasında uygun nedensellik bağının bulunması” koşulunun sağlanamadığı, davacı tarafından yaşandığı iddia edilen olayların işyerinde yıldırma olduğu mevcut delil durumuna göre kabul edilemeyeceğinden idarenin tazminat gerektirir ağırlıkta bir hizmet kusurunun bulunmadığı gerekçesiyle dava reddedilmiştir. Danıştay tarafından da idare mahkemesinin kararı yasaya uygun olduğu gerekçesiyle onanarak temyiz istemi reddedilmiştir.”

Danıştayın da onayladığı bu kararda işyerinde yıldırmanın ispatı için delillerin yeterli olmadığı farklı bir gerekçeyle belirtilmiştir. Başka bir deyişle delillerin oluşabilmesi için; işyerinde yıldırma uygulandığı iddiası taşıyan işlem ve eylemler hakkında öncelikle disiplin suçu oluşturuyorsa idareye şikayet başvurusunda, ceza kanununa göre suç oluşturuyorsa Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulması gerektiği belirtilmiştir. Somut olayda davacı bu süreçleri gerçekleştirmediği, bu nedenle yeterli deliller oluşmadığı için hukuka aykırı eylem ile davacının uğradığı zarar arasında uygun illiyet bağının kurulamadığı belirtilerek tazminat talebi reddedilmiştir. Somut dava da işyerinde yıldırmanın ispatında idari yargının katı ispat koşulunu aradığının başka bir örneğidir.

İşyerinde yıldırma iddiası taşımamakla birlikte Danıştay’ın çalışma koşullarının elverişsizliği ile ilgili verdiği kararda<sup>397</sup>, “sağlıklı ve güvenli bir ortamda çalışmanın tüm çalışanların en temel insan haklarından biri olduğuna vurgu yapılarak, kamu hizmetlerinde istenilen verimliliğin sağlanabilmesi açısından çalışma ortamı koşullarının öneminin büyük olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle çalışma ortamı koşullarının fiziksel ve psikolojik açıdan çalışanlara rahatsızlık vermeyen, sıkıntıya yol açmayan, sorunlardan arındırılmış bulunması ve çalışanların yeterli ve güvenli çalışma ortamına sahip olabilmesi için her türlü önlemin alınmış olması gerektiğini belirtilmiştir. Dosyada yer alan fotoğraf ve cd kayıtlarının incelenmesinden, davacının içerisinde 2 masa ve 4 sandalyenin olduğu, telefon vb. araç, gereç ve teçhizatın bulunmadığı bir büroda görevlendirildiği; büronun fiziksel

<sup>397</sup> Danıştay 5. Dairesi, E. 2012/9795, K. 2013/2945, T. 10.04.2013.

koşullarının (çalışma ortamı, araçlar, teçhizat vb.) bir kamu görevlisinin görevini fiziksel ve psikolojik açıdan rahat bir şekilde yürütebilecek nitelik taşımadığı, dolayısıyla kamu hizmetinde esas olan kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesine elverişli olmadığına kanaat getirerek manevi tazminata hükmettiği görülmektedir.

### 2.3.4.3. Anayasa Mahkemesi Kararları

Elverişsiz çalışma koşullarında çalışmak zorunda bırakılması nedeniyle işyerinde yıldırımaya maruz kaldığı iddiasıyla AYM'ye yapılan bireysel başvuruda<sup>398</sup>:

Üniversitede araştırma görevlisi olarak görevine başlayıp başka bir üniversitede doktora eğitimini tamamlayarak tekrar çalıştığı üniversiteye dönen başvuru, akademik olarak kendisinden yararlanılmadığını, kendisine oda ve büro malzemesi temin edilmediğini, sekiz metrekare büyüklüğündeki penceresiz bir odanın kendisine tahsis edildiğini, kendisine bilgisayarın çok geç bir tarihte verildiğini, tarafına ders görevi verilmediğini, görevlendirme, bölüm başkanı tarafından üniversitede istenmediği ve kendisine kadro verilmeyeceği yönünde beyanlarda bulunduğunu, laboratuvarında çalışmasının engellediğini, bir sempozyumun hazırlık çalışmalarında emek vermesine rağmen sempozyum düzenleme kurulu üyeliğinden çıkarıldığını, idarenin uyguladığı psikolojik şiddet, yıldırma ve bezdirme neticesinde akademisyenlik görevinden ayrılmak zorunda bırakıldığını, bu nedenle Anayasa'nın 17, 27, 36, 48 ve 74 maddelerinde düzenlenen haklarının ihlal edildiğini ileri sürerek tazminat talebinde bulunmuştur (paragraf 59).

<sup>398</sup> Anayasa Mahkemesi, H.E. Başvurusu, 2013/6235, 10.03.2016. Mahkeme'nin işbu kararında değindiği yargı kararları ve mevzuat maddeleri şunlardır: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 2012/9-1925, K. 2013/1407, T. 25.09.2013; Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, E. 2014/18743, K. 2014/24185; 16.09.2014; Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, E. 2014/1345, K. 2014/10208, 08.05.2014; Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, E. 2013/693, K. 20133/30811, T. 27.12.2013; Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, E. 2014/2157, K. 2014/3434, T. 21.02.2014; Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, E. 2015/4718, K. 2015/8718, T. 13.05.2015; Danıştay 12. Dairesi, E. 2011/5125, K. 2015/4394, T. 01.07.2015; Danıştay 2. Dairesi, E. 2007/1297, K. 2007/3247, T. 13.07.2007; Danıştay 5. Dairesi, E. 2012/9795, K. 2013/2945, T. 10.04.2013.

657 sayılı DMK m. 10,13, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu m. 2/1, 4/1, 6098 sayılı TBK M. 417/1 ve 3, 4721 sayılı TMK M.24, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esaları hakkında Yönetmelik m. 10, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu m. 33, 3/1.

AYM başvuruyu Anayasanın 17. maddesinin birinci fıkrası kapsamında değerlendirmeye tabi tutmuştur.

AYM, başvurucunun laboratuvarların genel temizlik ve düzeninin kontrolü ve denetimi ile görevlendirilmesinin başvurucu tarafından akademisyenlik kariyeriyle bağdaşmayan, rencide edici bir görev olarak algılanması iddiası dışındaki iddialar konusunda idarenin takdir yetkisi olduğunu ve bunu da keyfi olarak kullandığının saptanamadığına kanaat getirmiştir. Başvurucunun laboratuvarların temizlik ve düzeninin denetiminde görevlendirilmesi konusunda bunun gerçekten araştırma görevlisinin görevine uygun olup olmadığının tartışılabileceğini, dolayısıyla bunun başvurucu üzerinde manevi etkilerinin olmasının mümkün olabileceğini belirtmiştir. Bununla birlikte başvurucunun söz konusu denetim görevini yerine getirmediğine dair idarenin tespitinin bulunduğunu, başvurucunun naklen başka kuruma atandığı için de üniversiteden ayrıldığını dolayısıyla söz konusu görevlendirmenin uzun sürmediğini göz önünde bulundurarak somut olayda kamu makamlarının sergiledikleri yaklaşımların kişinin maddi ve manevi varlığına yönelik işyerinde yıldırma bulunulduğunu kabul edecek objektif ağırlıkta olmadığı kanaatine varmıştır. Söz konusu işlemlerin işyerinde yıldırma amacı taşıdığı kabulünü gerektirecek soyut iddialar dışında bir bulgunun tespit edilemediğini belirterek kamusal makamların başvurucunun maddi ve manevi bütünlüğe yönelik keyfi müdahalelerinin bulunmadığı sonucuna varmıştır. Bu nedenlerle başvurucunun Anayasa'nın 17. maddesinin birinci fıkrasında güvence altına alınan hakka yönelik açık ve görünür bir ihlal saptanamadığından başvurunun iddialarını açıkça dayanaktan yoksun olması nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar vermiştir (paragraf 96-97)<sup>399</sup>.

