

Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının İdari Eylem Niteliği

Melike Pala KAVALCI *

¹ Bursa Uludağ Üniversitesi, Türkiye

Makale Bilgisi

ÖZET

Makale Geçmişi

Geliş Tarihi: 29.03.2024

Kabul Tarihi: 29.05.2024

Yayın Tarihi: 27.06.2024

Anahtar Kelimeler:

Mobbing,
Hizmet Kusuru,
Salt Kişisel Kusur,
İdari Eylem,
Haksız Fiil

Bir veya daha fazla çalışanın belli bir çalışan veya çalışanlara yönelik olarak bezdirme ve yıldırma amacı ile sistematik ve kasıtlı olarak gerçekleştirdiği davranışlar mobbing olarak tanımlanmaktadır. Mobbing olarak tanımlanan bu davranışlar, mobbing mağduru aleyhine sıklıkla manevi ve bazen de maddi zararlar doğurabilmektedir. Mobbing davranışını gerçekleştiren ve mobbingin mağduru olan çalışanın kamu görevlisi olması halinde ortaya çıkan maddi ve manevi zararın hangi sorumluluk esaslarına göre çözümleneceği meselesi bir tartışma konusudur. Bu çalışmada yargı kararları ve doktrinde yer alan görüşler ortaya konulmak suretiyle kamu görevlilerinin mobbing teşkil eden davranışlarının neden idari eylem olarak kabul edilmesi gerektiği açıklanmaktadır. Bu kabulden hareketle kamu görevlilerinin mobbing teşkil eden idari eylemlerinin hizmet ile bağı kopmayan kişisel kusur niteliğine sahip olduğu ve bu yüzden görevli yargı yerinin idari yargı olduğu ileri sürülmektedir.

Administrative Nature of Public Officials' Mobbing Behaviours

Article Info

ABSTRACT

Article History

Received: 29.03.2024

Accepted: 29.05.2024

Published: 27.06.2024

Keywords:

Citizenship,
Investment,
Spouse's citizenship,
Public order,
Polygamy.

The systematic and intentional behaviours of one or more employees towards a certain employee or employees with the aim of harassment and intimidation are defined as mobbing. These behaviours, defined as mobbing, often cause moral and sometimes material damage to the victim of mobbing. When the employee who commits the mobbing behaviour and the victim of mobbing is a public official, determining which liability principles shall be adapted, in resolving emerged material and moral damages, is a matter of discussion. This study explains why the mobbing behaviours of public officials should be regarded as administrative act by analysing the judicial decisions and the opinions in the doctrine. In that regard, it is argued that the mobbing behaviours of public official should be regarded as administrative act, and these behaviours are categorized as work-related personel fault, therefore, competent jurisdiction is the administrative jurisdiction.

To cite this article:

Kavalcı, M. P. (2024). Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının İdari Eylem Niteliği, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1), 241-263. <https://doi.org/10.51120/NEUHFD.2024.117>

* melikepala@uludag.edu.tr



GİRİŞ

Mobbing bir veya daha fazla çalışanın belirli bir süre sistematik ve kasıtlı bir şekilde diğer bir çalışan ya da çalışanlara karşı gerçekleştirdiği, yıldırma veya çalışma hayatından uzaklaştırmayı amaçlayan kötü muamele, tehdit, şiddet, kişiliğin zedelenmesi, aşağılama içeren davranışlar sürecini ifade etmektedir. Bu davranışlar sürecinin nihayetinde mobbinge maruz kalan çalışan aleyhine maddi veya manevi birtakım zararlar doğabilmektedir. Mağdur olan çalışanın uğradığı zararların tazmini ise hukuki açıdan bir sorumluluk meselesidir.

Anayasa'nın 125'inci maddesinin ilk fıkrasında yer alan “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü ile son fıkrasında yer alan “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” hükmü, idarenin ve kamu görevlilerinin muhataplarına yönelik gerçekleştirmiş olduğu her türlü işlem veya eylemden ötürü idari sorumlulukları bulunduğu temel dayanaklarını oluşturmaktadır. Bu kapsamda bir veya daha fazla kamu görevlisinin diğer bir kamu görevlisi yahut kamu görevlilerine yönelik olarak gerçekleştirdiği mobbing davranışlarından ötürü, mağdur olan kamu görevlisinin maddi ve manevi zararının idarenin sorumluluğu gereğince tazmin edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte gerek doktrinde gerekse de yargı kararları ile kamu görevlilerinin mobbing davranışlarının idari kusur ile bağı kopararak haksız fiil niteliğinde kabul edildiği görülmektedir. Bu çalışmada ise kamu görevlilerinin temelinde idari işlem olmayan mobbing niteliğindeki davranışlarının idari eylem niteliğinde olduğu görüşü ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın ilk kısmında öncelikle kavramsal açıdan mobbing ele alınacaktır. Bu doğrultuda mobbingin tanımı, tarihsel gelişimi, hukuki açıdan niteliği ve unsurları ile mobbinge ilişkin yasal düzenlemelere yer verilecektir. Devamında öncelikle idarenin sorumluluğu konusu genel hatlarıyla ortaya konulacak ve görev kusuru ile kişisel kusur kavramlarına değinilecektir. Ardından idari eylem ve kamu görevlilerinin idari eylemleri mobbing teşkil eden davranışlar kapsamında ele alınacaktır. Son kısımda ise, kamu görevlilerinin mobbing teşkil eden davranışlarının idari eylem ile bağı ortaya konularak bu davranışlara ilişkin yargısal denetimin idari yargı makamlarınca mı yoksa adli yargı makamlarınca mı yerine getirileceği doktrinde yer alan görüşler ve yargı kararlarına yer verilerek suretiyle tartışmaya açılacaktır.

I. Mobbing Kavramı ve Mobbinge İlişkin Hukuki Düzenlemeler

A. Mobbing Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Mobbing kelime anlamı olarak, Latince bir sözcük öbeği olan ve “*kararsız kalabalık, şiddete yönelmiş topluluk*” anlamı gelen “*mobile vulgus*” kelimesinden türeyen İngilizce “mob” fiilinden gelmektedir. Türk Dil Kurumu tarafından ise mobbing kelimesinin karşılığı olarak “bezdiri” kelimesi tercih edilmektedir. Bezdiri kelimesi de, “*İş yerlerinde, okullarda vb. topluluklar içinde belirli bir kişiyi hedef alıp, çalışmalarını sistemli bir biçimde engelleyip huzursuz olmasına yol açarak yıldırma, dışlama, gözden düşürme*” şeklinde tanımlanmaktadır¹.

Kavramsal açıdan ise mobbing, ilk olarak 1960'lı yıllarda Avusturyalı bir etolojist olan Konrad Lorenz tarafından bir grup küçük hayvanın, daha büyük ve yalnız olan hayvanları tehdit ederek yaptığı saldırıları nitelendirmek için kullanılmıştır². Devam eden yıllarda İsveçli bilim insanı Peter-Paul Heinemann 1972 yılında çıkardığı *Mobbing: Çocuklar Arasında Grup Şiddeti (Group Violence Among*

¹Türk Dil Kurumu, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi 01.02.2024).

² Leymann, Heinz. “The Content and Development of Mobbing at Work”, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, C. 2, S. 5, 1996, s. 167; Duffy, Maureen / Sperry, Len. *Mobbing: Causes, Consequences, and Solutions*, 1. Baskı, Oxford University Press, New York, 2012, s. 24.

Children) isimli kitabında mobbing kavramını insanı da içine alacak bir şekilde, bir grup çocuğun genellikle tek bir çocuğa karşı yıkıcı davranışlar sergilemesi olarak tanımlamıştır³. Mobbing kavramının iş hayatında kullanılması ise ilk kez 1980li ve 1990lı yıllarda Alman asıllı psikiyatrist ve endüstri psikoloğu Heinz Leymann tarafından gerçekleştirilmiştir⁴. Leymann iş yerinde gerçekleşen baskı ve yıldırılar şeklindeki benzer davranışları tanımlamak için mobbing kavramını tercih etmiştir⁵. Leymann'a göre mobbing kabaca, bir veya birkaç kişinin tek bir kişiye yönelik olarak sistematik bir şekilde yöneltilen düşmanca ve etik olmayan iletişimidir⁶. İşyerinde mobbingin varlığından söz edebilmek için Leymann'a göre, düşmanca ve etik olmayan bu davranışların sistematik bir şekilde mağdura yöneltilmesi ve en az altı aylık bir zaman dilimine yayılması gerekmektedir. Buna ek olarak, mobbinge maruz kalan kişinin ruhsal, psikosomatik ve sosyal açıdan ızdırap çekmesi gerekmektedir⁷.

Leymann, tetikleyici bir davranış ile başlayıp mobbing mağdurunun iş yerinden ayrılmasıyla sona eren mobbing sürecinin tipik aşamalarını anlamak için bir model geliştirmiştir⁸. Söz konusu modele göre, mobbing beş aşamalı bir süreçten oluşmaktadır⁹:

1. Aşama: Çatışma aşaması olarak ifade edilen ve önceden var olan veya yeni oluşan fikir ayrılıklarının ya da sorunların bir etkileşim ya da olay veya durum neticesinde mobbing tepkimesine yol açması durumudur¹⁰.
2. Aşama: Bu aşama, mobbing mağdurunun saldıran tarafından sürekli taciz ve saldırı eylemlerine maruz kaldığı süreçtir. Buna ek olarak, mağdurun değersizleştirilme ve itibarsızlaşma süreci giderek hızlanmaktadır¹¹.
3. Aşama: İdare veya işverenin dahil olduğu bu aşamada mağdura karşı önyargı körüklenir ve mağdur damgalanmış bir birey haline gelir. İdare veya işverenin mobbing sürecine dahil olması genellikle mağdur açısından olumlu sonuçlanmaz ve başka mağduriyetlere sebep olabilir¹².
4. Aşama: Mobbing davranışları nedeniyle psikolojisi bozulan mağdurda, psişik, sosyal ve psikomatik etkiler görülmeye başlar. Sosyal izolasyon, damgalama, gönüllü işsizlik, sosyal uyumsuzluk, stres ile başa çıkma kaynaklarının kaybı, kaygı bozukluğu, çaresizlik hissi, psikosomatik hastalıklar, depresyon, intihar en sık karşılaşılan etkilerdir¹³.
5. Aşama: Son aşamada mağdurun artık çalışma hayatının çekilmez hale gelmesi nedeniyle işten ayrılması veya idare ya da işveren tarafından görevine son verilerek işten çıkarılması söz konusudur¹⁴.

³ Leymann, s. 167; Duffy / Sperry, s. 24; Boge, Cecilie / Larsson, Anna. "Understanding Pupil Violence: Bullying Theory as Technoscience in Sweden and Norway", *Nordic Journal of Educational History*, C. 2, S. 5, 2018, s. 131.

⁴ Leymann, s. 167; Duffy / Sperry, s. 25.

⁵ Leymann, s. 167. Leymann mobbing kavramı yerine ayrıca psikolojik terör (*psychological terror*) kavramını da kullanmaktadır bkz. Leymann, s. 168.

⁶ Leymann, "Mobbing and Psychological Terror at Workplaces", *Violence and Victims*, C. 2, S. 5, 1990, s. 120.

⁷ Leymann, s. 168.

⁸ Duffy, Sperry, s. 25.

⁹ Leymann, 1990, s. 121; Duffy / Sperry, s. 26.

¹⁰ Leymann, 1990, s. 121; Duffy / Sperry, s. 27.

¹¹ Leymann, 1990, s. 121; Duffy / Sperry, s. 27.

¹² Leymann, 1990, s. 121; Duffy / Sperry, s. 27.

¹³ Leymann, 1990, s. 122-123; Duffy / Sperry, s. 27.

¹⁴ Leymann, 1990, 122; Duffy / Sperry, s. 27.

Her ne kadar Leymann tarafından geliştirilen modele göre mobbing süreci beş aşamadan oluşmaktaysa da mobbingin varlığı için muhakkak bu beş aşamanın gerçekleşmesi şart değildir¹⁵. Örneğin mobbinge uğramasına rağmen mağdurun hastaneye başvurmaması mobbinge maruz kalmadığı anlamına gelmez. Bununla birlikte ilk çatışmanın yaşandığı ilk aşama ile çatışmaların çekilmez bir hale gelmesi neticesinde mağdurun işten ayrılması ile biten son aşamanın muhakkak gerçekleşmesi gerekmektedir¹⁶.

