

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

TÜRK İDARE HUKUKUNDA MOBBİNGE KARŞI İDARİ BAŞVURU YOLLARI*

Eren AKARÇAY¹

Cumhuriyet Savcısı & Doktora Öğrencisi

Hâkimler ve Savcılar Kurulu & Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

E-mail: eren_akarcay@hotmail.com

ORCID ID: 0000-0002-9833-5786

Öz

Mobbing kavramı, işyerinde sistematik ve bilinçli olarak uygulanan psikolojik taciz davranışlarını ifade etmekte ve çalışanların fiziksel, psikolojik ve sosyal durumlarında ciddi olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bu kavram, 1980'den beri önemli bir biçimde iş hayatı içerisinde ele alınmakta ve adı geçen kavramın hukuksal mahiyeti günümüzde de halen tartışılmaktadır. Türkiye'de de bahsi geçen kavram, özel ve kamu hukuku alanlarında teorik açıdan açıklanmaya ve mobbingin hukuksal sınırları belirlenmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte Türk İdare Hukuku sisteminde görev yapan kamu personelleri de çoğunlukla mobbing sürecine maruz kalmakta ve söz konusu sürece yönelik haklarını arayabilecekleri etkin bir idari mekanizma bulma noktasında zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu da Türk İdare Hukukunda mobbing kapsamında idari başvuru yollarının belirlenmesi ihtiyacını gündeme getirmektedir. "Türk İdare Hukukunda Mobbinge Karşı İdari Başvuru Yolları" isimli bu çalışmanın hazırlanmasındaki temel hedef; mobbing mağduru kamu görevlilerinin Türk İdare Hukuku çerçevesinde başvurabileceği idari yolların hukuki kapsamı, işlevselliği ve uygulama alanlarını tespit etmektir. Bu doğrultuda bahsi geçen çalışma, telif eserler ile yargı kararları ve internet kaynaklarından faydalanılarak hazırlanmış ve çalışmayla mobbinge karşı idari başvuru yollarının hukuksal çerçevesi irdelenerek idare hukukuna ilişkin araştırmalara katkı

*Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ Sorumlu Yazar: eren_akarcay@hotmail.com

Atf (APA): Akarçay, E., (2025), Türk İdare Hukukunda Mobbinge Karşı İdari Başvuru Yolları, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 17 (2): 174-193.

sağlanması amaçlanmıştır. Son olarak bu çalışma, nitel bir çalışma olup, doküman analizi tekniğiyle oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Mobbing, psikolojik taciz, idare hukuku, idari başvuru, idari başvuru yolları*

Alan Tanımı: *Hukuk, idare hukuku*

ADMINISTRATIVE REMEDIES AGAINST MOBBING IN TURKISH ADMINISTRATIVE LAW

Abstract

The concept of mobbing refers to systematic and deliberate psychological harassment behaviors in the workplace, causing significant negative effects on employees' physical, psychological, and social well-being. This concept has been significantly addressed within professional life since the 1980s, and its legal nature continues to be a subject of debate today. In Turkey, this concept is also being theoretically explained within the fields of private and public law, and efforts are being made to define the legal boundaries of mobbing. Moreover, public personnel working within the Turkish Administrative Law system are often subjected to the mobbing process and face challenges in finding an effective administrative mechanism to seek their rights regarding this process. This highlights the need to identify administrative remedies within the scope of mobbing in Turkish Administrative Law. The main objective of preparing this study, titled "Administrative Remedies Against Mobbing in Turkish Administrative Law", is to identify the legal framework, functionality, and areas of application of administrative remedies available to public officials who are victims of mobbing within the context of Turkish Administrative Law. In this regard, the study has been prepared utilizing copyrighted works, judicial decisions, and internet sources, aiming to examine the legal framework of administrative remedies against mobbing and contribute to research in the field of administrative law. Finally, this study is a qualitative one and has been conducted using the document analysis technique.

Key Words: *Mobbing, psychological harassment, administrative law, administrative remedies, administrative appeal mechanisms*

JEL Code: *K0, K19, Z00.*

1.GİRİŞ

Mobbing; bir ya da birden fazla çalışanın, belirli bir süre boyunca diğer bir çalışan veya çalışan grubu üzerinde sistemli ve kasıtlı biçimde uyguladığı yıldırma, iş ortamından dışlama, kişilik haklarına zarar verme, tehdit veya aşağılama gibi olumsuz davranışları ifade eden bir süreçtir. Günümüzde bu süreç, çalışanların fiziksel ve ruhsal sağlığı üzerinde negatif etkiler bırakan, yaygın ve önemli bir sorun olarak görülmektedir. Bu nedenle söz konusu sorunun çözümü için etkili idari başvuru mekanizmalarının varlığı büyük bir gereklilik haline gelmektedir. Adı geçen süreç, uluslararası literatürde 1980'lerden itibaren dikkat çekmeye başlamakta ve zamanla farklı disiplinler açısından değerlendirilmektedir. Türkiye'de ise hem özel hem de kamu sektörü çalışanları açısından önemli hukuki ve idari tartışmaları beraberinde getirmektedir. Bilhassa kamuda görev yapan kişiler mobbinge sıklıkla karşılaşmakta ve çoğu zaman haklarını koruyacak etkili bir çözüm yolu bulma konusunda zorluklar yaşamaktadır.