AYM, başvurucu hakkında yapılan laboratuvar görevlendirmesinin başvurucunun başka yere naklen atanması nedeniyle işyerinde yıldırmanın süreklilik unsurunun gerçekleşmediğini belirtmiştir. Zira başvurucunun görevlendirilme tarihi olan 19/10/2009 tarihi ile başka yere naklen atanma tarihi olan 2/11/2009 tarihi arasında yaklaşık 15 gün gibi kısa bir sürenin geçtiği, bunun da işyerinde yıldırma

<sup>399</sup> Anayasa Mahkemesinin benzer bir kararı için bkz. T.G. Başvurusu, 2018/11320, 18.06.2020.

için gerekli olan sürenin Leymann tarafından en az 6 ay olarak belirtildiği dikkate alındığında süreklilik unsurunun gerçekleşmediği görülse de daha önce de ifade ettiğimiz üzere işyerinde yıldırma kesin bir süre tayin etmek mümkün değildir. İdarenin yıldırma kastıyla hareket edip etmediği konusunda AYM, idarenin takdir yetkisi kapsamında kamu hizmetinin gerekleri doğrultusunda hareket ettiğini belirtmiştir. Bizce de eğer idare yıldırma kastıyla hareket etmiş olsaydı başvuru konusunu laboratuvar görevlendirilmesinden çok kısa bir süre sonra başvuru talebi doğrultusunda gerçekleştirdiği takdir yetkisi kapsamında olan naklen atama işlemini gerçekleştirebilirdi.

### **2.3.5. İdarenin tutum ve davranışları nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması**

#### **2.3.5.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları**

Kamu görevlileri idari amirlerinin işyerinde kendilerine yönelik tutum ve davranışlarını işyerinde yıldırma niteliği taşıdığı iddiasıyla KDK'ya yapılan başvurularda<sup>400</sup>. KDK, söz konusu tutum ve davranışların işyerinde yıldırmanın unsurlarından süreklilik, sistematiklik ve kasıtlılık unsurlarının gerçekleşip gerçekleşmediğine bakmaktadır. İddia edilen bu davranışlar arasında hakaret, tehdit, diğer çalışanların önünde azarlama, KDK, idarenin tutum ve davranışlarını bir bütün olarak değerlendirerek, süreklilik göstermeyen, münferit davranışları işyerinde gerçekleşen etik dışı, haksız, kaba, nezaketsiz davranışlar; işyeri kabalığı ya da işyeri stresi olarak nitelendirerek işyerinde yıldırma olmadığına karar vermektedir. KDK bu tür başvuru ile ilgili bazı kararlarında ise işyerinde yıldırma olmadığına karar vermekle birlikte hakkaniyet denetimi kapsamında idareye tavsiye kararı verebilmektedir. Bu tavsiye kararlarından birinde<sup>401</sup> işyerinde psikolojik tacizle mücadelenin öncelikle işverenin sorumluluğunda olduğunu hatırlatarak fakülte sekreterinin emrinde çalışan personele daha dikkatli davranmasını, işyerinde yıldırma

<sup>400</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/2059, T. 09.08.2019; B.N. 2018/5786, T. 30.10.2018; B.N. 2019/13068, T. 17.01.2020; B.N. 2019/13787, T. 21.01.2020; KDK, B.N. 2019/22764, T. 20.02.2020; B.N. 2020/6294, T. 09/10/2020; B.N. 2020/78321, T. 09/12/2020; B.N. 2020/80130, T. 09/10/2020; B.N. 2020/80620, T. 04.12.2020; B.N. 2018/13511, T. 03.05.2019, B.N. 2019/12780, T. 28.10.2019; B.N. 2020/8847, T. 26.08.2020; B.N. 2020/74640, T. 24.02.2021.

<sup>401</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2018/13511, T. 03.05.2019.

olarak anlaşılabilir davranış ve hitaplardan kaçınmaya özen göstermesini belirtmiştir. Aynı kararda işyerinde yıldırmanın tespitinde yaşananların yıldırma kapsamında değerlendirilebilmesi için gerekli asgari eşiğin aşılmadığı gerekçesini sunarak doğrudan AYM'nin işyerinde yıldırma başvurularını Anayasa madde 17/3 kapsamında değerlendirebilmesi için gerekli olan asgari eşiğin aşılması koşulunu araması açısından dikkatimizi çekmiştir. Zira KDK'nın yer verdiğimiz önceki kararlarında bu ifadeyi hiç rastlamadığımızı belirtebiliriz. Diğer bir tavsiye kararında<sup>402</sup> şikayet edilen birim yöneticilerinin tutum, davranış ve işlemlerinde eşitlik, adalet ve hakkaniyet ilkeleri ile hukuka uygun hareket edip etmediğinin bağlı bulunulan bakanlık tarafından denetlenmesinin faydalı olacağı düşünülerek tavsiyede bulunulmuştur (paragraf 10).

### **2.3.5.2. Anayasa Mahkemesi Kararları**

Anayasa Mahkemesine daha önce yer verdiğimiz işyerinde yıldırma ile ilgili yapılan başvurulardan farklı olarak somut başvuruda<sup>403</sup> işyerinde yıldırma başvurusunu esastan değil de usul bakımından inceleyerek başvuru Anayasanın 36. maddesinde adil yargılanma hakkı kapsamında düzenlenen mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.

Somut başvuruda, işyerinde yıldırma başvurusu ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde açılmış olan tazminat davasında mahkeme; "... aralarında maddi ve hukuki irtibat bulunmayan birçok eylem ve işlemin 'mobbing' şeklinde tanımlanarak tek bir dava dilekçesiyle dava açıldığı, oysaki 'mobbing' şeklinde tanımlanan işlem ve eylemler bütünü'nün her birinin somut olarak meydana gelip gelmediği, gelmiş ise tazminat gerektirip gerektirmediği hususları ile bu eylem ve işlemler ile ilgili dava açma süresinin farklı kriterlere tabi olduğu, ayrıca bu eylem ve işlemlerle ilgili olarak görevli AYİM dairelerinin farklı olduğu, yine yasalarda 'mobbing' diye bir davranış tarzının tanımlanmadığı, bu nedenlerle 'mobbing' diye iddia edilen eylem ve işlemin ve her bir eylem ve işlemde doğan maddi ve manevi zararın ne olduğunun ayrıntılı olarak belirtilerek, her bir eylem ve işlem için ayrı ayrı dava dilekçesiyle dava

<sup>402</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/6513, T. 06.07.2020.

<sup>403</sup> Anayasa Mahkemesi, L.T. Başvurusu, 2015/7108, 08.09.2020, RG, 23.10.2020, S. 31283.

açılması gerektiği” (paragraf 7-12) gerekçesiyle dilekçe red kararı vermiştir. Bu karar üzerine AYM’ye yapılan bireysel başvuruda bulunulmuştur. AYM, işyerinde yıldırmanın bezdirmeye yönelik eylem ve işlemlerden oluştuğunu, bunların bir bütün olarak bir arada değerlendirilmesi gerektiğini zira bu eylem ve işlemlerin tek başına etkileri ile zincir halinde üç yıllık bir döneme yayılmış etkilerinin farklı olacağını vurgulamıştır. Sistematik olarak uygulanan her türlü kötü muamelenin adli ve idari yargı mercilerince işyerinde yıldırma olarak kabul edildiğini de önemle belirtmiştir. Ayrıca her bir eylem ve işlem için ayrı ayrı dava açılmasının usul ekonomisine de aykırı olduğuna vurgu yapmıştır (paragraf 25).

Anayasa Mahkemesi, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi tarafından başvurusunun ileri sürdüğü iddiaların işyerinde yıldırma kapsamına girip girmediğini, söz konusu eylem ve işlemlerde süreklilik, keyfilik, kasıt ve yıldırma unsurları bulunup bulunmadığı hususunda herhangi bir değerlendirme yapmadan başvurusunun işyerinde yıldırma olarak tanımladığı her bir eylem ve işlem için ayrı ayrı dava dilekçeleriyle dava açma yükümlülüğü altında bırakmasını mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği kararını vermiştir (paragraf 50-52).