B. Mobbingin Hukuki Tanımı ve Unsurları

Türk hukukunda mobbingi düzenleyen ve mobbing mağduru kişilere buna istinaden bir hak tanıyan açık bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum mobbinge uğrayan kişilerin bu hakka dayanarak tazminat talep etme yetkisine sahip olmamasına yol açmaktadır. Zira kişilerin bir menfaatinin hukuken korunması için pozitif hukuk düzenlemelerinde yer alması gerekmektedir¹⁷. Her ne kadar mobbinge ilişkin doğrudan bir kanun hükmü bulunmasa da Anayasa ve çeşitli kanunlarda bireylerin kişilik haklarını koruyan düzenlemeler bulunmaktadır¹⁸.

Mobbingi düzenleyen açık bir kanun hükmü olmadığı için, kavramın hukuki tanımı henüz pozitif bir hukuk düzenlemesi ile yapılmış değildir. Türk hukukunda mobbingin henüz bir tanımı olmamakla birlikte gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında unsurları üzerinden bir açıklama getirilmeye çalışılmıştır. Örneğin Danıştay mobbingi,

*“...işyerlerinde bir veya birden fazla kişi tarafından diğer kişi ya da kişilere yönelik gerçekleştirilen, belirli bir süre 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 bütünü (...)”*¹⁹

şeklinde tanımlamıştır.

Yargıtay ise, *“Uluslararası Çalışma Örgütüne göre mobbing, ‘bir veya bir grup işçiyi sabote etmek için yapılan, zalimce, kötü niyetli, intikamcı, aşağılayıcı ve eleştirici tavırlarla kendini gösteren davranış biçimi’ şeklinde tanımlanmaktadır”*²⁰ demek suretiyle Uluslararası Çalışma Örgütünün (ILO) yaptığı mobbing tanımını kararlarında esas almaktadır. Doktrinde mobbing çeşitli şekillerde tanımlanmış olsa da genel olarak çalışma hayatında üstlerin, astların yahut eşit düzeydekilerin, sistematik ve kasıtlı bir şekilde belli bir kimsenin psikolojik olarak yıldırılmasına ve çalışma hayatından uzaklaşmasına yol açan kötü muamele, tehdit, şiddet, kişiliğin zedelenmesi, aşağılama içeren davranışlar

¹⁵ Erkal, Atila. *İdare Hukukunda Mobbing*, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, 2014, Ankara, s. 47.

¹⁶ Erkal, *İdare Hukukunda Mobbing*, s. 47.

¹⁷ Erkal, *İdare Hukukunda Mobbing*, s. 123.

¹⁸ Bkz. Bölüm A-3.

¹⁹ Danıştay 2.D, E. 2015/6046, K. 2017/6537, 25.10.2017, Lexpera İçtihat Programı, (Erişim Tarihi 04.02.2024). *“(...)mobbingi, bir veya bir grup çalışanın aynı işyerindeki bir başka çalışana zarar vermek amacıyla sistemli ve süreklilik arz edecek biçimde küçümseyici, aşağılayıcı, dışlayıcı ve korkutucu hareketler bütünü olarak tanımlamak olanaklıdır”* Danıştay 5.D, E. 2016/24415, K. 2020/5256, 18.11.2020, Lexpera İçtihat Programı, (Erişim Tarihi 04.02.2024).

²⁰ Yargıtay 22. HD, E. 2014/36577, K. 2016/7923, 15.3.2016, Lexpera İçtihat Programı, (Erişim Tarihi 06.02.2024). Aynı yönde bkz. Yargıtay 22. HD, E. 2014/18743, K. 2014/24185, 16.9.2014; Yargıtay 22. HD, E. 2015/2103, K. 2016/10581, 12.4.2016; Yargıtay 22. HD, E. 2014/3426, K. 2014/4165, 27.02.2014; Yargıtay 22. HD, E. 2014/18743, K. 2014/24185, 16.9.2014; Yargıtay 22. HD, E. 2015/11958, K. 2016/15623, 31.5.2016; Yargıtay 22. HD, E. 2014/23860, K. 2014/29767, 31.10.2014; Yargıtay 22. HD, E. 2015/18297, K. 2017/23809, 01.11.2017.

süreci olarak tanımlanmaktadır²¹. Bu davranışlar sürecinin mobbing olarak kabul edilebilmesi için hukuk düzeni tarafından korunan kişilik hakkı, sağlık hakkı gibi hakların hedef alınması gerekmektedir²².

Anayasa Mahkemesi ise mobbingi, unsurları üzerinden şöyle açıklamaktadır:

“Anayasa Mahkemesi, her somut olayın kendi bütünlüğü içinde değerlendirilmesi koşuluyla bireylerin çalışma ortamlarında maruz kaldıklarını ileri sürdükleri eylem, işlem ya da ihmallerin psikolojik taciz derecesine ulaşması için birtakım unsurların aranması gerektiğini vurgulamıştır. Bu bağlamda ILO ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan yayın ve raporlar da dikkate alındığında muamelelerin psikolojik taciz olarak vasıflandırılabilmesi için;

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 taşınması,

iii. Mağdurun kişiliğinde, mesleki durumunda veya sağlığında zarar ortaya çıkaran ya da ciddi bir zarar tehlikesi içermesi gerekir”²³.

Yargı kararlarında ve doktrinde yapılan tanımlardan hareketle mobbingin varlığından söz edebilmek için birtakım unsurların varlığı gereklidir. Bunlardan ilki, mobbing teşkil eden davranışın kasten yahut ihmalen gerçekleştirilmesidir²⁴. İhmal suretiyle mobbingin gerçekleşebileceği tartışmalı olmakla birlikte, mağdurun ırkı, cinsiyeti, dini görüşü, yaşı gibi eşitlik ilkesi ile bağlantılı hususlarda onurunun zedelenmesine yol açacak bir ortamın yaratılarak ayrımcılığa neden olunması halinde, ihmal suretiyle mobbingin gerçekleşebileceği kabul edilmektedir²⁵. İkinci unsur, mobbing teşkil eden davranışların belli bir süre boyunca sistematik olarak devam etmesidir²⁶. Buna göre, her bir münferit olayın birbiriyle bağlantılı bir şekilde gerçekleşmesi ve tümünün bir bütün olarak değerlendirilmesi halinde olaylar arasında sistematik bir sürecin varlığından söz edilebilir. Diğer bir unsur, mobbinge uğrayan mağdurun kişilik haklarının, onurunun yahut sağlık hakkının ihlal edilmesidir. Mobbingden söz edebilmek için mağdurun mobbing davranışı neticesinde psikolojik ya da fiziksel rahatsızlıklarının oluşması yeterli olduğu gibi sadece kişilik hakkının ihlal edilmesi de yeterlidir²⁷. Mobbingin oluşması için gerekli başka bir unsur, mobbing davranışlarının mağdur açısından çalışma hayatını çekilmez bir hale getirmesi veya mağdurun çalışma hayatını tamamen bırakması gibi sonuçlar doğurması gerekmektedir²⁸. Ayrıca bir diğer unsur olarak mobbing teşkil eden davranışlar ile mağdurun kişilik veya sağlık hakkının ihlal edilmesi sonucu çalışma hayatının olumsuz etkilenmesi arasında illiyet bağı bulunmalıdır²⁹. Son unsur olarak ise, mobbingi oluşturan davranışların bir bütün olarak hukuka aykırı

²¹ Erkal, s. 125.

²² Erkal, s. 125.

²³ Anayasa Mahkemesi, 14.09.2022, BB 2018/27032 (Zülküf Kılıç) (RG: 11/10/2022 - 31980).

²⁴ Erkal, s. 125.

²⁵ Erkal, s. 129.

²⁶ Demircioğlu, Huriye Reyhan. “Kişilik Hakkı İhlalinin ve Borca Aykırılığın Bir Türü Olarak İş Yerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1-2, , 2007, s. 117; Tınaz, Pınar/ Bayram, Fuat/ Ergin, Hediye. *Çalışma Psikolojisi Ve Hukuki Boyutlarıyla İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)*, 1. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2008, s. 44; Erdem, Mustafa Ruhan/ Parlak Benay. “Ceza Hukuku Boyutuyla Mobbing”, *TBB Dergisi*, S. 88, 2010, 265; Erkal, s. 129

²⁷ Demircioğlu, s. 119; Erkal, s. 135.

²⁸ Demircioğlu, s. 119; Tınaz/ Bayram/ Ergin, s. 86; Erdem/Parlak, s. 267; Erkal, s. 136.

²⁹ Erdem/Parlak, s. 265; Erkal, s. 136.

olması gerekmektedir³⁰.

C. Türk Kamu Personel Hukukunda Mobbinge İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Anayasa'nın 5'inci maddesi uyarınca devletin temel amacı, bireylerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, bireylerin temel hak ve hürriyetlerini korumak, insanın maddi ve manevi varlığını geliştirebilmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır. Anayasa'nın 12'nci maddesinde herkesin, kişiliğe bağlı devredilemez, dokunulamaz ve vazgeçilemez nitelikte temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın 17'nci maddesinde ise herkesin, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu düzenlenerek bireylerin kişilik hakları koruma altına alınmıştır. Devlet Anayasa'da kendisine verilen bu görevleri yerine getirmek amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmak ve önlem almakla yükümlüdür. Mobbing teşkil eden davranışlar da bireylerin kişilik haklarını ihlal etmesi nedeniyle temel hak ve hürriyetler ile sıkı bir bağ içerisindedir³¹. Bu yüzden devletin, bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin ihlal edilmemesi için mobbinge karşı alınacak tedbirleri düzenlemesi anayasal bir yükümlülüktür.

Anayasa'nın 49'uncu maddesinde herkesin, çalışma hakkı ve ödevine sahip olduğu ve devletin çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumakla yükümlü olduğu hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda devletin çalışanları korumak ve huzurlu bir çalışma ortamı sağlama yükümlülüğü bulunmaktadır³². Yine Anayasa'nın 56'ncı maddesine göre devlet, herkesin yaşamını, beden ve ruh sağlığını sürdürmesini sağlama yükümlülüğü kapsamında iş ortamındaki bireylerin sağlığının korunması için gerekli önlemleri almak zorundadır.

Eşitlik ilkesini düzenleyen Anayasa'nın 10'uncu maddesinde herkesin, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu ile Devlet organlarının ve idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda oldukları düzenlenmektedir. Söz konusu madde hükmü göz önüne alındığında, kamu idare ve kurumlarında tüm kamu görevlilerine ayırım yapılmaksızın eşit muamelede bulunulması Anayasa'dan kaynaklanan bir yükümlülüktür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda³³ mobbing kavramı yer almamaktadır. Bununla birlikte 657 sayılı Kanun'un davranış ve işbirliği başlıklı 8'inci maddesinde, “Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır” hükmü bulunmaktadır. İlgili hüküm uyarınca, devlet memurlarının iş ortamında çalışırken gerekli özeni göstermekle yükümlü olduğu esastır. Bunun yanı sıra, 657 sayılı Kanun'un amir durumunda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları başlıklı 10'uncu maddesinde, amirin “(...) maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde” davranması gerektiği düzenlenmektedir.

657 sayılı Kanun ile devlet memurlarına kamu hizmetini ifa etme yükümlülüğü kapsamında çeşitli yükümlülükler öngörülmüştür. Buna göre, Kanun'un 11'inci maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerini “görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu...” olduğu, 12'nci maddesinde “görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek” için gereken tedbirleri alması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla kamu hizmetini ifa etmekle yükümlü memurun, ilgili hükümler

³⁰ Erkal, s. 137.

³¹ Turhan, Mine Kasapoğlu. “Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* S. 105, 2013, s. 92.

³² Kasapoğlu Turhan, s. 92.

³³ 14 Temmuz 1965 Tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG. 23.7.1965, sy: 12056.

çerçevesinde hareket ederek görevin gerektirdiği davranışlara aykırı davranmaması esastır³⁴.

Aynı şekilde Kanun'un 6'ncı maddesinde düzenlenen sadakat yükümlülüğü kapsamında devlet memurlarının, Anayasa ve kanunlarda yer alan düzenlemelere sadakatle bağlı olması gerektiği hüküm altına almıştır. Yine Kanun'un 7'nci maddesinde, devlet memurlarının görevlerini yerine getirirken, dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayrımlar yapamayacakları ile hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamayacakları düzenlenmiştir. Devlet memurlarına yüklenen bu tarafsızlık yükümlülüğü uyarınca gerek kamu hizmetinden faydalananlara karşı gerekse iş ortamında kamu görevlilerinin birbiri ile olan ilişkilerinde tarafsız davranılması gerekmektedir³⁵.

657 sayılı Kanun'un dolaylı şekilde mobbinge karşı kamu görevlilerine sağlamış olduğu güvencelerin yanı sıra 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun³⁶ 1'inci maddesinde bu kanunun amacının işyerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenlemek olduğu belirtildikten sonra 2'nci maddesinin 1'inci fıkrasında kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerinde bu Kanun'un uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Böylelikle 6331 sayılı Kanun kamu görevlilerini de koruma kapsamına dahil etmiştir³⁷. Ancak yine aynı maddenin 2'nci fıkrasında bazı kamu görevlileri bu Kanun'un kapsamı haricinde tutulmuştur³⁸.