Anayasa Mahkemesi işyerinde yıldırma bireysel başvurularını başvuru yollarının tüketilmemesi nedeniyle başvurunun kabul edilemez olduğuna karar vererek usulden reddettiği kararlarından birinin ayrıntısı aşağıdaki gibidir<sup>404</sup>:

“Öğretmen olan başvuru, görev yaptığı okul idaresi görevlilerinin talimatıyla okulda çalışan kişilerce, kendisinin de eserleriyle katıldığı bir resim sergisinde izinsiz olarak sağlık durumu hakkında sorular sorulduğunu, sergiye dahil olan eserlerinin fotoğraflarının çekildiğini, özel hayatına dair bilgilerin toplanarak okul idaresine iletilmesi sonucunda hakkında disiplin soruşturması başlatıldığını, belirtilen işlemler ve aleyhinde başka birtakım hukuksuz idari işlemler yapılarak kendisine işyerinde yıldırma uygulandığını iddia etmiştir. Anayasa mahkemesi başvuruyu

---

<sup>404</sup> Anayasa Mahkemesi, I.Y. başvurusu, 2013/2284, 15.04.2014. Ayrıca Anayasa Mahkemesi’nin benzer kararları için bkz. Ş.A. başvurusu, 2013/6229, 15.04.2014; A.K.D. başvurusu, 2013/5680, 15.04.2014, RG.12.06.2014/ 29028; I.Y. başvurusu, 2012/1213, 17.07.2014; E.L. başvurusu, 2013/3512, 17.07.2014; G.O. başvurusu, 2013/6129, 16.09.2015; N.A. başvurusu, 2014/20535, 07.06.2017.

Anayasanın 17/1 ve 20. maddeleri kapsamında değerlendirmeye tabi tutulması gerektiğini belirtmiştir. Başvurucu tarafından iddia edilen eylemlerin fiziksel ve manevi etkileri, süresi ve yoğunluk derecesi gibi unsurların değerlendirdiğinde başvurunun da katıldığı resim sergisinde resimlerinin fotoğraflanması ve sağlık durumu hakkında sorular sorulmasının işyerinde yıldırmanın sistematiklik unsurunu taşımadığını, münferit olaylardan ibaret olduğunu belirtmiştir. Yine başvurunun Anayasa 17/3 kapsamında değerlendirebilmesi için gerekli olan asgari eşiğin aşılmaması kriteri olarak başvurunun kamu görevlisi olması, mesleki statüsü ve yaşı dikkate alınarak asgari eşiğin aşılmadığına karar vermiştir. Ancak başvurunun iddiaları ile ilgili yalnızca ceza muhakemesi yoluna başvurmuş, daha etkili bir giderim yolu olan hukuk davası açma imkanını kullanmaksızın bireysel başvuruda bulunduğu için, başvuru yollarının tüketilmemesi nedeniyle başvurunun kabul edilemez olduğuna karar verilmiştir (paragraf 45-47).

### **2.3.6. Yıllık izinlerin kullandırılmaması nedeniyle işyerinde yıldırma uygulanması**

Anayasanın 50. maddesinin üçüncü fıkrasında “dinlenmek çalışanların hakkıdır” düzenlemesi yer almaktadır. Anayasanın bu hükmü gereği DMK’nın 23. maddesinde devlet memurlarının izin hakkına sahip olduğu, 102-108. Maddeleri arasında da izin türleri ve kullanılışı düzenlenmiştir. DMK’daki bu düzenlemeye göre yıllık izin, sağlık izni, mazeret izni, hastalık izni ve aylıksız izin olmak üzere beş çeşit izin öngörülmüştür. DMK’da yer alan devlet memurunun izin hakkının kullandırılması bazı izinler hariç idarenin takdir yetkisi kapsamındadır. Bazen idare bu konudaki takdir yetkisini kamu hizmeti gerekliliklerine ve kamu yararı amacına aykırı olarak kullanmakta, kişinin hakları ile güdülen amaç arasında bir denge kurmaksızın keyfi hareket edebilmektedir. Bu şekilde idarenin takdir yetkisi kapsamında olan izinlerden yıllık izin ve mazeret izninin kullandırılması konusunda memura işyerinde yıldırma uygulanabilmektedir.

KDK, idarenin takdir yetkisi kapsamında olan yıllık izinlerin kullandırılması yetkisini kullanırken hukuk devletinin bir gereği olarak keyfi hareket edemeyeceğini, kanunun koyduğu sınırlar içinde kalarak eşitlik, nesnellik ilkesine uygun, kamu

yararı ve hizmet gereklerine göre kullanması gerektiği belirtilmektedir. İdarenin bu yetkisini kullanırken adil olması, hakkaniyet ölçütlerinin de gözetmesi ve de kararlarının gerekçeli olması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

KDK'nın ilgili başkabir kararının ayrıntıları şöyledir<sup>405</sup>:

Belediyede çalışan kamu görevlisi yıllık izinlerinin kullanılmasında kendisine diğer personele göre farklı davranıldığını, izinlerinin bir kısmını diğerlerinin yaptığı gibi yaz aylarında kullanmak istediğini fakat buna izin verilmeyerek kendisine işyerinde yıldırma uygulandığını iddia etmektedir. KDK'nın şikayetçinin yıllık izinlerini kullanmada zorluk çıkarıldığı iddiasıyla ilgili yaptığı incelemede; başka bir birime atamasının yapıldığı gün kullanmak istediği 1 günlük ve başka tarihler arası 26 günlük yıllık izin kullanma talebi idare tarafından onaylanmadığı gibi bu konuda herhangi bir gerekçe de gösterilmemiş olduğu görülmüştür. İdare, başvurusunun yıllık izin taleplerinin reddedilmesi konusunda KDK'ya yaptığı açıklamada DMK'nın 103. maddesinde yer alan yıllık izinlerin amirlerin uygun bulacağı zamanlarda toptan veya kısım kısım kullanılabileceği hükmü çerçevesinde bunun idarenin takdir yetkisi kapsamında olduğu belirtilmiştir<sup>406</sup> (paragraf 84).

KDK, başvurusunun önceki senelerde kendisine yönelik uygulamalar ve diğer müdürlerin ve personelin yıllık izinlerini yaz aylarında kullanabildiklerini gördüğü için mevcut yıllık izninin bir kısmını çocuklarının yaz tatili döneminde kullanmak

<sup>405</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2015/5611, T. 22.06.2016.

<sup>406</sup> KDK, ilgili kararın 52. Paragrafında konu ile ilgili Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 11/05/1980 tarihinde kabul edilen İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Tavsiye Kararına Ek "Takdir Yetkisinin Kullanılmasında Uygulanacak Temel İlkeler" bölümüne değinmiştir. İlgili bölümde yer alan ifade şöyledir: "Takdir yetkisini kullanan bir idari makam; (1) Yetkinin verilmiş amacından başka amaç güdemez. (2) Yalnızca olaya ilişkin öğeleri hesaba katarak nesnellığe ve tarafsızlığa uyar. (3) Hakkaniyete uymayan ayrımcılığı önleyerek yasa önünde eşitlik ilkesini gözetir. (4) İşlemin amacıyla, kişilerin hakları, özgürlükleri veya menfaatleri üzerindeki olumsuz etkileri arasında uygun bir denge sağlar".

Aynı kararın 53. Paragrafında değindiği Avrupa Konseyi bakanlar Komitesinin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec(2007)7 sayılı Tavsiye Kararının ekindeki İyi İdare Yasası'ndaki ifade şöyledir; "İdare yasaya uygun faaliyette bulunur. Takdir yetkisini kullandığında da keyfi kararlar alamaz....Yetkilerini ve işleyiş yöntemlerini düzenleyen kendi iç düzen kurallarına uygun davranır....İdare eşitlik ilkesine uyar....Yalnızca ilgili verileri dikkate alarak nesnel biçimde davranır. ...İdare takdir yetkisi kullandığında, kararının özel kişilerin hak ve çıkarları üzerindeki her türlü olumsuz etkisi ile takip edilen amaç arasında uygun bir denge kurar. Alınan hiçbir önlem aşırı olmamalıdır".

istemesinde haklı beklenti<sup>407</sup> içinde olduğunu belirtmiştir. Kamu görevlilerinin haklı beklentilerinin ancak idarenin takdir yetkisini kullandığı kişisel kararlarda korunabileceğini, bu nedenle de eğer baskın kamu yararı yoksa kamu görevlilerinin haklı beklentilerinin zedelenmemesi gerektiğinin altını çizerek, kamu hizmetinin daha verimli yerine getirilebilmesi için personelin haklı beklentilerinin mümkün olduğunca karşılanması gerektiğini belirtmiştir. Başvurucunun 2014 yılındaki yıllık izin talebinin reddedilmesinde baskın kamu yararı bulunmadığı, takdir yetkisinin eşitlik ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde kullanılmadığı ve haklı beklentiye uygun hareket edilmediği kanaatine varmıştır<sup>408</sup> (paragraf 85-87).

Ayrıca KDK tarafından, şikayetçinin 2015 yılındaki yıllık izin talebinin reddedilmesi ve annesinin ameliyatı nedeniyle faks vasıtasıyla gönderdiği refakat formunun idare tarafından kabul edilmeyerek şikayetçiden sağlık kurulu raporu sunmasının istenmesi de konu ile ilgili Devlet Personel Başkanlığının görüşü çerçevesinde makul karşılanmamıştır (paragraf 92).

KDK, idarenin yıllık izinlerin kullandırılması konusunda sahip olduğu takdir yetkisini aşacak şekilde uygulamalar yapıldığını tespit etmiş fakat bunların işyerinde yıldırma derecesine ulaşmadığı kanaatine varmıştır. Hakkaniyet denetimi doğrultusunda idareye yıllık izinlerin kullandırılması konusunda bundan böyle makul sürede mevzuata, kamu yararına ve hizmetin gereklerine uygun işlem tesis etmesi yönünde tavsiye kararı vermiştir.

İşyerinde yıldırma iddiası taşımamakla birlikte izin taleplerinin görev yaptığı birimce uygun görülmesine rağmen onay makamınca herhangi bir gerekçe gösterilmeden reddedilmesi üzerine Danıştayın 409, somut herhangi bir gerekçe gösterilmeksizin davacının yasal hakkı olan izninin kullandırılmaması işlemi nedeniyle duyduğu üzüntü ve ıstırap neticesinde uğradığı manevi zararın karşılığı olarak manevi tazminatın ödenmesine hükmettiği görülmektedir.

<sup>407</sup> Haklı beklenti; yönetimin ister bir taahhüt isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmeleri olarak tanımlanmaktadır (paragraf 86).

<sup>408</sup> Benzer karar için bkz. KDK, B.N. 2014/4718, T. 19.03.2015.

<sup>409</sup> Danıştay 12. Dairesi, E. 2009/4964, K. 2012/5278, T. 26.09.2012.

XXXXXS  
GCPS

## SONUÇ

İşyerinde yıldırmanın özel sektördeki görünümü ile kamudaki görünümü farklılık göstermektedir. Özel sektörde işyerinde yıldırma sürecinin aktörleri olan işçi (mağdur) ve işveren (fail) arasındaki bağ iş sözleşmesi ve iş ilişkisidir. İş sözleşmesi, taraflardan birinin bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın da ücret ödemeyi üstlendiği, işçinin kişiliğine bağlı bir sözleşmedir. İş sözleşmesi gereği işçi iş görme borcunu işverenin otoritesi ve denetimi altında yapmak zorundadır. Mevzuat ve hizmet sözleşmesi çerçevesinde işveren tarafından belirlenen çalışma yöntemine uygun olarak işçi iş yapma borcunu yerine getirir. İşverenin otoritesi altında çalışma hiyerarşik yapıyı da beraberinde getirir. Kendisine bağımlı olarak işçi çalıştıran işverenin ücret ödeme borcu ile birlikte işçiyi gözetme borcu kapsamında işçinin kişilik haklarını koruma yükümlülüğü de mevcuttur. İş hukukunda işyerinde yıldırma sürecini oluşturan davranışlar işveren veya diğer işçiler tarafından meydana getirildiği için işyerinde yıldırma İş Hukukunda haksız fiil ve borca aykırılık yolu ile işçinin kişilik hakkının ihlal edilmesiyle kendini göstermektedir<sup>410</sup>.

İdare hukuku ise bir statü hukukudur; idare alanında bireyler kendi aralarındaki ilişkilerde görüldüğünden farklı olarak nesnel ve genel hukuki durumlar içinde bulunurlar<sup>411</sup>. Bu nesnel ve genel hukuki durum, memurun hukuki durumu gibi genel normlarla düzenlenen genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı hukuki durumlar yaratır. İdare hukukunda düzenlenen hukuki durumlar özel hukukta olduğu gibi serbest irade ile belirlenmemektedir. İdare ile bireyler arasındaki ilişkiler ve hukuki durumlar tek yanlı, emredici, genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı kurallarla düzenlenmiştir<sup>412</sup>. Bu doğrultuda Devlet faaliyetleri, devlet organlarının tek taraflı egemenliğin bir parçası olarak kullandıkları emretme yetkisi olan kamu gücü ölçütü sonucu ortaya çıkar. İdare bu güce dayanarak tek yanlı işlemler ve eylemler yapar<sup>413</sup>. Bu nedenle bireyler hukuki durumlarının sağladığı yararları belirli ve kesin bir hak olarak idareye karşı ileri süremedikleri gibi idare de takdir yetkisi kapsamında bu nesnel ve genel

<sup>410</sup> Tınaz/Bayram/Ergin, s. 81-86.

<sup>411</sup> Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s. 13.

<sup>412</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 19-22.

<sup>413</sup> Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri Cilt-1, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2019, s. 43.

durumları bireyler hakkında somut ve kişisel hale getirirken bir değerlendirme ve seçme yaptığından az ya da çok serbest davranabilmektedir<sup>414</sup>. İdare, sahip olduğu bu takdir yetkisini hukuka aykırı bir şekilde kullanarak işyerinde yıldırımaya sebep olabilmektedir.

Kamu görevlileri İdare teşkilatı içinde mevcut olan hiyerarşi düzeni içinde görevlerini icra etmektedirler. Hiyerarşi, kamu görevlilerinin çalıştığı kurum içerisinde aşağıdan yukarıya doğru basamak basamak, derece derece birbirlerine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmalarını ifade etmektedir. Bu düzeni gerçekleştirmek için üst basamaktaki veya derecedeki memurlar alt basamaktaki veya derecedeki memurlar üzerinde hiyerarşik güce sahiptirler. Bu gücü gerçekleştirmek için üste hiyerarşik yetkiler tanınmıştır<sup>415</sup>. Bu yetkiler üstün asta emir ve direktif verme, disiplin cezası verme, atama, görevden uzaklaştırma, görev yerini değiştirme gibi yetkileri içerir. Bu yetkiler sınırsız değildir. Anayasa m. 129'a göre memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. İşte kamu görevlileri bu yetkilerini aşarak kamu hizmetinin gereklerine aykırı, kamu yararı dışında hareket ederek işyerinde yıldırımaya sebep olmaktadır. Kamuda işyerinde yıldırmanın en bariz görünümüleri ise disiplin soruşturma ve cezalarının, geçici görevlendirme ve naklen atama işlemlerinin memuru cezalandırmak amacıyla kullanılmasıdır. Bunun dışında yıllık izinlerinin kullandırılmaması, özlük haklarının yerine getirilmemesi, mesleğinin/unvanın gerektirdiği işlerin verilmemesi, ilgili kamu görevinin icra edilmesine elverişli olmayan çalışma koşullarında çalıştırılması gibi yıpratıcı tutum ve davranışların sergilenmesiyle kendini göstermektedir.

Kamu görevlilerinin maruz kaldıkları işyerinde yıldırımaya karşı yargı denetimi dışında başvurabilecekleri etkili denetim yollarından biri olan Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsman) denetimidir. KDK, idarenin mağdur ettiği kişilerin şikayetleri üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan bir Kurumdur. İdarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun

---

<sup>414</sup> Duran, s. 14.