Mobbinge ilişkin bir diğer hükme 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nda³⁹ rastlanmaktadır. 6701 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (g) bendinde mobbing ifadesi yerine kullanılan "işyerinde yıldırma" kavramı, "*Bu Kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanarak kişiyi işinden soğutmak, dışlamak, bıktırmak amacıyla kasıtlı olarak yapılan eylemleri*" şeklinde tanımlanmıştır.

Devlet memurlarının korunmasına ilişkin Anayasa ve kanunlarda yer alan genel hükümlerin yanı sıra bazı genel düzenleyici işlemlerle de kamu görevlileri mobbinge karşı koruma altına alınmıştır. Örneğin 2011 yılında "İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi" konulu Başbakanlık Genelgesi⁴⁰ çıkarılmıştır. Genelge'de kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektöre ait işyerlerinde gerçekleşen mobbingin, çalışanların itibarını ve onurunu zedelediği, verimliliğini azalttığı ve sağlık sorunlarına neden olarak çalışma hayatını olumsuz etkilediği belirtilmektedir. Bu doğrultuda çalışanların mobbinge karşı korunması için hem idarenin hem de işverenlerin birtakım tedbirler alması öngörülmüştür⁴¹. Genelge'nin 5'inci maddesi uyarınca çalışanların maruz kaldığı mobbingi izlemek, değerlendirmek ve önleyici politikalar üretmek üzere "Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu" oluşturulmuştur. Yine Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında

³⁴ Erkal, s. 154.

³⁵ Erkal, s. 157.

³⁶ 20 Haziran 2013 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, RG. 30.6.2012, sy: 28339.

³⁷ Kasapoğlu Turhan, s. 92; Çaptuğ Dilek, Mehpare. "İş Yerinde Psikolojik Tacize Maruz Kalan Kamu Personelinin İzleyebileceği Hukuki Başvuru Yolları", *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 2, 2022, s. 368.

³⁸ Çaptuğ Dilek, s. 368.

³⁹ 6 Nisan 2016 tarihli ve 6071 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, RG. 20.4.2016, sy: 29690.

⁴⁰ 2011/2 sayılı İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi Genelgesi, RG. 19.3.2011, sy: 27879.

⁴¹ Söz konusu genelge kapsamında psikolojik tacizin önlenmesi için 2011-2019 yılları arasında yürütülen politikaların analizi için bkz. Gedikkaya, Muhammed Tolga. "Kamuda Psikolojik Taciz (Mobbing) İle Mücadele Politikasının Değerlendirilmesi: Psikolojik Taciz Genelgesi Örneği", *Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 1, S. 2, 2019, ss. 53-70.

Yönetmelik'in⁴² "Saygınlık ve güven" başlıklı 10'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında,

"Yönetici veya denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri, keyfi davranışlarda, baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz, açık ve kesin kanıtlara dayanmayan rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkan veya benzeri çıkarlar talep edemez ve talep olmasa dahi sunulanı kabul edemezler"

hükmü yer almaktadır. Buna göre, yönetici veya denetleyici konumunda yer alan kamu görevlilerinin mobbing teşkil eden davranışlardan kaçınması gerektiği hususu düzenlenmiştir.

II. Kamu Görevlilerinin Mobbing Teşkil Eden Davranışlarının İdari Eylem Niteliği ve Hizmet Kusuru ile Bağlantısı

A. Genel Olarak

Devlet ve diğer kamu tüzel kişilikleri yürütmekle yükümlü oldukları idari faaliyetleri yerine getirirken kişilerle sürekli bir etkileşim içerisindedir⁴³. İdari faaliyetleri yerine getirirken bu kişilerin bir zarara uğraması halinde idarenin bu zarardan sorumlu olması hukuk devletinin bir gereğidir⁴⁴. İdarenin sorumluluğu Anayasa'nın 125'inci maddesinde, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü ile anayasal güvence altına alınmış vaziyettedir. Aynı şekilde Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesi gereken kamu hizmetlerini genel idare esaslarına göre yürüten memur ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken meydana gelen zararın idare tarafından tazmin edilmesi esastır⁴⁵. Bu husus Anayasa'nın 129'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında, "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir" şeklinde belirtilmiştir.

İdarenin faaliyetleri nedeniyle meydana gelen zarar, kişilerin mal varlığına yönelik maddi bir zarar olabileceği gibi kişilik haklarına yönelik manevi bir zarar da olabilir⁴⁶. Anayasa'nın 125 ile 129'uncu maddelerinde idarenin sorumluluğuna ilişkin yer alan hükümler manevi zararları da kapsar niteliktedir. Manevi zarar ise; bireyin kişilik haklarının ihlal edilmesi nedeniyle fizik yapısının ve iç huzurunun bozulmasına, yaşama sevincinin azalmasına, şeref ve haysiyetinin zedelenmesine yol açan

⁴² 80444 sayılı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG. 13.4.2005, sy: 25785.

⁴³ Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*, 1. Baskı, Beta Basın Yayım Dağıtım, İstanbul, 2009, s. 351.

⁴⁴ "İdarenin mali sorumluluğu hukuk devletinin gereklerindedir. İdarenin mali sorumluluğu, Anayasasının 125. maddesinin son fıkrasındaki, 'İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür' hükmü ile anayasal düzeyde kurala bağlanmıştır" Danıştay 2.D, E.2016/13828, K.2017/449, 31.01.2017, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 08.02.2024); "İdarenin tazmin sorumluluğunun kaynağı Hukuk Devleti İlkesidir. Bu ilkenin Anayasamızda yerini bulan hükümlerinden biri de Anayasasının 125. maddesidir. Nitekim madde metninde yer alan; 'idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür' ifadesi, idarenin sorumluluğunun anayasal dayanağını oluşturmaktadır" Danıştay 15. D, E. 2015/9336, K. 2016/2014, 24.3.2016, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 08.02.2024).

⁴⁵ Yayla, s. 351.

⁴⁶ Yayla, s. 352. "İdarenin hukuki sorumluluğu, kamusal faaliyetler sonucunda, idare ile bireyler arasında bireyler zararına bozulan ekonomik dengenin yeniden kurulmasını, idari etkinliklerden dolayı bireylerin uğradığı maddi ve manevi zararların idarece tazmin edilmesini sağlayan hukuksal bir kurumdur. Bu kurum, kamusal faaliyetler nedeniyle bireylerin mal varlığında ortaya çıkan eksilmelerin ya da artış olanağından yoksunluğun giderilebilmesi, yine bu suretle kişi varlığında oluşan manevi zararların karşılanabilmesi için aranılan koşulları, uygulanması gereken kural ve ilkeleri içine almaktadır" Danıştay 10. D, E. 2017/2572, K. 2021/5024, 25.10.2021, T.C. Danıştay Kararlar Dergisi, S. 2, 2022, s. 336.

zarardır⁴⁷.

Mobbing dolayısıyla bireylerin kişilik hakları ihlal edilmekte ve kişi nezdinde manevi zarar oluşmaktadır⁴⁸. Bunun yanı sıra mobbing, bireyin mal varlığında azalmaya yahut artışın engellenmesine neden olan maddi zarara da yol açabilir⁴⁹. Söz gelimi aylıktan kesme disiplin cezasının mobbing aracı olarak kullanılması halinde memurun malvarlığında meydana gelen zarar maddi zarar niteliğindedir⁵⁰. Mobbing teşkil eden davranışlar kamu görevlisinin kusurlu davranışı neticesinde meydana geldiği için hizmet kusuru ile yakın ilişki içerisinde. Bu nedenle öncelikle hizmet kusuru ve türlerinin izah edilmesi gerekmektedir.

B. Hizmet Kusuru

İdarenin tazmin borcunun genel ve doğal nedeni kusurluluktur⁵¹. Diğer bir ifadeyle kusurlu sorumluluk idarenin asli sorumluluk türüdür⁵². Hizmet kusuru olarak da ifade edilen kusurlu sorumlulukta idare, yürütmekle yükümlü olduğu faaliyetleri gereği gibi yürütemediğinden veya hiç yürütemediğinden yahut geç yürüttüğünden dolayı objektif olarak eksik, kötü ve yetersiz görülerek kusurlu sayılmaktadır⁵³.

İdari faaliyetin gereği gibi yürütülmemesi, başka bir deyişle hizmetin kötü işlemesi hizmet kusurunun en eski ve kapsamlı sahasını oluşturmaktadır⁵⁴. İdareye tevdi edilen evrakın kaybolması gibi maddi kusurlar veya hukuk kuralının yanlış yorumlanması gibi hukuki kusurlar hizmetin kötü işlemesine sebep olabilir⁵⁵. İdare, hizmetin kötü işlemesi neticesinde meydana gelen zararlardan idari kusur nedeniyle sorumludur⁵⁶.

İdarenin kusurlu sorumluluğunu doğuran bir diğer idari kusur, hizmetin geç işlemesidir⁵⁷. Hizmetin geç işlemesi, kanunda ve düzenleyici işlemlerde hizmetin ifası için öngörülen sürede

⁴⁷ “Manevi zarar, kişinin fizik yapısının ve iç huzurunun bozulmasını, yaşama gücünün ve sevincinin azalmasını, kişilik haklarının zedelenmesini, şeref ve haysiyetinin rencide edilmesini, duyulan acı ve ızdırabı, kişinin günlük yaşamını zorlaştıran her türlü üzüntü ve sıkıntıyı ifade etmekte, fiziki veya manevi acılar duyan, ruhsal dengesi bozulan, yaşama zevci azalan kişinin manevi yönden zarara uğramış olduğu kabul edilmektedir” Danıştay 15.D, E. 2016/399, K. 2016/4145, 8.6.2016, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 10.02.2024).

⁴⁸ Erkal, s. 233.

⁴⁹ Erkal, s. 233.

⁵⁰ Erkal, s. 233.

⁵¹ Duran, Lütfi. *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu Sorumluluğun Temeli ve Sebepleri Sorumluluğa Yol Açan Olgular*, 1. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s. 26.

⁵² Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt III*, 1. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1698; Kaplan, Gürsel. *İdari Yargılama Hukuku*, 9. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2023, s. 294.

⁵³ Duran, s. 26; Yayla, 361. “Hizmet kusuru; idarenin yapmakla yükümlü olduğu bir kamu hizmetinin kuruluşunda, teşkilatın yapısında, personelde ya da işleyişinde gereken emir, direktif ve talimatların verilmemesi gözetim ve denetiminin yapılmaması, hizmete yönelik araçların yetersiz, elverişsiz, kötü olması, gereken tedbirlerin alınmaması, geç hareket edilmesi veya hiç faaliyette bulunulmaması sonucu oluşan bir takım aksaklık, aykırılık, bozukluk, özensizlik, eksiklik, sakatlık halleridir” Danıştay 10. D, E. 2013/5175, K. 2016/1543, 21.03.2016, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 10.02.2024).

⁵⁴ Onar, s. 1736; Duran, s. 28. “Kamu hizmetlerini yürütmekle mükellef olan idarenin, hukuka bağlı olması, dolayısıyla mevzuata uygun kararlar alması gerekir. İdarenin mevzuta aykırı karar alması, hizmetin kötü işlediğini ve yanlış tanzim edildiğini ifade eder. İdare hukuku esaslarına göre hizmetin kötü işlemesi ise, hizmet kusurunu oluşturur” Danıştay 6. D, E. 2017/51, K. 2020/13038, T. 17.12.2020, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 10.02.2024).

⁵⁵ Onar, s. 1736.

⁵⁶ Duran, s. 29.

⁵⁷ Onar, s. 1737; Duran, s. 29; Yayla, 364.

gerçekleşmemesi halinde söz konusu olur⁵⁸. İdarenin kendisine verilen görevi tam olarak yerine getirmiş sayılmak için faaliyetlerini zamanında yapması gerekmektedir⁵⁹. Buna göre idare, acil hastaya cerrahi müdahalenin geç yapılması, tahliyesi gelen mahkumun geç tahliye edilmesi, idareye yapılan başvuruya geç yanıt verilmesi, derhal uygulanması gereken bir kanunun geç uygulanması gibi hallerde hizmetin geç işlemesi nedeniyle kusurlu sorumlu sayılacaktır⁶⁰.

Hizmet kusuru son olarak, idari faaliyetin hiç yerine getirilmemesi halinde meydana gelmektedir⁶¹. İdare kendisine kanunla verilen görevi ifa etmekten kaçınmayacağı için kamu hizmetinin hiç işlememesinden doğan zararları tazmin etmekle yükümlüdür⁶². Bir idari faaliyetin yapılmadığından söz edebilmek için evvela idareye bu faaliyetin bir görev olarak verilmiş olması gerekmektedir. Ayrıca idarenin bir faaliyeti yürütüp yürütmeme konusunda takdir yetkisi mevcutsa hizmetin hiç işlememesi nedeniyle kusurlu sorumluluğu doğmaz meğerki idarenin takdir yetkisini yerinde kullanmadığı mahkeme tarafından tespit edilsin⁶³.

İdarenin hizmet kusurunun bir kısmı, kamu hizmetini ifa etmekle yükümlü kamu görevlilerinin işlem ve eylemleri ile görünüm kazanmaktadır. Bu itibarla hizmet kusuru, kamu görevlisinin görevini ifa ederken veya yetkisini kullanırken veyahut da bu görev veya yetki nedeniyle bulundurduğu araçlar vasıtasıyla işlediği kusurlu davranışları ifade eden kişisel kusur ile bir kişisel kusur türü olan görev kusuru olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir.

1. Kişisel Kusur

Kişisel kusur, idari sorumluluk hukukunun en tartışmalı kavramlarından birisidir. Kişisel kusur kanuni düzenlemelerde tanımlanmış değildir⁶⁴. Doktrinde ve yargı kararlarında ise kişisel kusur kavramı farklı şekillerde algılanmakta ve tanımı yapılmaktadır. Kişisel kusur konusuna ilişkin ne doktrinde ne de yargı kararlarında bir uzlaşma sağlanabilmiş değildir⁶⁵. Kamu hizmetinin yürütülmesi esnasında personelin üçüncü kişilere vermiş olduğu zarar hizmetten ayrılamayan bir görev kusuru olabileceği gibi hizmet ile bağıni koparan salt kişisel kusur da olabilir⁶⁶. İşte kamu görevlilerinin görevleri esnasında ancak görevden ayrılabilen kusurlu davranışları kişisel kusur olarak ifade edilmektedir⁶⁷. Kamu görevlisinin kişisel kusuru yürütülmesi gereken hizmet ve görev ile gerek teşkilat gerekse faaliyet yönünden ilişkilidir⁶⁸. Kişisel kusurun bu şekilde yapılan tanımına göre, kişisel kusur idarenin kusur sorumluluğuna yol açan bir idari kusurdur⁶⁹.

⁵⁸ Onar, s. 1737, Duran, s. 29; Yayla, 364.

⁵⁹ Duran, s. 29

⁶⁰ Onar, 1737; Duran, s. 29; Kaplan, 294.

⁶¹ Duran, s. 1736.

⁶² Duran, s. 33.

⁶³ Duran, s. 31.

⁶⁴ Söyler, Yasin. "Yargıtay Kararları Işığında Kişisel Kusur", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 2, 2010, s. 564.

⁶⁵ Özay, İl Han. *Gün Işığında Yönetim: XXI nci Yüzyılın İlk Çeyreğinin "Jön Türk"lerine*, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 866.

⁶⁶ Duran, s. 105; Özay, s. 866.

⁶⁷ Söyler, s. 565.

⁶⁸ Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil. *Türk İdare Hukuku*, 15. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2022, s. 140.

⁶⁹ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 140. *Akyılmaz*, kişisel kusuru, kamu hizmetinin yürütülmesi esnasında ortaya çıkan kusurlu davranışın hangi kamu görevlileri tarafından yapıldığının belirlenebilir olması hallerinde söz konusu olan bir idari kusur türü olarak tanımlanmıştır. Bkz. Akyılmaz, Bahtiyar. "Danıştay ve AYİM kararlarında Hizmet Kusuru Sayılan Haller", *Bilge Öztan'a Armağan*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 1139.

Öte yandan kamu görevlilerin yürüttükleri hizmetten, yetki ve görevlerinden, resmi sıfatlarından tamamen bağımsız olan kusurlu davranışları da kişisel kusur olarak nitelendirilmektedir⁷⁰. Bu hallerde kamu görevlisinin resmi sıfatı ile bağı tamamen kopmuş bir vaziyettedir ve alelade bir kimse olarak kabul edilmektedir⁷¹. Kişisel kusurun tanımının bu şekilde kabul edilmesi halinde kamu görevlisinin kusurlu eylemi, özel hukuktaki haksız fiil esaslarına göre sorumlu olmasına yol açacaktır⁷². Ancak doktrinde kişisel kusurun haksız fiil sorumluluğu olarak tanımlanması kişisel kusurun idare hukukuna özgü ve kamu görevlisinin görevi ve yetkileri, sıfatı ve hizmete ait araç ve gereçler ile bağlantısı bulunan bir kusur türü olması gerekçeleriyle eleştirilmektedir⁷³. Esasında kamu görevlisinin haksız fiil sorumluluğuna yol açan kusur şeklinde nitelendirilen bu tür kişisel kusurun, salt kişisel kusur olarak ifade edilmesi tanım karmaşasını gidermek açısından faydalı olacaktır. Nitekim doktrinde de kamu görevlisinin görevi ile bağının olmadığı kusurlu davranışlarından doğan sorumluluk salt/saf kişisel kusur olarak ifade edilmektedir⁷⁴. Benzer şekilde *Günday*, kamu görevlisinin kişisel kusurunu hizmet içindeki kişisel kusur ve hizmet dışındaki kişisel kusur şeklinde tasnif etmektedir. Buna göre, kamu görevlisinin haksız fiil esaslarına göre sorumlu tutulmasına yol açan kusurlu tutum ve davranışlarını hizmet dışındaki kişisel kusur olarak ifade etmektedir⁷⁵. Bu çalışmada da kişisel kusur kavramı bir idari kusur türü olarak yukarıda açıklanan ilk anlamı ile kullanılmıştır.

2. Görev Kusuru

Görev kusuru, Türk idare hukuku doktrininde 1970li yıllarda ortaya çıkmış bir kavramdır. *Duran* tarafından özellikle kullanılan ve geliştirilen görev kusuru, kamu personelinin görevinden ayrılmayan kişisel kusurları şeklinde ifade edilmektedir⁷⁶. Görev kusuru, kamu görevlisinin idari faaliyeti yürütürken kanunda öngörülen usul ve gereklere aykırı bir biçimde hareket etmesi neticesinde ortaya çıkan kusurlu davranışlardır. Bu hallerde hizmet kusurunun anonimliği ortadan kalkar ve kusur kamu görevlisine atıf ve izafe edilebilir⁷⁷. Diğer bir ifadeyle *Duran*'a göre görev kusuru, hizmet kusurunun failinin belirlenebilir olduğu kusurdur⁷⁸.

Danıştay 10. Dairesi hizmet kusurunun bir parçası olarak görev kusurunu bir kararında şöyle açıklamıştır:

⁷⁰ *Güran*'a göre kamu görevlisinin resmi sıfatı ile ilişkisi olmayan, görev ve faaliyetler ile hizmet araç gereçlerinden tam ve mutlak surette ayrılan, kamu görevlisinin herhangi bir kimse olarak işlediği kusurlar kişisel kusurlardır. Bkz. Güran, Sait. "İdarenin ve Ajanın Sorumluluğunun Belirlenmesine İlişkin Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 1979, s. 55-56; Günday, Metin. *İdare Hukuku*, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 374; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 139; *Duran*, kişisel kusuru kamu personelinin şahsına tamamen bağlı olan ve şahsi sorumluluğunu gerektiren kusur olarak hizmet kusurundan ayırmakta ve kamu personelinin bu şekilde doğrudan sorumluluğuna yol açan kusur türüne "şahsi kusur" denmesinin yerinde olacağını düşünmektedir. Bkz. *Duran*, s. 27. *Gözler*, kişisel kusuru kısaca kamu hizmetinin ifasından ayrılabilen nitelikteki kusur olarak tanımlamaktadır. Buna göre, kişisel kusur üç farklı şekilde ortaya çıkabilir: ilki kamu görevlisinin özel hayatında işlediği kusurlardır ki bu kusurlar "saf kişisel kusur" olarak adlandırılır, ikincisi kamu görevlisinin görevin ifası esnasında işlediği fevkalade ağır kusurlardır, sonuncusu ise kamu görevlisinin görevi dışında ancak görevi dolayısıyla işlediği kusurlardır. Bkz. *Gözler*, Kemal. *İdare Hukuku Cilt II*, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019, s. 1138.

⁷¹ Günday, s. 374; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 140.

⁷² Günday, s. 374-376.

⁷³ Bkz. Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 140.

⁷⁴ Kaya, Seyithan. "Fransız ve Türk İdare Hukukunda Kişisel Kusur Kavramı", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S. 55, s. 216.

⁷⁵ Günday, s. 376.

⁷⁶ *Duran*, s. 27.

⁷⁷ Güran, s. 57.

⁷⁸ *Duran*, s. 27.

“...kamu görevlilerinin idari bir tasarruf yaparken, mevzuatın, üstlenilen ödevin ve yürütülen hizmetin kural, usul ve gereklerine aykırı olarak, kendilerine izafe edilebilecek boyutta ve biçimde, ancak yine de resmi yetki, görev ve olanaklarından yararlanarak, yaptıkları eylem ve kusurları, idareden ayırlamaları nedeniyle görevle ilgili olarak işlenen ‘görev kusuru’ niteliğinde hizmet kusurunu oluşturmaktadır”⁷⁹.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ise bir kararında görev kusurunu geniş anlamda kişisel kusurun içerisinde değerlendirerek şöyle açıklamaktadır:

“...geniş anlamda kişisel kusur olmakla birlikte, aslında hizmet kusuru niteliği taşıyan, ancak hizmet kusurunun anonimliğinden çıkararak, idare ajanının hizmet içinde veya hizmet dolayısıyla, kendisine verilen ödev, yetki ve araçlardan yararlanarak işlediği, kendisine atıf ve izafe edilebilecek nitelikteki hukuka aykırı davranışları olarak tanımlanabilecek görev kusurunun mevcudiyeti halinde de, idarenin sorumluluğu söz konusu olacaktır. Bu anlamda görev kusuru, idarenin ajanının hizmet ve görevden ayırlamayan kişisel kusurudur”⁸⁰.

Yukarıda yer verilen ilk kararda görev kusuru hizmet kusurunun bir parçası olarak ifade edilirken ikinci kararda görev kusuru geniş anlamda kişisel kusurun bir parçası olarak görülmektedir. Esasında gerek yargı kararlarında gerekse de doktrinde görev kusurunun bir tür hizmet kusuru olup olmadığı veya kişisel kusurun içerisinde yer alıp almadığı ya da üçüncü bir kusurlu sorumluluk türü olup olmadığı konusunda görüş birliği mevcut değildir. Her ne kadar tartışmalı olsa da bu çalışmada görev kusuru, kamu görevlilerinin hizmet içindeki kişisel kusurunun bir türü olduğu görüşü benimsenerek devam eden açıklamalar bu doğrultuda yapılmıştır⁸¹.

Hangi tutum ve davranışların görev kusurunu oluşturacağı her somut olayın özelliğine göre tespit edilebilir. Zira kamu görevlisinin mevkisi, kanunda kendisine verilen görev ve yetkiler, yetenekleri, halihazırdaki hizmet koşulları ile idare hukukunun genel ve özel esasları personelden neyin beklediği noktasında belirleyicidir⁸². Eğer somut olayda kamu görevlisinin görev kusuru söz konusu ise, zarara uğrayan kimse doğrudan personel aleyhine dava açamaz. Bu husus Anayasa’nın 40’ıncı maddesinin 3’üncü fıkrasında yer alan düzenlemede, “Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır” şeklinde ifade edilirken, 657 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesinde ise, “Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar (...) Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır” şeklinde ifade edilmektedir. O halde idare aleyhine açılan davada kamu görevlisinin görev kusurunun varlığı tespit edilirse, idare adli yargıda açacağı rücu davası ile ödediği tazminatı kamu görevlisinden talep edebilecektir⁸³. Örneğin Yargıtay 4. Hukuk Dairesi kamu görevlisinin görevlerini ifa ederken işlediği kusurun meydana getirdiği zararın tazmini için öncelikle idare aleyhine dava açılabilceğini bir kararında şöyle ifade etmektedir:

“Kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken veya görevlerini yaparken kişilere zarar vermesi ilgili kamu kurumunun hizmet kusurunu oluşturur. Bu durumda sorumlu, kamu görevlisinin emrinde çalışmakta olduğu kamu kurumu olup dava o kurum aleyhine açılmalıdır. (T.C. Anayasası 40/III, 129/V, 657 Sy. K.13, HGK 2011/4-592 E., 2012/25 K.) Bu konuda yasal düzenlemeler emredici hükümler

⁷⁹ Danıştay 10. D, E. 2011/985, K. 2013/7802, 06.11.2013, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 15.02.2024).