<sup>415</sup> Günday, s. 81.

hareket etmeyi temin etmek, icrai karakterler taşımayan önerilerde bulunmak, hakkaniyet tedbirlerinin uygulanması için idareye tavsiyelerde bulunmak, nihayetinde kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur<sup>416</sup>. KDK'yı yargı yerlerinden ayıran en önemli özelliği kararlarının bağlayıcı olmaması ve bir yaptırım uygulama yetkisine sahip olmamasıdır. Dolayısıyla KDK kararlarını yerine getirmeyen idare ve kamu görevlilerinin cezai veya hukuksal sorumlulukları söz konusu değildir. Fakat yargı sadece hukukilik denetimi yaparken KDK, aynı zamanda yerindelik denetimi de yaptığı için idarenin hukuka uygun fakat hakkaniyetli olmayan eylem, işlem ve davranışlarını da incelemekte ve çözümler üretmektedir. KDK, kamusal vicdanın sezgi ve iradesiyle hareket etmekte, özgürlüklerin biçimsel kullanımından öte hakkaniyet, eşitlik gibi değerlere göre muhakeme yaparak daha etkili bir koruma sağlamaktadır. Özellikle yargı organlarıyla birlikte pozitif hukuk düzeninin bireylere sağladığı hukuksal olanakları kullanmaya yardımcı olur. Çoğu zaman da yargının , idarenin takdir yetkisine bağlı işlemlerini denetlemekten kaçınması KDK'yı harekete geçiren bir neden olması<sup>417</sup> işyerinde yıldırma açısından etkili bir başvuru yoludur. Buna paralel olarak KDK'nın işyerinde yıldırma başvuru kararlarında başvuru konusu olan idarenin işlemlerinde işyerinde yıldırmanın unsurları oluşmamış olduğu kanaatine varılsa dahi kamu görevlisinin daha verimli çalışabilmesi için kamu görevlisinin talep ettiği yere görevlendirmesinin yapılmasını idareye tavsiye ettiği görülmektedir. KDK sayesinde idare yaptığı hatayı fark edip o hatanın yargı yoluna taşınmasına gerek kalmaksızın düzeltme yoluna gidebilir. Böylece yargının iş yükünün azaltılmasına da destek olacaktır. İdare, KDK tarafından kendileri hakkında düzenlenen genel raporlarla nasıl bir yol izlemesi gerektiğini, ne tür değişiklikler yapacağını öğrenebilir. Buradan hareketle KDK'nın idare üzerinde iki tür etkiye sahip olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki önleyici bir etkide bulunmasıdır şöyle ki KDK tarafından denetleneceğinin bilincinde olan idare ona göre dikkatli ve titiz bir yönetim biçimi izler. Diğeri ise hukuka aykırı işlem ve eylemlerde bulunmak niyetiyle hareket edecek idarenin bundan vazgeçmesiyle idare üzerinde bir caydırıcı etkisinin varlığıdır.

---

<sup>416</sup> Oytan, s. 196.

<sup>417</sup> Akıncı, s. 285.

KDK ile Danıştay ve Anayasa Mahkemesinin iş yerinde yıldırma kararlarına baktığımızda işyerinde yıldırmanın tanımı, unsurları ve benzer kavramlardan ayırt edilmesinde doğrudan “İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi” konulu Başbakanlık Genelgesinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu’nun hazırlamış olduğu “İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporunda yer alan tanım ve açıklamalara yerildiği görülmektedir. İşyerinde yıldırma, çoğunlukla gizlice ve sinsice yürütülmekte ve mağdur tarafından delil temin edilmesinde güçlük çekildiği için ispatlanması zor olan bir konudur. Bu nedenle ispat güçlüğüne bulunduğu durumlardan olan işyerinde yıldırma iddialarında hak kaybının önlenmesi ve adaletli bir sonuca ulaşılabilmesi için ilk görünüş ispatı gibi vicdani kanaatin oluşmasına yetecek kadar bir ispatın yeterli olduğu hukuki kurumların kullanılması gerekmektedir. Bu amaçla KDK’nın denetiminin hukuka uygunlukla birlikte hakkaniyet denetimi de olduğu göz önünde bulundurulduğunda KDK’nın işyerinde yıldırma ile ilgili kararlarının genelinde ilk görünüş ispatını yeterli bulduğunu görmekteyiz. KDK’nın genel olarak işyerinde yıldırma kararlarında, işyerinde yıldırma olgusunun yıldırma davranışlarıyla birlikte mağdurun kişilik haklarında ve çalışma koşullarında yarattığı olumsuz etkilerinin birlikte bir süreç olduğu yaklaşımıyla yıldırma iddialarını bir bütün olarak değerlendirdiği görülmektedir. KDK, işyerinde yıldırma iddialarının başvuru kişinin kişilik hakları üzerindeki etkisi açısından ağır ihlal koşulunu aramamakta, bir ihlalin olmasını yeterli görmektedir. Yıldırmanın iş ile ilgili etkileri bakımından bazı kararlarında yaşananların çekilmez bir hal alması veya işin mesleğin bırakılması koşulunu aramakta, bazı kararlarında ise örneğin disiplin soruşturmaları açılarak başvuru kişinin sürekli onlarla meşgul olması nedeniyle işini yapamayacak duruma gelmesini yeterli görmektedir. Başvuruları bir bütün olarak değerlendirdiğinde işyerinde yıldırmanın sistematiklik ve süreklilik unsurlarının gerçekleşmediği ve de idarenin yıldırma kastı ile hareket etmediği kanaatine varsa dahi hakkaniyet denetimi kapsamında idareye çeşitli tavsiyelerde bulunduğu görülmektedir. KDK’nın yine hakkaniyet denetimi ile bağlantılı olarak incelemelerinde yine KDKda çalışan psikologlar desteğiyle yürüttüğü görülmektedir.

İdari yargıda işyerinde yıldırma nedeniyle açılan davalar genellikle idarenin işyerinde yıldırma niteliğinde olan işlem ve eylemleri nedeniyle uğranılan maddi ve manevi zararın tazmini talebiyle doğrudan tam yargı davası açılması şeklinde olduğu görülmektedir. İdari yargıda işyerinde yıldırma iddiasıyla açılan davaların birçoğu davacının işyerinde yıldırma iddialarını somut bilgi ve belgelere dayandıramadığı gerekçesiyle ve de bazılarında ağır hizmet kusuru koşullarını oluşturmadığı gerekçesiyle idare mahkemeleri tarafından reddedilmekte ve Danıştay tarafından da onanmaktadır. Danıştayın genel olarak kararlarında işyerinde yıldırma olgusuna yer vermediği görülmekte, yer verse de bir bütün olarak iddiaları değerlendirmemektedir. Danıştayın nadiren de olsa işyerinde yıldırmanın varlığına kanaat getirerek manevi tazminat talebini kabul ettiği kararları da bulunmaktadır. Danıştayın kimi kararında işyerinde yıldırma olgusuna yer vermese de idarenin takdir yetkisini hizmet gereklerine ve kamu yararına aykırı kullandığı gerekçesiyle manevi tazminata hükmettiği görülmektedir. Danıştayın işyerinde yıldırma iddialarını inceleme yöntemine bir eleştiri olarak işyerinde yıldırma olgusunun psikolojik boyutu çok büyük bir öneme sahip olduğu için Danıştayın doğru karar verebilmesi adına psikolog veya psikiyatr bilirkişiden destek almasının şart olduğu belirtilmesinde bir sakınca görülmemektedir.

Anayasa Mahkemesine işyerinde yıldırma iddiasıyla yapılan başvurular bireysel başvuru şeklinde olabilmektedir. Anayasa Mahkemesi bu başvuruları Anayasa m. 17/1 ve AİHS m.8, Anayasa m.17/3 ve AİHS m.3, Anayasa m.20 kapsamında ele alarak incelemektedir. Anayasanın, “Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı” kenar başlıklı 17. maddesinin birinci fıkrası şöyledir; “herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir”. Aynı maddenin üçüncü fıkrası, “Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz” şeklindedir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 3 ve 8. madde hükümleri, Anayasa Mahkemesinin işyerinde yıldırma ile ilgili bireysel başvuruları değerlendirirken dayanak gösterdiği uluslararası ilkeler arasında yer almaktadır. AİHS’nin 3. maddesi işkence yasağını düzenlemiştir. Sözleşmenin bu maddesi Anayasanın 17/3. maddesine karşılık gelmektedir. Anayasa’nın 17/3 hükmü kimseye işkence ve eziyet

yapılamayacağını, kimsenin insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamayacağını düzenlemektedir. Anayasa'nın 17. maddesinin birinci fıkrası Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. maddesinde düzenlenen özel hayata saygı kapsamında güvence altına alınan fiziksel ve zihinsel bütünlüğün korunması hakkında karşılık gelmektedir. Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 17. maddesinde düzenlenen "maddi ve manevi varlığın korunması hakkı"nı bireyin ruhsal bütünlüğünün zarar görmemesi ve sağlıklı bir iş ortamında yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan en temel haklardan biri olduğunu belirtmekte, işyerinde yıldırma da bu hakka bir müdahale olarak değerlendirmektedir. Bu nedenle AYM, bireysel başvuruya konu olmuş işyerinde yıldırma iddialarını incelerken öncelikle başvurudaki yıldırma iddialarının bu hakka bir müdahale kapsamında değerlendirmeye alınıp alınamayacağına bakmaktadır. Disiplin soruşturması açılması, disiplin cezaları verilmesi gibi iddialar Anayasanın 17. maddesine müdahale niteliğindedir. Şayet Anayasa madde 17 kapsamında değerlendirmeye alınabileceğini uygun bulmuşsa, bu defa baktığı şey Anayasa 17/1 mi yoksa 17/3 kapsamında mı değerlendireceğine bakmaktadır. Anayasa'nın 17. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında değerlendirebilmesi için eylemin asgari bir ağırlık düzeyine ulaşmış olması başka bir ifade ile gerekli olan asgari eşiğin aşılmış olması gerekmektedir. Bu asgari eşiğin ne olduğu ise şöyle belirtilmiştir: "Bir davranışın Anayasanın 17. maddesinin üçüncü fıkrasında yer verilen işkence, eziyet veya insan haysiyetiyle bağdaşmayan muamele veya ceza olarak nitelendirilebilmesi için mağdurun subjektif niteliklerinin yanı sıra muamelenin uygulanış şekli ve yöntemi ile özellikle getirdiği fiziksel ve ruhsal etkiler açısından önemli bir ağırlığa ulaşmış olması gerekmektedir.

Asgari eşiğin aşıp aşılmadığı tespit edilirken, öncelikle iddia edilen eylemlerin başvurucuda yarattığı fiziksel ve manevi etkileri başvurucunun cinsiyeti, yaşı, sağlık durumu, mesleği gibi subjektif durumuna göre değerlendirilmektedir. AYM'nin kararlarında başvurucunun yetişkin olması ve mesleğinin de öğretmen olması gibi kriterlerin dikkate alınarak asgari eşiğin aşılmadığına karar verilmesi dikkat çekmektedir zira başvurucunun yetişkin bir birey olması ve öğretmen olarak, iddia edilen eylemlere neden ve ne ölçüde katlanması gerektiği konusunda herhangi

bir açıklama yapılmadığı görülmektedir. İşyerinde yıldırma asıl önemli husus mağdur tarafından işyerinde yıldırma niteliğindeki davranışların algılanış biçimi olduğu dikkate alındığında AYM'nin bu yaklaşımının yıldırmanın niteliğine ters düştüğü görülmektedir.

AYM, kişinin maddi ve manevi varlığına yapılan müdahalenin bu hakkı ihlal edip etmediğine göre işyerinde yıldırmanın varlığına karar vermektedir. AYM, işyerinde yıldırma anlamına gelebilecek maddi ve manevi varlığın korunması hakkını sınırlayan müdahaleleri, yıldırmanın yoğunluğuna ve sürekliliğine göre etkilerinin her olaydaki koşullara göre kişiden kişiye değişen, sübjektif bir algı olarak nitelendirmektedir. Bu nedenle de yıldırmanın her somut olay bazında değerlendirilerek olaya özgü objektif kriterlerin belirlenmesi gerektiğini, bu yapılırken de bireylerin asgari güvence ölçütlerinden faydalanmalarının sağlanması gerektiğini belirtmektedir. Özellikle de bireylerin söz konusu temel hakkı ile kamu hizmetinin aksatılmadan gereği gibi yürütülmesini gerektiren kamu yararı arasında adil bir dengenin kurulup kurulmadığının göz önünde bulundurulmasını zorunlu görmektedir. Kamusal makamların meşru amaç yani kamu yararı amacı doğrultusunda bir hakkın sınırlandırılmasında sahip oldukları takdir yetkisini kullanırken işyerinde yıldırma aracıyla kamu görevlilerinin maddi ve manevi bütünlüğüne yönelik saldırıları gerçekleştirebildiklerini vurgulamaktadır. Bu kapsamda AYM, kamusal makamların sahip olduğu bu takdir yetkisinin sınırsız olmadığını vurgulayarak idarenin meşru amaç doğrultusunda kamu görevlisinin maddi ve manevi varlığının korunması hakkına yaptığı müdahalede kullandığı argümanların anayasal temel hak ve özgürlüklerle bağdaşıp bağdaşmadığına bakmaktadır. Bu minvalde her idari işlem ve eylemin amacının kamu yararı olduğunu dikkate alarak söz konusu takdir yetkisinin amacı dışında bireylerin ruhsal bütünlüklerini zedeleyecek şekilde kullanılmayacağına vurgu yapmaktadır.

AYM, kişinin maddi ve manevi varlığının korunması ve geliştirilmesi hakkına müdahale olup olmadığını incelerken usule ilişkin güvencelerin olup olmadığına da bakmaktadır. Bu kapsamda başvuruçunun haklarını savunurken; topladığı delilleri, ispatlama konularını sunarken adil şartlarda savunabileceği etkili usule ilişkin güvencelerden yararlandırılıp yararlandırılmadığına dikkat etmektedir.

AYM, işyerinde yıldırmanın ispatı hususundaki bakış açısını tekrarlayacak olursak, “işyerinde yıldırmaya maruz kaldığını ileri süren başvurucuların bu iddialarını kural olarak yeterli ve ikna edici açıklamalar ve delillerle ispat etmeleri gerektiğini belirtmektedir. Bununla beraber işyerinde yıldırmayı ispatlamak kolay olmadığı için başvurucuların kendilerine yönelik sistematik ve süreklilik arz eden şekilde yıldırmaya yol açan muamele yapıldığını hukuka uygun her türlü delille ispatlayabileceklerini belirtmektedir. Şayet başvurucular işyerinde yıldırmayı ispatlarsa bu şekilde bir muamelenin olmadığını veya haklı sebeplere dayandığını ispatlama yükü muameleyi gerçekleştiren kamu makamlarına geçeceğini belirtmektedir.

AYM, başvuruları değerlendirirken mevzuatın yorumlanmasıyla ilgili sorunları çözenin öncelikle derece mahkemelerinin yetki ve sorumluluk alanında olduğunu hatırlatmaktadır. Başvurucunun iddia ettiği işlem, eylem ve ihmallerin işyerinde yıldırma kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine yönelik yapılacak incelemede, olayın tüm tarafları ile doğrudan temas halinde bulunan derece mahkemeleri olduğu bu nedenle olayın koşullarını değerlendirmek açısından derece mahkemelerinin daha avantajlı konumda olduklarını belirtmektedir<sup>418</sup>. Bu nedenle de derece mahkemelerinin gerekçelerinin ilgili ve yeterli olup olmadığını da değerlendirmektedir.

---

<sup>418</sup> Anayasa Mahkemesi, H.K. Başvurusu, 2013/7935, T. 20.04.2016; Y.D. Başvurusu, 2015/19519, T. 17.04.2019; T.G. Başvurusu, 2018/11320, T. 18.06.2020.

**KAYNAKÇA**

- Akıncı, M. (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1. Bası, İstanbul.
- Akyılmaz, B. (2000), *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Akyılmaz, B. Sezginer, M. Kaya, C. (2018), *Türk İdari Yargılama Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara
- Akyılmaz, B. Sezginer, M. Kaya, C. (2021), *Türk İdare Hukuku*, Savaş Yayınevi, 13. Baskı, Ankara.
- Albayrak, H. (2020). “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri”, *Sayıştay Dergisi*, C. 31. S. 119, s. 129-153.
- Altıparmak, K. (2015), “Anayasa Mahkemesinin Zor Sorusu: İşkence ve Kötü Muamele, Ama Hangisi?”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 31, S. 1, s. 145-184.
- Arslan, Z. Altındağ, H. (2020), *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- Atay, E. E. (2014), “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Ombudsman Akademik D. S. 1*, s. 21.
- Atay, E. E. (2018), *İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Azrak, A. Ü. (1985), “İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S. 1-3, s. 17-28.
- Bayram, F. (2007), “Türk İş Hukuku Açısından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)”, *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, S. 14, s. 551-574.