⁸⁰ Danıştay İDDK, E. 2010/2740, K. 2012/194, 15.03.2012, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 12.03.2024).

⁸¹İlgili görüş için bkz. Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil. *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 7. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2020, s. 514-516.

⁸² Duran, s. 27; Güran, s. 57.

⁸³ Gözler, s. 1186.

içermektedir. Diğer yandan Sorumluluk Hukukunun temel ilkeleri açısından bakıldığında da bu şekilde düzenlemenin mevzuatta yer almış olması zarar görenin zararının karşılanması yönünde önemli bir teminattır.

(...)

Davaya konu edilen olayda, davacının ... Üniversitesi Beden Eğitimi ve Spor Yüksek Okulu Müdürü ve Antrenörlük Bölümü Başkanı olarak görev yaptığı sırada, aynı üniversitede Tıp Fakültesi Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Ana Bilim Dalı Başkanı olan davalı tarafından sistemli olarak mobbing (psikolojik baskı) uygulandığı ve bu nedenle zarara uğranıldığı ileri sürüldüğüne göre, Anayasa'nın 129/5. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 13/1. maddesi gereğince kamu görevlisi hakkında dava açılmayacağından kast ve kusur aranmaksızın husumet nedeni ile davanın reddine karar verilmesi gerekir”⁸⁴.

Sonuç olarak, kamu görevlilerine izafe edilebilen kusurlu davranışlar görev kusuru yahut kişisel kusur olarak ifade edilmektedir. Söz konusu kusurlu davranışların mobbingi oluşturan unsurları bünyesinde bulundurması halinde kamu görevlisinin mobbing dolayısıyla kusurlu sorumluluğu mevcut olacaktır. İşte bu kusurlu davranışlar sadece idari işlem şeklinde değil idari eylem şeklinde de cereyan edebilir. O halde bu davranışların öncelikle idari eylem ile bağının ortaya konması gerekmektedir.

C. İdari Eylem ve Kamu Görevlilerinin İdari Eylemleri

İdare kendisine Anayasa ve kanun ile verilen görevleri yerine getirirken çeşitli nitelikte işlem ve pek çok sayıda eylem yapar⁸⁵. İdarenin idari fonksiyonun icrası kapsamında yaptığı bu işlem ve eylemler çoğu zaman onun nam ve hesabına kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilir⁸⁶. Bu nedenle kamu görevlilerinin idare adına yaptığı irade açıklamaları ve idare işlevi kapsamındaki davranışlarının tanımlanması, kamu görevlisinin hangi davranışlarının mobbing teşkil edeceği ve idarenin hizmet kusuru açısından bu davranışlardan doğan sorumluluğunun bağlantısının kurulması açısından önemlidir.

İdari eylem, idari fonksiyonun ifası esnasında ortaya çıkan fiil, hareket, ameliye, davranış veya işler yahut hareketsiz kalınmasıdır⁸⁷. İdari eylem idari işlemin icrası, diğer bir ifadeyle bir idari işlemin uygulaması niteliğinde bir eylem olabileceği gibi, bir idari işlemin doğrudan veya dolaylı sonucu olmayan salt idari eylem niteliğinde de olabilir⁸⁸. İdari eylemin bir idari işlemin icrası niteliğinde olduğu hallerde, idari işlemin sonucu olarak eylemin öngörüldüğü bir irade açıklaması mevcuttur. Oysa bir idari işlemin doğrudan sonucu niteliğinde olmayan salt idari eylemde, başlangıçta o idari eylemin doğurduğu hukuki sonucun gerçekleştirilmesine yönelik bir irade açıklaması mevcut değildir⁸⁹. Öyleyse salt idari eylem, hukuk alanında herhangi bir değişiklik yahut yenilik getirmeye yönelik bir irade açıklamasını bünyesinde barındırmaz.

Danıştay kararlarında ise idari eylem yukarıda ifade edildiği gibi hem idari işlemin icrası hem de salt idari eylem şeklinde değil, yalnızca salt idari eylem şeklinde tanımlanmaktadır. Örneğin Danıştay

⁸⁴ Yargıtay 4. HD, E. 2013/7143, K. 2013/9201, 20.05.2013, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 15.03.2024). Aynı yönde bkz. Yargıtay 4. HD, E. 2011/12700, K. 2012/15375, 18.10.2012; Yargıtay HD, E. 2013/4620, K. 2013/8890, 15.05.2013; Yargıtay 4. HD, E. 2014/11852, K. 2014/16401, 01.12.2014; Yargıtay 4. HD, E. 2016/6844, K. 2018/2431, 29.03.2018; Yargıtay 4. HD, E. 2012/18983, K. 2013/17403, 11.11.2013.

⁸⁵ Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, 1. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 380.

⁸⁶ Duran, 1982, s. 380.

⁸⁷ Duran, 1982, s. 381; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 333; Ayanoglu, Taner. *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*, 1. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 325.

⁸⁸ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 333.

⁸⁹ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 335.

15. Dairesi bir kararında idari eylemi, “*idarenin işlevi sırasında bir hareketi, bir olayı, bir tutumu; idari karar ve işlemle ilgisi olmayan, başka bir deyişle öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan salt maddi tasarrufları(...)*” şeklinde tanımlamıştır⁹⁰. Benzer şekilde Danıştay 10. Dairesi’ne göre, “*Temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar ile idarenin hareketsiz kalması (...), idari eylem olarak adlandırılmaktadır*”⁹¹. O halde Danıştay tarafından idari eylem, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 13’üncü⁹² maddesinde kast edildiği üzere “salt idari eylem” olarak anlaşılmaktadır⁹³.

Yukarıda yer verilen tanımlardan anlaşılacağı üzere, kamu görevlilerinin yürüttükleri hizmet kapsamında yapmış oldukları bir hareket, gerçekleştirdikleri bir olay, bir tutum yahut hareketsiz kalmaları idari eylem niteliğindedir⁹⁴. Kamu görevlilerinin idari eylemleri neticesinde meydana gelen zararın bizatihi kaynağı, kamu görevlisinin kusurlu davranışlarıdır⁹⁵. Kamu görevlisi kusurlu davranışı hizmetten yararlanan üçüncü kişilere karşı gerçekleştirebileceği gibi hiyerarşik üstüne, astına veya eşit düzeydeki diğer kamu görevlilerine karşı da gerçekleştirebilir. İşte kamu görevlisinin idari eyleminin belli bir kamu görevlisine yönelik olarak kasten veya ihmalen sistematik bir şekilde belirli bir süre gerçekleştirilmesi durumunda, bu davranışlara maruz kalan kamu görevlisinin mobbinge uğraması söz konusu olabilir. Bu durumda ise idari eylem niteliğinde olan tüm bu sistematik davranışlar bütünü doğurduğu maddi ve manevi zararlar, kamu görevlisinin görevine yahut kamu hizmetine ilişkin sayılarak kusurlu sorumluluk esaslarına göre tazmin edilmelidir.

Bununla birlikte kamu görevlisinin bizim idari eylem olarak nitelendirdiğimiz davranışlarının, kamu görevlisinin salt kişisel kusuru olduğu ve bu yüzden haksız fiil esaslarına göre tazminin sağlanması gerektiği gerek yargı kararlarında gerekse de doktrinde ileri sürülmektedir⁹⁶. Mobbing teşkil

⁹⁰ Danıştay 15. D, E. 2016/1825, K. 2016/3031, 28.4.2016, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 19.02.2024). Aynı şekilde bkz. Danıştay 15. D, E. 2016/1825, K. 2016/3031, 28.04.2016; Danıştay 10. D, E. 1999/1746, K. 1999/5376, 02.11.1999; Danıştay 10. D, E. 2019/8210, K. 2020/6940, 24.12.2020; Danıştay 15. D, E. 2013/3730, K. 2014/498, 05.02.2014; Danıştay 15. D, E. 2013/3361, K. 2014/1509, 06.03.2014; Danıştay 10. D, E. 2013/4249, K. 2015/1659, 08.04.2015; Danıştay 10. D, E. 2019/5480, K. 2020/6953, 24.12.2020; Danıştay 10. D, E. 2014/6726, K. 2016/110, 14.01.2016; Danıştay 10. D, E. 2014/6726, K. 2016/110, 14.01.2016; Danıştay 10. D, E. 2019/6002, K. 2021/2543, 24.5.2021.

⁹¹ Danıştay 10. D, E. 2006/237, K. 2008/172, 25.01.2008, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 19.02.2024). “*İdarenin, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması ise idari eylem olarak tanımlanmaktadır*” Danıştay 14. D, E. 2013/8488, K. 2015/3405, 29.4.2015, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 19.02.2024); “*Tam yargı davası açılmasının temel koşulu ‘idari eylem’in bulunmasıdır. İdari eylem ise, idarenin kamu hukuku alanındaki maddi fiil ve hareketlerini ifade eder*” Danıştay 6. D, E. 2008/2291, K. 2010/1825, 01.03.2010, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 19.02.2024).

⁹² **2577 sayılı İYUK m. 13:** “*İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir*”.

⁹³ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 334.

⁹⁴ Ayanoglu, s. 66; Erdoğan, Talha. *Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021, s. 66.

⁹⁵ Erdoğan, s. 67.

⁹⁶ Bkz. Dipnot 109; “*Olayda, kişinin davacıya yönelik olduğu öne sürülen hakaret içerikli sözlerini, kamu görevinin ifası sırasında gerçekleştirmiş olduğu görülmekte ise de, bu tavrının kamu hizmetinin bir gereği olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı, bu itibarla üçüncü kişinin ağır kişisel kusuruna dayalı eylemi sonucu idarenin hizmet kusuru ile dava konusu olay arasındaki illiyet bağının kesildiği açıktır. Bu durumda, davalı idarede hekim olarak görev yapan kişinin, aynı hastanede yine hekim olarak çalışan davacıya hakaret ettiği ileri sürülerek, tazminata hükmedilmesi istemiyle açılan davanın, haksız fiillere özgü özel hukuk hükümleri*

eden davranışların neden idari eylem olarak nitelendirilmesi gerektiğini izah etmek için öncelikle kamu görevlileri açısından mobbingin uygulanma şeklinin örneklerle açıklanması ardından konunun salt kişisel kusur ve kişisel kusur açısından değerlendirilmesi faydalı olacaktır.

D. Kamu Görevlileri Açısından Mobbing Teşkil Eden Davranışlar

Kamu görevlilerinin mobbing teşkil eden davranışları çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Hiyerarşik bir ilişki türü olan amir – memur ilişkisi içerisinde çoğunlukla, üstün astına karşı disiplin soruşturması açma, sicilini düşürülmesi, görev alanını belirleme, emir veya talimat verme gibi yetkileri kullanmak suretiyle mobbing uyguladığı görülmektedir⁹⁷. Bu şekilde gerçekleşen mobbing, “*hiyerarşik (dikey) mobbing*” olarak adlandırılmaktadır⁹⁸. Örneğin Danıştay 8. Dairesi İstanbul Ticaret Borsası’nda memur olarak görev yapan davacının amir ve yöneticileri tarafından mobbing sürecinde gerçekleştirdikleri davranışları bir kararında şöyle sıralamıştır:

“2003-2010 yılları arasında davalı idarenin merkez biriminde çalışan ve olumsuz sicili bulunmayan davacının, davalı idarenin bir kısım amir ve yöneticileri hakkında yürütülen ceza davasında ifade vermesinin ardından, yargı kararı ile sabit olduğu üzere 04/08/2010 tarihinde usulsüz şekilde üstünün aranmasıyla başlayan süreçte pek çok disiplin soruşturması ve disiplin cezasına muhatap olduğu, söz konusu disiplin cezalarının tamamının yargı kararları ile iptal edildiği, mahkeme kararlarının gerekleri şeklen yerine getirilerek aynı cezaların tekrar verildiği, davacının işten atılmasını gerektiren koşullar oluşmadığı halde meclis toplantısında bir idareci tarafından davacının işten atılması gerektiğinin ifade edildiği, davacının görev yerinin değiştirilerek ikametgahına çok uzak bir yere görevlendirildiği, sağlık sorunlarına ilişkin aldığı raporlara itibar edilmeyerek hakem hastaneye gönderildiği ve sağlık sorunlarına dayalı görev yeri değiştirme talepleri ile izin ve diğer özlük haklarına yönelik istemlerinin karşılanmadığı, eşinin doğum yapmasından bir gün önce talep ettiği yarım gün iznin verilmediği, memur olan kadrosunun yardımcı hizmetler sınıfı olarak değiştirildiği, davacının fiziksel ve ruhsal sağlığının bu süreçte bozulduğu ve davalı idarenin haksız ve sistematik baskısı sonucunda, uzun yıllar süren ağır bir psikolojik tacize (mobbinge) maruz kaldığı hususunda tereddüt bulunmamaktadır”⁹⁹.