- Bilge, S. S. (2016), “*Mobbing Terimi ve Türk Hukuk Düzeninde İncelenmesi*”, Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi, C. 65, S. 14, s. 1245-1290.
- Bucaktepe, A. (2014), “*Devlet Memurluğu ve Memurun Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler*”, GÜHFD, C. 18, S. 3-4, s. 481 vd.
- Çağlayan, R. (2019), *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, 6. Baskı, Ankara.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2014), *İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi*, Ankara.
- Çınarlı, Ç. Çelikleş, Ö. (2018). “*Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi*”, Terazi Hukuk Dergisi, C. 13, S. 143, s. 31-42.
- Çınarlı, S. Sinan, S. (2015) “*Disiplin Soruşturmaları Açarak Kamu Görevlilerine “Mobbing” Uygulanması*”, Mevlana Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.3, S. 1, s. 49-98.
- Çiçekli, B. (2001), *Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Çolak, N. İ. “*Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri*”, AÜHFD, C. 9, S. 1-2, s. 128-138.
- Çukur, C. (2016), *Türk Hukuku ve Karşılaştırmalı Hukukta İşyerinde Psikolojik Taciz*, TBMM Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- Dabakoğlu, A. (2019), *Kişiliğin Korunması Hükümleri Çerçevesinde Mobbing Davaları*, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- Demir, F. (2014) “*İşverenin Eşit İşlem Yapma Borcu ve Ayrım Yasağı Tazminatının Diğer Tazminatlara İlişkisi*”, İSGHD, C. 11, S. 41, s. 15-25.
- Demir, R. (2018), *Türk Hukukunda Memur Yükümlülüklerinin Temel Hak ve Özgürlükler Karşısında Durumu*, Legal Yayıncılık, 1. Baskı.

- Demircioğlu, H. R. (2007), “*Kişilik Hakkı İhlalinin ve Borca Aykırılığın Bir Türü Olarak İşyerinde Psikolojik Taciz*”, Gazi Ün. Huk. Fak. Dergisi, C. 11, S. 1, s. 113-146.
- Derin, C. Coşkun, B. (2017) “*Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması*”, Ombudsman Akademik, S. 7, s. 173-195.
- Doğru, O. (2010), *Anayasa ile Karşılaştırmalı İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Mahkeme İçtüzüğü*, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.
- Dural, M. (1995), *Türk Medeni Hukukunda Gerçek Kişiler*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Dural, M. Öğüz, T. (2019), *Türk Özel Hukuku. C.II Kişiler Hukuku*, Filiz Kitabevi, 20. Baskı, İstanbul.
- Duran, L. (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Erhürman, T. (1998), “*Ombudsman*”, Amme İdaresi Dergisi, C. 31, S. 3, s. 87-102.
- Erhürman, T. (2000), “*Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü*”, AÜHFD, S. 49, S. 155-180.
- Erkal, A. (2015), *İdare Hukukunda Mobbing*, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- Eroğlu, H. (1985), *İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, Turhan Kitabevi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Ankara.
- Fendoğlu, H. T. (2013), “*Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı*”, Ankara Barosu Dergisi, S. 4, S. 21-49.

- Fendoğlu, H. T. (2016) “*Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi*”, Ombudsman Akademik, S. 5, s. 13-36.
- Giritli, İ. Bilgen, P. Akgüner, T., Berk, K. (2013), “*İdare Hukuku*”, Der Yayınları, İstanbul.
- Gözler, K. (2009), *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 10. Baskı, Bursa.
- Gözler, K. (2010), *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 10. Baskı, Bursa.
- Gözler, K. (2018), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Göztepe Çelebi, E. (2015), “*Anayasa Mahkemesinin ‘Mobbing’ Başvurularına İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi*”, Anayasa Yargısı Dergisi, S. 32. S. 323-342.
- Gözübüyük, Ş. A. (2010), *Yönetmel Yargı*, Turhan Kitabevi, 30. Bası, Ankara.
- Günday, M. (2015), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara.
- Güngör, M. (2008), *Çalışma Hayatında Psikolojik Taciz*, Derin Yayınları, İstanbul.
- İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporu (2010), TBMM Basımevi, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Yayınları, Ankara.
- Kalabalık, H. (1997), “*İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması*”, GÜHFD, C.1, S. 2. S. 205-232.
- Kalabalık, H. (2019), *İdare Hukuku Dersleri Cilt-1*, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara.

- Kantarıcı, N. G. (2016), *Türk İş Hukukunda Mobbing*. Adalet Yayınevi, Ankara.
- Kaplan, G. (2018), *İdari Yargılama Hukuku*, Ekin Basın Yayın Dağıtım,3. Baskı, Bursa.
- Karahanogulları, O. (1999), “ *Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri*”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 8, S. 3, s. 56-57.
- Karakul, S. (2015), “*Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri*”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 3, s. 61-105.
- Kasapoğlu Turhan, M. (2013), “*Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları*”, *TBB Dergisi*, S. 105, s. 89-128.
- Kaya, C. (2005), “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler*”, *Amme İdaresi Dergisi*. C.38, S. 2, s. 61-87.
- Kutsal, S. F. B. (2015) “*İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)*”, *Toprak İşveren Sendikası Yayınları*, s. 1-14.
- Lokmanoğlu, S. Y. (2019), *İşyerinde Psikolojik Taciz, Mobbing*. Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Odyakmaz, Z. (2013), “*Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi*”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S. 14, s. 1-85.
- Odyakmaz, Z. Çınarlı, S. Avcıoğlu Aksoy, E. (2018), *İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm Usulleri*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- Oytan, M. (1975), “*Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme*”, *Danıştay Dergisi*, S. 18-19, s. 193-214.
- Özsunay, E. (1979), *Gerçek kişilerin Hukuki Durumu*, İstanbul Üniversitesi Hukuk fakültesi, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

- Pınar, İ. Çalışkan, Ö. (2020), *Açıklamalı-İçtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları ve Disiplin Soruşturması*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Sabuncu, Y. (2006), *Anayasaya Giriş*, İmaj Yayıncılık, 12. Baskı, Ankara.
- Serozan, R. (1977). “*Kişilik Hakkının Korunmasıyla İlgili Bazı Düşünceler*”, İÜMHAD, C. 11. S. 13, s. 93-112.
- Sever, Ç. (2016). “*Kamu Denetçiliği Kurumu’nun İki Tavsiye Kararı Üzerinden Eğitim Hizmetlerinde İdarenin Farklı Muamele Yükümlülüğünü Düşünmek*”, Terazi Hukuk Dergisi, C. 11, S. 117, s. 38-49.
- Sezen, S. (2001), “*Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*”, Amme İdaresi Dergisi, C. 34, S. 4, s. 71-96.
- Tan, T. (2018), *İdare Hukuku*. Turhan Kitabevi, 7. Basım, Ankara.
- Taşkın, A. (2011). “*Uluslararası Çalışma Örgütü ve ILO Sözleşmelerinin İç Hukuka Etkisi*”, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, S. 30, Y. 2011, s. 451-490.
- Taşkın, A. (2013), “*İşyerinde Mobbing ve Mobbing Benzeri Davranışlar*”, Yargıtay Dergisi, C. 39, S. 3, s. 156 vd.
- Taşkın, A. (2016), “*Mobbing Davalarında İspat Sorunu*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 20, S. 2, s. 391-438.
- Taşkın, A. (2016), *İş Hukuku Açısından İşyeri ve İşletmelerde Mobbing*. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Tetik, S. (2010), “*Mobbing Kavramı: Birey ve Örgütler Açısından Önemi*”, KMÜ Sosyal Araştırmalar Dergisi, C: 12, S. 18, s. 81-89.
- Tezcan, D. Erdem, M. R. Sancakdar, O. Önkok, R. M. (2011), *İnsan Hakları El Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.

Tınaz, P. (2008), *İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)*, Beta Yayınları.

Tınaz, P. Bayram, F. Ergin, H. (2008), *Çalışma Psikolojisi ve Hukuki Boyutlarıyla İşyerinde Psikolojik Taciz*, Beta Yayın, İstanbul.