çerçevesinde, özel hukuk kişisine karşı açılması gerektiği de gözetilerek, adli yargı yerinde görülmesi gerektiği kanaatine ulaşılmıştır” Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2020/76, K. 2020/331, 28.5.2020, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 07.05.2024).

⁹⁷ Erkal, s. 29; Kasapoğlu Turhan, s. 96-97.

⁹⁸ Çaptuğ Dilek, s. 363.

⁹⁹ Danıştay 8. D, E. 2019/6046, K. 2021/1626, 07.03.2021, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 25.02.2024). *“Dosyanın incelenmesinden, öğretmen olan davacının, ders programının haftanın geneline yayılarak zorlaştırıldığı ve aynı gün birkaç okula gidecek şekilde program yapıldığı, birbirine uzak dört okulda birden görevlendirildiği, davacıya birbiriyle çakışan görevler verildiği, idarece uygulanan mobbing neticesinde ruhsal ve psikolojik sağlığının bozulduğu, çalışma şevkinin kırılmak suretiyle manevi zarara uğratıldığı, tüm bunların neticesinde yaşadığı ağır manevi acı ve ıstırap nedeniyle davalı idareden maddi ve manevi tazminat isteminde bulunması üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Davacının iddialarının fiziksel ve manevi etkileri, süresi ve yoğunluk derecesi gibi unsurlar değerlendirildiğinde; ders programının haftanın geneline yayılarak zorlaştırılması ve aynı gün birkaç okula gidecek şekilde program yapılması, birbirine uzak dört okulda birden görevlendirilmesi, davacıya birbiriyle çakışan görevler verilmesi şeklindeki eylemlerin kişilik haklarını ihlal ederek, davacı üzerinde fiziki ve ruhsal etkilerinin olması mümkün olmaktadır. Nitekim, Gazi Üniversitesi Tıp Fakültesi Sağlık Araştırma Ve Uygulama Merkezi’nce davacı hakkında düzenlenen ve dosya içerisinde yer alan 21/01/2014 günlü raporda, “davacının ilk defa 3 yıl önce yaşadığı ve devam eden çalışma hayatındaki sorunlar sonrası oluşan ruhsal belirtileriyle travma sonrası stres bozukluğu öntanısıyla izlemi ve tedavisinin devam ettiği” hususlarına yer verildiği görülmüştür. Sonrasında da, travma sonrası stres bozukluğu tanısıyla, davacıya çok sayıda istirahat raporu verildiği görülmüştür”* Danıştay 2. D, E. 2015/6046, K. 2017/6537, 25.10.2017, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 27.02.2024); *“(…)davacının çalışma masasının, özel eşyalarının ve üstünün hukuksuz bir şekilde davalı kurum elemanlarınca zorla aranmasıyla başlayan süreçte, sırf bu davranışı sebebiyle davacının disiplin cezası yaptırımına tabi tutulması, daha davacının işten atılmasını*

Danıştay 8. Dairesi'nin kararında açıkladığı üzere, amirler mobbing sürecinde kişisel davranışları ile mobbing uygulayabileceği gibi hiyerarşi yetkisinden kaynaklanan idari işlem ya da idari eylemler yoluyla da mobbing uygulayabilir¹⁰⁰.

Mobbing davranışları eşit düzeyde yer alan kamu görevlileri arasında da gerçekleşebilir. Bu şekilde eşit düzeyler arasındaki mobbing “fonksiyonel (yatay) mobbing” olarak adlandırılmaktadır¹⁰¹. Eşit düzeydeki kamu görevlileri arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmadığı için mobbing davranışları hiyerarşi yetkisinden kaynaklanan işlemler olarak değil, daha çok aşağılama, hakaret etme, kötüleme, diğer kamu görevlilerini mağdura karşı kışkırtma, diğer kamu görevlileri ile mağdura karşı hareket etme şeklinde söz konusu olabilmektedir¹⁰².

E. Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının Salt Kişisel Kusur ve Kişisel Kusur Açısından Değerlendirilmesi

Kamu idare ve kurumlarında mobbing, yukarıda açıklandığı üzere üstler ile astlar arasında veya eşit düzeydeki kamu görevlileri arasında meydana gelmektedir. Kamu görevlilerinin meslektaşlarına yönelik gerçekleştirdiği mobbing davranışlarının tazmini meselesinde yargı kararları arasında farklı yaklaşımlar söz konusudur. Bu noktada mobbing davranışlarının idari eylem ile bağlantısının ortaya konulması halinde hizmet ile bağı kopmayan kişisel kusur dolayısıyla idarenin sorumluluğu kabul edilirken, mobbing davranışlarının haksız fiil ile bağlantısının ortaya konulması halinde salt kişisel kusur dolayısıyla kamu görevlisine karşı doğrudan adli yargıda dava açılabilmesi kabul edilmektedir.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi bir kararında, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nda memur olarak görev yapan davacının görev yaptığı birimin müdürü tarafından sözlü ve fiili cinsel tacize uğraması ile sicilini bozmaya yönelik davranışlar sergileyerek kendisine mobbing yaptığını ileri sürmesi hakkında açılan manevi tazminat istemli davanın idari yargıda görülmesi gerektiğini şöyle açıklamaktadır:

“Kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken veya görevlerini yaparken kişilere zarar vermesi ilgili kamu kurumunun hizmet kusurunu oluşturur. Bu durumda sorumlu, kamu görevlisinin emrinde çalışmakta olduğu kamu kurumu olup dava o kurum aleyhine açılmalıdır. (T.C. Anayasası 40/III, 129/V, 657 Sy.K.13, HGK 2011/4-592 E., 2012/25 K.) Bu konuda yasal düzenlemeler emredici hükümler içermektedir. Diğer yandan Sorumluluk Hukukunun temel ilkeleri açısından bakıldığında da bu şekilde

gerektiren koşulların oluşmadığı bir sırada meclis toplantısında bir idareci tarafından davacının işten atılması gerektiğinin ifade edilmesi ve bu yönde tutum sergilenmesi, çok basit suçlamalarla davacının savunmasının istenilmesi, mahkeme kararlarının gerekleri şeklen yerine getirilerek aynı cezaların tekrar verilmesi, görev yeri değiştirilerek işe gidiş-gelişlerde ve iş ortamında davacının çalışma koşullarının zorlaştırılmaya çalışılması, ekonomik olarak zor durumda bırakmak için ikramiye ve yol ücreti ödemelerinin yapılmaması, eşinin doğum yapacağı bir gün önce talep ettiği yasal ve insanı nedenlerle kabulü gereken yarım gün izin dahi verilmeyerek amirine hakaret etmeye zorlanan davacının disiplin cezasına muhatap kılınması, idarenin tüm takdir haklarını davacının aleyhine kullanması, esasen disiplin cezasına dahi konu yapılamayacak aynı nitelikteki suçlamalardan dolayı tekerrür hükümleri uygulanarak iki kez ‘meslekten çıkarma’ cezası ile cezalandırılması, sağlık özüne dayanarak görev yerinin değiştirilmesine ilişkin makul taleplerinin reddedilmesi, memur olduğu halde hizmet sınıfının genel idare hizmetleri sınıfından, yardımcı hizmetler sınıfına alınması nedenleriyle; aşağılanma, özgüven zedelenmesi, yalnızlaşma, kendisini değersiz hissetme, çökkün duygudurum, içe kapanma, keyifsizlik, baş ağrısı, enerji kaybı, ilgi istek kaybı, stres, uyku ve iştah azalması, konsantrasyon kaybı, depresif şikayetler, bu sebeplerle eşi ile sıkıntı yaşadığı ve intihara kalkıştığı anlaşılan davacının, davalı idarenin haksız ve sistematik baskısı sonucunda, ağır bir psikolojik tacize (mobbinge) maruz kaldığı sonucuna varıldığı...” Danıştay 8. D. E. 2021/7835, K. 2023/1975, 12.4.2023, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 29.02.2024).

¹⁰⁰ Erkal, s. 31; Kasapoğlu Turhan, s. 96.

¹⁰¹ Çaptuğ Dilek, s. 364.

¹⁰² Erkal, s. 29.

düzenlemenin mevzuatta yer almış olması zarar görenin zararının karşılanması yönünde önemli bir teminattır. Somut olayda davalının görevi sırasındaki ve bu görevi ile ilgili eylem ve işlemleri nedeni ile tazminat talep edilmiş olmasına göre davanın idari yargı yerinde ve idareye karşı açılması gerekmektedir”¹⁰³.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi yapmış olduğu değerlendirmede, kamu görevlisinin sözlü ve fiili olarak gerçekleşen cinsel taciz davranışları ile davacının sicilini bozmaya yönelik davranışlarını, “*davalının görevi sırasındaki ve bu görevi ile ilgili eylem ve işlemleri*” olarak değerlendirmiş ve hizmet kusuru ile bağlantılı olduğuna kanaat getirmiştir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da vermiş olduğu bir kararda kamu görevlisinin görevi esnasında ve görevle ilgili yetkilerini kullanırken işlediği kusurun hizmet kusuru ile bağlantılı bir kişisel kusur niteliğinde olduğu dolayısıyla Gaziantep Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Biyoloji Bölümünde profesör olarak çalışan davacının, bölüm başkanı ve diğer öğretim üyeleri tarafından hakkında usulsüz müracaat ve şikayette bulunma, görevini işbirliği içerisinde yapmama, girdiği bazı dersleri vermesinin engellenmesi ve başka bir hocaya verilmesi, derslerinin günün geç saatlerine konulması şeklinde gerçekleşen mobbing davranışları nedeniyle uğradığı zararın tazmini için idare aleyhine dava açılması gerektiğine karar vermiştir¹⁰⁴. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ayrıca, kamu görevlisinin hizmeti yürütürken ya da hizmetle ilgili bir yetkisini kullanırken sergilediği davranışların suç teşkil etmesi veya ağır kusur olması yahut düşmanlık, siyasal kin gibi kötü niyetli olarak bir kimseye zarar vermesi hallerinde dahi idarenin denetim, gözetim ve iyi kamu personeli seçme yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle hizmet kusurundan sorumlu olması gerektiğini belirtmiştir.

Öte yandan Yargıtay 4. Hukuk Dairesi başka bir kararında, Marmara Üniversitesi’nde öğretim görevlisi olarak görev yapan davacının hiyerarşik amiri olan davalı tarafından sürekli bir şekilde aşağılama ve hakaretlere maruz kalarak mobbinge uğraması nedeniyle manevi tazminat isteminin adli yargıda görülmesi gerekliliğini şöyle ifade etmiştir:

“Anayasa m. 129/5’de, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, ancak idare aleyhine açılabileceği benimsenmiştir. Ne var ki, bu kural mutlak olmayıp; idari yetkilerin kullanılma alanı ile, eş anlatımla, idari işlem ve eylem niteliğini yitirmemiş davranışlar ile sınırlıdır. Özellikle, haksız eylemlerde (fiili yol); kamu görevlisinin, Anayasa’nın bu güvencesinden yararlanma olanağı bulunmamaktadır. Somut olayda, davalının hakaret ettiği ileri sürülmüştür. Kamu görevlilerinin hakaret etmeleri açıkça kişisel kusur oluşturur ve hiç bir biçimde görev ile ilişkilendirilemez. Bu sava dayanan davaların, Anayasa m.129/5 kapsamında değerlendirilmesi de mümkün değildir. Açıklanan nedenlerle, davalıya husumet yöneltilebileceği benimsenmeli ve işin esası incelenmelidir. Şu durumda, işin esasının incelenmesi ve sonucuna göre bir karar verilmesi gerekir. Hüküm, açıklanan nedenlerle yerinde görülmemiş ve bozmayı gerektirmiştir”¹⁰⁵.

¹⁰³ Yargıtay 4. HD, E. 2014/4414, K. 2014/5893, 07.04.2014, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 05.03.2024).

¹⁰⁴ Yargıtay HGK, E. 2014/1334, K. 2016/1067, 16.11.2016, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 05.03.2024). Öte yandan Hukuk Genel Kurulu başka bir kararında, kamu görevlisinin mobbing teşkil eden kusurlu davranışının hizmet kusuru mu yoksa salt kişisel kusur mu oluşturduğu tespit edilmek suretiyle kamu görevlisine karşı idari yargı da mı yoksa adli yargıda mı husumetin yöneltilebileceği sonucuna ulaşılacağını belirtmiştir. Somut olayda Eczacılık Fakültesinde Temel Eczacılık Bilimlerinde bölüm başkanı olarak görev yapan davacının, davalı dekan tarafından psikolojik baskı ve yıldırma amacıyla ilgili komisyonlarda görev verilmemesi, diğer öğretim üyelerinin davacıya karşı doldurulması, etkinliklerde davacıya yer verilmeyerek dışlanması şeklinde uygulanan davranışların kişisel kusur niteliğinde olduğundan hareketle adli yargıda doğrudan kamu görevlisine karşı dava açılabileceğine karar vermiştir. Bkz. Yargıtay HGK, E. 2014/110, K. 2015/2600, 11.11.2015, Lexpera İçtihat Bankası, (05.03.2024).