Tortop, N. (1983), “*Disiplin, Disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları*”. Amme İdaresi Dergisi. C. 16. S.3, s. 89-100.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporu Nisan 2011.

Türkmen, A. (2009). “*Yeni Bir Hukuki Olgu Olarak Israrlı Takip ve Taciz (Stalking) ve Bunun Türk Medeni Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi*”, DEÜHFD, C.11, Özel Sayı, s. 1387-1434.

#### **ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI**

Anayasa Mahkemesi, A.O. Başvurusu, 2012/917, 16.04.2013 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, I.Y. Başvurusu, 2013/2284, 15.04.2014 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, Ş.A Başvurusu, 2013/6229, 15.04.2014 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, I.Y. Başvurusu, 2013/2284, 15.04.2014 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, A.K.D. Başvurusu, 2013/5680, 15.04.2014 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, I.Y. Başvurusu, 2012/1213, 17.07.2014 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, E.L. Başvurusu, 2013/3512, 17.07.2014 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, G.O. Başvurusu, 2013/6129, 16.09.2015 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, H.E. Başvurusu, 2013/6235, 10.03.2016 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, H.C. Başvurusu, 2013/7935, 20.04.2016 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, H.K. Başvurusu, 2013/7935, 20.04.2016 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, N.A. Başvurusu, 2014/20535, 07.06.2017 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, M.B. Başvurusu, 2014/8715, 05.04.2018 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, E. B. Başvurusu, 2014/7998, 19/7/2018 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, Y.D. Başvurusu, 2015/19519, T. 17.04.2019 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, L. T. Başvurusu, 2015/7108, 8/9/2020 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, T.G. Başvurusu, 2018/11320, 18.06.2020 tarihli kararı.

Anayasa Mahkemesi, L.T. Başvurusu, 2015/7108, 08.09.2020 tarihli kararı.

### **DANIŞTAY KARARLARI**

Danıştay 5. Dairesi, E. 1998/2342, K. 1999/853, T. 07.04.1999 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2007/1297, K. 2007/3247, T. 13.07.2007 tarihli kararı.

Ankara 8. İdare Mahkemesi, E. 2008/976, K. 2009/1598, T. 27.10.2009 tarihli kararı.

Danıştay 8. Daire, E. 2008/10606, K. 2012/1736, T. 16.04.2012 tarihli kararı.

Danıştay 12. Dairesi, E. 2009/4964, K. 2012/5278, T. 26.09.2012 tarihli kararı.

Danıştay 5. Dairesi, E. 2010/2684, K. 2012/6324, T. 17.10.2012 tarihli kararı.

Danıştay 5. Dairesi, E. 2012/9795, K. 2013/2945, T. 10.04.2013 tarihli kararı.

Danıştay 12. Dairesi, E. 2011/5197, K. 2013/12977, T. 27.12.2013 tarihli kararı.

Danıştay 5. Dairesi, E. 2014/6238, K. 2014/6238, T. 10.09.2014 tarihli kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2013/2413, K. 2015/2181, T. 01.06.2015 tarihli kararı.

Danıştay 12. Dairesi, E. 2011/5125, K. 2015/4394, T. 01.07.2015 tarihli kararı.

Danıştay 12. Dairesi, E.2011/9558, K. 2015/6377, T. 02.12.2015 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E.2015/6046, K. 2017/6537, T. 25.10.2017 tarihli kararı.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2016/5696, K. 2018/1160, T. 1.3.2018 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/708, K. 2020/3225 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/2586, K. 2020/3332 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2020/516, K. 2020/3123. T. 22/10/2020 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2020/1124, K. 2020/3558, T. 17.12.2020 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/708, K. 2020/3225, T. 04.11.2020 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/2586, K. 2020/3332 tarihli kararı.

Danıştay 2.Dairesi, E. 2020/1994, K. 2020/3149, T. 22.10.2020 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2020/1868, K. 2020/3341 tarihli kararı.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2018/2946, K. 2021/38 tarihli kararı.

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KAYNAKLARI VE KARARLARI**

Kamu Denetçiliği Kurumu İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, Kasım 2019, Ankara, s. 27.

Kamu Denetçiliği Kurumu Stratejik Plan 2017-2021.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) 2019 Yılı Faaliyet Raporu.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2014/718, 19.03.2015 tarihli kararı.

Kamu denetçiliği Kurumu, B.N. 2015/5611, 22.06.2016 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2016/4180, 02.05.2017 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2016/5221, 14.06.2017 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2017/1492, 29.06.2017 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2017/2000, 24.08.2017 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2017/12502, 10.04.2018 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2017/13228, 26.04.2018 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2018/5786, 30.10.2018 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2018/10406, 18.02.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2018/13511, 03.05.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/1214, 28.05.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/1866, 07.05.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/2059, 09.08.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/4086, 12.07.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/4671, 09.08.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N.2019/5857, 21.08.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/9689, 25.10.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/10158, 23.10.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/11645, 04.11.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/12753, 09.12.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/12780, 28.10.2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/13068, 17.01.2020 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/13787, 21.01.2020 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/15512, 06.03.2020 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/18067, 14.04.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/18712, 14.02.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/19637, 22.04.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/22764, 20.02.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2019/23217, 18.06.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/179, 26.06.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/2256, 28.07.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/5539, 24.09.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/6294, 09.10.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/6513, 06.07.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/74640, 24.02.2021 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/78321, 09.12.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/80130, 09.10.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/80620, 04.12.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/86230, 13.11.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/92351, 30.12.2020 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/94615, 24.02.2021 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/97141, 25.01.2021 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/98444, 31.03.2021 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/101388, 22.02.2021 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/102089, 04.06.2021 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2020/102972, 25.02.2021 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2021/517, 26.03.2021 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2021/791, 09.04.2021 tarihli kararı.  
Kamu Denetçiliği Kurumu, B.N. 2021/7218, 06.09.2021 tarihli kararı.

# Fatime Yavuz Sezer turnitin report

ORJİNALLİK RAPORU

%8

BENZERLİK ENDEKSİ

%9

İNTERNET KAYNAKLARI

%2

YAYINLAR

%3

ÖĞRENCİ ÖDEVLERİ

BİRİNCİL KAYNAKLAR

1

[kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr](http://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr)

İnternet Kaynağı

%4

2

[anayasa.gov.tr](http://anayasa.gov.tr)

İnternet Kaynağı

%2

3

[www.kdk.gov.tr](http://www.kdk.gov.tr)

İnternet Kaynağı

%1

4

[www.onercaliskan.com](http://www.onercaliskan.com)

İnternet Kaynağı

%1

5

[acikerisim.kirklareli.edu.tr:8080](http://acikerisim.kirklareli.edu.tr:8080)

İnternet Kaynağı

%1

Alıntılarını çıkart

üzerinde

Eşleşmeleri çıkar

< %1

Bibliyografyayı Çıkart

üzerinde

**ÖZGEÇMİŞ****Adı ve Soyadı:** Fatime Yavuz SEZER**Doğum Tarihi ve Yeri:****Öğrenim Durumu:**

| Derece        | Alan                                 | Üniversite                                   | Yıl  |
|---------------|--------------------------------------|--|------|
| Lisans        | Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişk. | Ankara Üniversitesi<br>Siyasal Bilgiler Fak. | 2006 |
| Yüksek Lisans | Kamu Hukuku                          | Atılım Üniversitesi                          | 2021 |

**İş Deneyimi:**

| Çalıştığı Yer                        | Görev                   | Yıl         |
|--------------------------------------|-------------------------|-------------|
| Isparta Defterdarlığı                | Gelir Uzman Yardımcısı  | 2008 - 2009 |
| Karaman Defterdarlığı                | Gelir Uzman Yardımcısı  | 2009 – 2011 |
| Şanlıurfa Vergi Dairesi Başkanlığı   | Gelir Uzmanı            | 2011 – 2016 |
| Yalova Defterdarlığı                 | Gelir Uzmanı            | 2016 – 2018 |
| Ankara Vergi Dairesi Başkanlığı      | Gelir Uzmanı            | 2018 – 2020 |
| Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü | Uzman                   | 2020-2021   |
| Radyo Televizyon Üst Kurulu          | Daire Başkan Yardımcısı | 2021-       |

**Tarih:**