¹⁰⁵ Yargıtay 4. HD, E. 2015/1495, K. 2015/3648, 25.03.2015, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 06.03.2024). Aynı yönde bkz: “*Davacı, olarak görev yaptığını, aynı hastanede başhekim olan davalının psikolojik taciz ve*

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi ilk karardan farklı olarak hiyerarşik üstün astına karşı gerçekleştirdiği aşağılama ve hakaretleri haksız fiil niteliğinde kabul ederek kamu görevlisinin bu eylemlerini hizmetten ayrılabilir nitelikte salt kişisel kusur olarak değerlendirmiştir. Bu yüzden kamu görevlisine karşı adli yargıda doğrudan husumet yöneltilebileceğini kabul etmiştir. Benzer şekilde Yargıtay 4. Hukuk Dairesi başka bir kararında, öğretmen olarak görev yapan davacının amiri tarafından uğradığını iddia ettiği mobbing davranışlarının salt kişisel kusur niteliğinde olduğu ve bu yüzden davalıya adli yargıda doğrudan husumet yöneltilebileceğini şöyle ifade etmiştir:

“(...)davacı, kendisine karşı psikolojik baskı ve sudan sebeplerle soruşturma açılarak disiplin cezası uygulandığı gerekçesi ile manevi tazminat isteminde bulunduğundan davacının istemini dayandırdığı bu maddi olgulardan, davalı müdürün göreviyle ilgili bir eylemine değil, salt kişisel kusuruna dayanıldığı anlaşılmaktadır. Hal böyle olunca, davalının görevi dışında kalan kişisel kusuruna dayanıldığına, eylemin görev sırasında ve görevle ilgili olmamasına ve hizmet kusuru niteliğinde bulunmamasına göre, eldeki davada husumetin davalıya yöneltmesinde isabetsizlik de bulunmamaktadır”¹⁰⁶.

Danıştay’ın kamu görevlilerinin mobbing davranışının salt kişisel kusur mu yoksa hizmet ile bağı kopmayan kişisel kusur mu olduğuna ilişkin farklı kararları söz konusudur. Örneğin Danıştay 8. Dairesi, öğretim üyesi olan davacının, hakkında açılan disiplin soruşturmaları nedeniyle psikolojik taciz ve prestij kaybına uğradığı iddialarının açıklığa kavuşturulabilmesi için söz konusu disiplin soruşturmalarının hizmet kusurundan mı yoksa hizmet ile bağı kopan salt kişisel kusurdan mı

şiddetine maruz kaldığını, tüm baskılara dayanamayarak istifa etmek zorunda kaldığını, davalı tarafından diğer personelin yanında sürekli rencide edildiğini, kendisine mobbing yapıldığını, davalının kişisel hırs ve öfkesine dayalı olarak hareket ettiğini belirterek kişilik haklarının ihlali nedeniyle manevi tazminat isteminde bulunmuştur.(...) 29/5. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Yasası’nın 13/1. maddesi gereğince memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kusurlu eylemleri nedeniyle oluşan zararlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve yasada gösterilen biçim ve koşullara uygun olarak idare aleyhine açılabilir. 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 olanağı bulunmamaktadır. Somut olayda, davacı, davalının başkaları yanında kendisini rencide ettiği, kişisel hırs ve öfkesine dayalı olarak hareket ettiği, davalının kişisel kusuruyla kendisine mobbing uygulandığı iddiasına dayandığına göre davalı kamu görevlisinin bu şekilde hareket etmesi kişisel kusur oluşturur ve hiç bir biçimde görev ile ilişkilendirilemez. Bu sava dayanan davanın, Anayasa m.129/5 kapsamında değerlendirilmesi de mümkün değildir. Açıklanan nedenlerle, davalıya husumet yöneltilebileceği benimsenmeli ve işin esası incelenmelidir” Yargıtay 4. HD, E. 2016/2878, K. 2016/7137, 30.05.2016, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 07.03.2024).

¹⁰⁶ Yargıtay 4. HD, E. 2015/16592, K. 2016/7912, 15.6.2016, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 07.03.2024). Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, eczacılık fakültesinde öğretim üyesi olarak çalışan eşit düzeydeki kamu görevlilerinin, aynı fakültede görev yapan diğer bir öğretim üyesine yönelik mobbing davranışlarını da salt kişisel kusur olarak değerlendirmektedir. Bkz. “Davacı vekili, davacı ile davalıların... Üniversitesi Eczacılık Fakültesi Toksikoloji Anabilim Dalında öğretim üyesi olduklarını, davalı ...’nın davacıya hakaretlerde bulunduğunu, davalıların sistemli ve organize bir şekilde yıpratma ve yıldırma amaçlı psikolojik taciz uyguladıklarını, müvekkilinin 5 yıl süren psikolojik tacize tahammül etmeye çalıştığını, müvekkiline çalışma yaşamında mobbing uygulandığını, davalıların davacıya ortak kullanıma açık olan kamu mali laboratuvarlarını kullandırılmadığını iddia ederek müvekkilinin uğradığı manevi zararın ödetilmesi isteminde bulunmuştur Anayasa’nın 129/5. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Yasası’nın 13/1. maddesi gereğince memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kusurlu eylemleri nedeniyle oluşan zararlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve yasada gösterilen biçim ve koşullara uygun olarak idare aleyhine açılabilir. Ne var ki, bu kural mutlak olmayıp 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 olanağı bulunmamaktadır. Somut olayda, dava dilekçesinde belirtilen maddi olgulardan, davacının, açıkça davalıların kişisel kusur ve eylemine dayandığı anlaşılmaktadır. Şu halde, kamu görevlilerinin kişisel kusuruna dayalı eldeki davada, davalılara husumet yöneltilebileceği ve idari yargıda gerçek kişiler aleyhine dava açılmayacağı hususu da gözetilerek işin esasının incelenmesi(...)”. Yargıtay 4. HD, E. 2016/3923, K. 2016/6842, 24.5.2016, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 09.03.2024).

kaynaklandığının tespit edilmesi gerektiğini belirtmiştir. İlgili Daire yapmış olduğu değerlendirmede süreklilik arz eden ve kamu görevlisini sindirmeye yönelik olan idari eylem ve/veya işlemlerin bir zarar doğurması halinde idare hukuku kuralları çerçevesinde idarenin hizmet kusuru gereğince zararı tazmin etmesi gerektiğini, ayrıca idari eylem ve/veya işlemlerin kamu personelin çalışma hayatına etkisinin çekilmez bir ağırlık ve yoğunluk derecesine ulaşmasına rağmen idarenin etkin önlemler almayarak gerekli denetim ve gözetim görevini yerine getirmemesi nedeniyle de hizmet kusuru açısından sorumluluğunun doğacağına dikkat çekmiştir. Bununla birlikte ilgili Daire, kamu idare ve kurumlarında mobbing davranışlarının görünüş şekilleri dikkate alındığında mağdura kusurlu davranışların doğrudan kamu görevlisinin kişisel davranışlarıyla gerçekleşmesi halinde artık salt kişisel kusurdan söz edileceği ve doğrudan kamu görevlisi aleyhine adli yargıda tazminat davası açılabileceğini belirtmiştir. Diğer bir ifadeyle:

“(...)kamu kurum ve kuruluşlarında psikolojik tacizin(mobbing) görülüş şekilleri dikkate alındığında; ilgililerin mobbinge maruz kaldıkları yolundaki iddiaları, psikolojik tacizin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanın aşağılanması, küçümsemesi, dışlanması, kişiliğinin ve saygınlığının zedelenmesi, çalışma hayatı içerisinde rencide edilmesi suretiyle doğrudan kamu görevlisinin kişisel davranışlarıyla gerçekleşmesi halinde, kişisel kusur kapsamında doğrudan kamu görevlisi aleyhine açılacak tazminat davaları adli yargıda; kurum ve kuruluşlar içerisindeki hiyerarşi ilişkisinden kaynaklı olarak kamu görevlisi tarafından, görev ve yetkisinde olan idari işlemlerin hukuka aykırı olarak tesisi suretiyle (hukuka aykırı olarak verilen ve süreklilik arz eden disiplin cezaları, atama, atamama ve nakile ilişkin işlemler, ders görevlendirmesine yönelik tesis edilen işlemler, geçici görevlendirme vb.) çalışanın baskı altına alınarak yıldırılması halinde görev kusuru kapsamında doğrudan idare aleyhine idari yargıda açılacak tazminat davaları ise idari yargıda görülecektir”¹⁰⁷.

Danıştay 8. Dairesi salt kişisel kusur ve görev kusuruna ilişkin yaptığı hukuki açıklamaların ardından somut olayda, davacı hakkında açılan soruşturmanın davalı idare tarafından şikayet konusu hususların aydınlatılması için kendisine verilen görev doğrultusunda açıldığı, mevzuata aykırı iş ve işlemlerde bulunduğu ileri sürülen davacı hakkında idarenin harekete geçmesi gerekliliğinin bir yükümlülük olduğu aksi halde idarenin hizmet kusurunun ortaya çıkacağı, dolayısıyla yasal yükümlülüğünü yerine getiren idareye atfedilebilecek bir hizmet kusurunun söz konusu olmadığına kanaat getirmiştir. Öte yandan, Danıştay 8. Dairesi başka bir kararında, öğretim üyesi olarak görev yapan davacının aynı bölümde görev yapan diğer iki öğretim görevlisi tarafından sürekli bir şekilde mobbinge maruz kaldığı iddiasıyla açılan davada, davacıya karşı uygulanan eylemlerin kamu hizmetinden ayrılmaz nitelikte olduğu ve hizmet kusuru nedeniyle idarenin sorumlu olduğuna karar vermiştir¹⁰⁸.

Esasında Danıştay kararlarında da Yargıtay kararlarında olduğu gibi mobbing teşkil eden eylemlerin kamu görevlisinin salt kişisel kusuru olduğu mu yoksa hizmet ile bağı kopmayan kişisel kusur mu olduğu mu konusunda bir görüş birliğine varılmış değildir. Kamu görevlisinin hiyerarşi yetkisinden kaynaklı idari işlemlerinin mobbing aracı olarak kullanılması halinde, kusurlu davranış idari kusur olarak görülerek hizmet kusuru ile bağlantısı kurulmaktadır. Ancak kamu görevlisinin idari işlem

¹⁰⁷ Danıştay 8. D, E. 2020/3456, K. 2021/3660, 08.07.2021, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 10.03.2024). Aynı şekilde Danıştay 8. Dairesi başka bir kararında da, kamu idare ve kurumlarında mobbingin görünüş şekillerini değerlendirirken, kamu görevlisinin diğer bir kamu görevlisi tarafından aşağılanması, küçümsemesi, dışlanması, kişiliğinin zedelenmesi, rencide edilmesi suretiyle gerçekleşmesini doğrudan kamu görevlisinin salt kişisel kusuru olarak kabul edilmesi gerektiğini, kamu görevlileri arasında hiyerarşik ilişkiden kaynaklanan disiplin cezası verme, atama, atamama, nakile ilişkin işlemler, ders görevlendirmesine ilişkin işlemler gibi idari işlemlerin baskı ve yıldırı amaçlı sürekli bir biçimde yapılması halinde ise hizmet kusuru kapsamında kabul edilmesi gerektiğinden söz etmektedir. Karar için bkz. Danıştay 8. D, E. 2021/1352, K. 2021/3452, 29.06.2021, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 13.03.2024).

¹⁰⁸ Danıştay 8. D, E. 2018/5292, K. 2022/2874, 20.4.2022, Lexpera İçtihat Bankası, (Erişim Tarihi 13.03.2024).

olarak ortaya çıkmayan mobbing davranışlarının kamu hizmeti veya görevi ile bağı kopararak, doğrudan kamu görevlisinin salt kişisel kusuru olarak görme yönünde bir eğilim mevcuttur. Bu durum eşit düzeydeki kamu görevlileri arasında ve astın üstüne karşı sistematik bir şekilde ve belli bir süre boyunca kasıtlı yahut ihmali olarak gerçekleştirdiği yıldırma amaçlı mobbing davranışlarından dolayı idarenin sorumluluğunun doğmaması ile sonuçlanmaktadır. Oysa yukarıda açıklandığı üzere 657 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi uyarınca devlet memurlarının çalışma ortamında iş birliği içerisinde davranmaları ve çalışırken gerekli özeni gösterme yükümlülükleri dolayısıyla birbirlerine karşı sergiledikleri davranışlar ile kamu görevlisi olmak ve yürütülen hizmetin göz ardı edilemez bir bağı vardır. Şöyle ki; kamu görevlilerinin birbirlerine karşı dikkatli ve özenli davranma yükümlülüğü 657 sayılı Kanun'un kamu görevlisi olmaya bağladığı sonuçlar ile ilişkililikten, bu şekilde davranma yükümlülüğü hizmetin etkili ve verimli sunulmasının da bir gereğidir. Bu açıdan bakıldığında kamu görevlilerinin mobbing teşkil eden davranışlarının görevden ayrılamayan bir yönü olduğu sonucuna ulaşılmaktadır¹⁰⁹. Dahası bir kamu görevlisinin diğer bir kamu görevlisine yönelik hakaret, aşağılama, dışlama, iftira atma, taciz etme vb. şekillerde ortaya çıkan davranışları her ne kadar görev ve yetkisini aşan nitelikte davranış biçimleri olsa dahi yine de bu davranışlar kendilerine verilen resmi görev ve yetkilerden faydalanmak suretiyle gerçekleştiğinden hizmet ile bağının tamamen kopmasını engellemekte ve hafifte olsa bir bağ ile irtibatının ortaya çıkmasını sağlamaktadır¹¹⁰. Nitekim Anayasa Mahkemesi yakın tarihli *Ebru Bilgin Başvurusunda* psikolojik taciz nedeniyle maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkının ihlal edildiği yönünde davacı tarafından ileri sürülen iddiaları değerlendirirken kurum müdürü tarafından gerçekleştirilen mobbing davranışlarının kamu hizmeti ile bağının tamamen kopmadığına dikkat çekmiştir¹¹¹. Kurum müdürünün başvurucuya yönelik hukuka aykırı bir şekilde sık sık disiplin soruşturması açması, savunma alması, görev yerini değiştirmesi gibi idari işlemler aracılığıyla gerçekleşen mobbingi kamu hizmeti ile bağlantılı görmesinin yanı sıra hakaret, tehdit gibi gerçekleşen davranışları da idari eylem niteliğinde görerek kamu hizmeti ile bağlantılı olarak kabul etmektedir. Anayasa Mahkemesi bu kararı ile kurum müdürü olarak görev yapan kamu görevlisinin mobbing teşkil eden davranışlarını salt kişisel kusur olarak değil hizmet ile bağlantılı kişisel kusur olarak nitelendirmektedir. Anayasa Mahkemesi ile benzer şekilde Uyuşmazlık Mahkemesi de üniversitede okutman olarak görev yapan davacının çalışma hayatında diğer kamu görevlileri tarafından maruz bırakıldığı mobbing niteliğindeki davranışları değerlendirirken söz konusu davranışların kamu hizmeti ve görevi ile bağlantılı olup olmadığının değerlendirilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Bu nedenle davacının mobbing iddiası ile açtığı davanın kamu görevlisinin görev ve yetkileri ile bağı kopmadığından idari yargı yerinde görülmesi gerektiğine karar vermiştir¹¹².

Bunun yanı sıra kamu idare ve kurumlarının, kamu görevlilerinin birbirlerine karşı uyguladıkları mobbingin tekrarlanmasını önleyecek tedbirleri alması, yeniden huzurlu bir çalışma ortamının sağlanması için gerekli çabayı göstermesi hizmet kusurunun meydana gelmesini önlemenin bir gereğidir. Zira idarenin Anayasa'nın 10'uncu, 12'nci, 17'nci, 49'uncu maddeleri uyarınca kamu görevlisinin maddi ve manevi varlığının korunması için gerekli tedbirleri alma şeklinde pozitif bir yükümlülüğü bulunmaktadır. Ayrıca bu durum kamu hizmetinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesine hizmet edecektir. Öyleyse bir kamu görevlisinin diğer kamu görevlisine yönelik mobbing

¹⁰⁹ Doktrinde bir kamu görevlisinin diğer bir kamu görevlisine yönelik yıldırma, bezdirme, bıktırma şeklindeki mobbing eylemlerinin idari olma niteliğini kaybettiği için idari eylem olarak nitelendirilemeyeceği, dolayısıyla idarenin bu eylemlerden dolayı sorumlu tutulamayacağı savunulmaktadır. Bu görüşe göre, kamu görevlisinin mobbing teşkil eden eylemlerinin kişisel kusur olarak kabul edilmesi ve ortaya çıkan zararın tazmini için adli yargıya başvurulması gerekmektedir. Aksi yöndeki bu görüş için bkz. Kasapoğlu Turhan, s. 118-121.

¹¹⁰ Sarıca, s. 57.

¹¹¹ Anayasa Mahkemesi, 19.07.2018, BB 2014/7998 (Ebru Bilgin) (RG: 26/9/2018-30547).

¹¹² Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2015/720, K. 2015/723, T. 26.10.2015.

davranışlarının idari işlem aracılığıyla gerçekleşmesinde olduğu gibi idari eylem aracılığıyla gerçekleşmesi halinde de hizmet ile bağı kopmayan kişisel kusurunun varlığı kabul edilerek idarenin sorumluluğu yoluna gidilmesi kabul edilmelidir¹¹³.

SONUÇ

Kamu görevlileri arasında gerçekleşen mobbing sıklıkla idari işlem ve idari eylem niteliğindeki davranışlar aracılığıyla ortaya çıkmaktadır. Mobbing aracı olarak kullanılan idari işlem ve eylemlerin mobbing mağduru olan kamu görevlisi açısından bir zarar meydana getirmesi halinde Anayasa'nın 125'inci maddesinin ilk fıkrasında yer alan, "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*" hükmü ile son fıkrasında yer alan, "*İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür*" hükmü uyarınca idari sorumluluk esaslarına göre idare tarafından tazmin edilmesi gerekmektedir.

Amirin memura karşı veya memurun amirine karşı ya da memurların birbirlerine karşı gerçekleştirdiği mobbing teşkil eden davranışlar kamu görevlilerinin kusurlu davranışı neticesinde meydana geldiği için hizmet kusuru ile bağlantılıdır. İdarenin hizmet kusurunun bir kısmı, kamu hizmetini ifa etmekle yükümlü kamu görevlilerinin işlem ve eylemleri ile görünüm kazanmaktadır. Kamu görevlisinin görevini ifa ederken görev ile bağı kopmayan kusurlu davranışları hizmet ile bağı kopmayan kişisel kusuruna, hizmet ile bağı olmayan şahsi nitelikteki kusurlu davranışları ise salt kişisel kusuruna yol açmaktadır. Bu bağlamda mobbing teşkil eden davranışların kişisel kusur mu yoksa salt kişisel kusur mu oluşturduğunun tespit edilmesi mobbing nedeniyle meydana gelen zararın tazmininde görevli yargı yerinin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.

Çalışma boyunca ortaya konulduğu üzere, kamu görevlilerinin mobbing teşkil eden davranışlarının kamu görevi ile ayrılmayan bir yönü bulunmaktadır. Buna göre, bir kamu görevlisinin diğerine karşı taciz, aşağılama, hakaret, şeklindeki davranışlarının her ne kadar görevi aşar nitelikteki davranışlar olduğu ileri sürülse de bu davranışların kamu görevlisi sıfatı nedeniyle kendilerine verilen yetki ve sorumluluklar ile bir arada çalışma yükümlülüğü dahilinde gerçekleştiğinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Öte yandan, kamu görevlileri arasındaki mobbingin sadece hiyerarşi yetkisinin kullanılması neticesinde tesis edilen idari işlemler aracılığıyla gerçekleşebileceğinin kabulü, eşit düzeydeki kamu görevlileri ile astın üste yönelik yıldırma amaçlı sistematik davranışları sonucu uğramış olduğu zarara karşı tazmin hakkının doğmamasına neden olacaktır. Sonuç itibarıyla, bu nitelikte gerçekleşen mobbing davranışlarının bir idari eylem olarak kabul edilmesi ve idari yargının görev alanına sokulması yerinde olacaktır.

Çıkar Çatışması

Çıkar çatışması bulunmamaktadır.

¹¹³ Doktrindeki bir görüşe göre kamu görevlisinin mobbing niteliğindeki davranışlarının hizmet içindeki kişisel kusur olarak kabul edilmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu görüşe göre, kamu görevlisinin mobbing olarak sonuçlanan kusurlu davranışı görevinden bağımsız ve hizmet ile ilişkilendirilemeyen salt kişisel kusur niteliğinde değil hizmet içindeki kişisel kusur olarak kabul edilmesi gerekir. İlgili görüşü için bkz. Çaptuğ Dilek, s. 387. Doktrinde yer alan bir diğer görüş ise, kamu görevlisinin mobbing amaçlı davranışlarının aynı zaman Türk Ceza Kanunu'nda suç teşkil etmesi veya özel kanunlarda suç olarak nitelendirilen davranışlardan biri olması halinde salt kişisel kusur olarak kabul edilerek adli yargının görev alanına sokulmalı aksi takdirde adli yargıda dava husumet yönünden reddedilmelidir. İlgili görüş için bkz. Çınarlı, Serkan, Çelik, Selçuk Sinan. "Yargı Kolunun Tespitinde Kamu Görevlisinin Görev Kusuru, Kişisel Kusuru Ayrımı ve Mobbing Uygulamalarının Durumu", Terazi Hukuk Dergisi, C. 11, S. 118, 2016, s. 55.

Yazar Katkıları

Makale tek yazarlıdır.

BIBLIOGRAPHY

- Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil. *Türk İdare Hukuku*, 15. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2022.
- Akyılmaz, Bahtiyar. “Danıştay ve AYİM kararlarında Hizmet Kusuru Sayılan Haller”, *Bilge Öztan'a Armağan*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- Ayanoğlu, Taner. *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*, 1. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2004.
- Boge, Cecilie / Larsson, Anna. “Understanding Pupil Violence: Bullying Theory as Technoscience in Sweden and Norway”, *Nordic Journal of Educational History*, C. 2, S. 5, 2018, ss. 131-149.
- Çınarlı, Serkan / Çelik, Selçuk Sinan. “Yargı Kolunun Tespitinde Kamu Görevlisinin Görev Kusuru, Kişisel Kusuru Ayrımı ve Mobbing Uygulamalarının Durumu”, *Terazi Hukuk Dergisi*, C. 11, S. 118, 2016, ss. 41-56.
- Demircioğlu, Huriye Reyhan. “Kişilik Hakkı İhlalinin ve Borca Aykırılığın Bir Türü Olarak İş Yerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1-2, , 2007, ss. 113-146.
- Dilek Çaptuğ, Mehpere. “İş Yerinde Psikolojik Tacize Maruz Kalan Kamu Personelinin İzleyebileceği Hukuki Başvuru Yolları”, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 2, 2022, ss. 359-396.
- Duffy, Maureen / Len Sperry, *Mobbing: Causes, Consequences, and Solutions*, 1. Baskı, Oxford University Press, New York, 2012.
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, 1. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- Duran, Lütfi. *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu Sorumluluğunun Temeli ve Sebepleri Sorumluluğa Yol Açan Olgular*, 1. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.
- Erdem, Mustafa Ruhan/ Parlak Benay. “Ceza Hukuku Boyutuyla Mobbing”, *TBB Dergisi*, S. 88, 2010, ss. 261-286.
- Erdoğan, Talha. *Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu*. 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021.
- Erkal, Atila. *İdare Hukukunda Mobbing*. 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Cilt II*, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.
- Güran, Sait. “İdarenin ve Ajanın Sorumluluğunun Belirlenmesine İlişkin Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 1979, ss. 55-62.
- Kaplan, Gürsel. *İdari Yargılama Hukuku*, 9. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2023.
- Leymann, Heinz. “Mobbing and Psychological Terror at Workplaces”, *Violence and Victims*, C. 2, S. 5, 1990, ss. 119-126.
- Leymann, Heinz. “The Content and Development of Mobbing at Work”, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, C. 2, S. 5, 1996, ss. 165-184.

Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları C III*. 1. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

Özay, İl Han. *Gün Işığında Yönetim: XXI nci Yüzyılın İlk Çeyreğinin “Jön Türk”lerine*, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017.

Söyler, Yasin. “Yargıtay Kararları Işığında Kişisel Kusur”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 2, 2010, ss. 555-592.

Tınaz, Pınar/ Bayram, Fuat/ Ergin, Hediye. *Çalışma Psikolojisi Ve Hukuki Boyutlarıyla İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)*. 1. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2008.

Turhan Kasapoğlu, Mine. “Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 105, 2013, ss. 89-128.

Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*, 1. Basım, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2010.

Online Kaynaklar

<https://sozluk.gov.tr/>

<https://mevzuat.gov.tr/>

<https://lexpera.com.tr/>

<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>

<https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/>