Yukarıda belirtilen hususlar ışığında bu çalışmada, mobbingin teorik temelleri ve hukuki tanımı açıklandıktan sonra kamu personelinin karşılaştığı mobbing olaylarına karşı Türk İdare Hukuku sisteminde başvurabileceği idari yollar irdelenmiş, ilgili başvuru yollarının kapsamı, etkinliği ve hukuksal çerçevesi tartışılarak söz konusu mekanizmaların uygulamada ne kadar işlevsel olduğu değerlendirilmiştir. Bununla birlikte çalışmayla idare hukuku dalında araştırma yapanlara önemli bir biçimde katkı sağlanması hedeflenmiştir.

2.MOBİNGİN KAVRAMSAL KÖKENLERİ

Mobbing, çalışanlar üzerinde ciddi olumsuz etkiler yaratan ve onların fiziksel ve ruhsal sağlıklarını zedeleyen bir durumdur. Bu durum, aslında yeni bir kavram olmamakla birlikte toplumumuzda birçok kişinin deneyimlediği bir sorundur. Ancak adı geçen durumun dünya genelinde tanınması, 1980'li yıllara dayanmaktadır. Bunun temel sebebi, mobbinge ilgili bilimsel araştırmaların ve literatürdeki çalışmaların bu dönemde yoğunlaşmaya başlamasıdır.

Mobbing, sosyal hayatın her alanında karşılaşılabilir bir durum olup bu duruma günlük yaşamda da karşılaşılma olasılığı oldukça yüksektir. Bu nedenle adı geçen durum, hukuki açıdan ele alınması ve sınırlarının net bir şekilde belirlenmesi gereken bir kavramdır. Genellikle iş hukuku kapsamında incelenen mobbing, kamu personel ve idare hukuku açısından da büyük bir öneme sahiptir.

Mobbing kavramı, ilk kez etolog Konrad Lorenz'in teorik çalışmalarıyla hayvan topluluklarının davranışlarını belirlemek için ortaya atılmıştır. Lorenz, daha küçük hayvan gruplarının kendilerinden daha büyük bir hayvanı sindirmek için sergilediği

saldırgan tutumları mobbing olarak nitelendirmiştir (Leymann, 1996: 167). İnsanlar arasındaki iletişim bağlamında bu kavramı ilk kullanan ise İsveçli doktor Peter Paul Heinemann olmuştur. Heinemann, sınıf ortamında çocukların davranışlarını incelemiş ve bir grup çocuğun genellikle bir çocuğa karşı sergilediği zarar verici tutumlarını mobbing olarak tanımlamıştır. Bununla birlikte İsveç'te yaşayan fakat Alman kökenli olan psikolog Heinz Leymann, adı geçen kavramı ilk kez 1980'li yıllarda iş yaşamına uyarlamıştır (Tınaz, Ergin, Bayram, 2008: 4; Leymann, 1996: 167). Leymann mobbingi, *“bir veya birden fazla kişi tarafından, sistematik olarak genellikle bir kişiye yöneltilen ve bu kişiyi çaresiz ve savunmasız bir duruma iten, hasmane, ahlak dışı ve süreklilik arz eden eylemler aracılığıyla kurulan iletişim biçimi”* şeklinde ifade etmiştir. Ayrıca Leymann söz konusu kavramdan *“psikolojik terör”* biçiminde de bahsetmiştir (Kasapoğlu Turhan, 2013: 91; Leymann, 1996: 168). Leymann'a göre, mobbingten bahsedilebilmesi için bu tür davranışların düzenli olarak tekrarlanması, uzun bir süre boyunca devam etmesi ve mağdurun bu süreçten dolayı ruhsal, psikolojik ve sosyal bakımdan ciddi bir huzursuzluk ve mutsuzluk yaşaması gerekmektedir (Bilge, 2016: 1246-1247; Kasapoğlu Turhan, 2013: 91). Bu nedenle Leymann, bahsi geçen kavramı tanımlarken eylemlerin düzenli, sürekli ve sistematik bir şekilde gerçekleşmesi üzerinde özellikle durmaktadır.

Türkiye'de mobbing kavramını akademik literatüre kazandıran isim, psikolog Prof. Dr. Pınar Tınaz olmuştur. Tınaz, bu alanda pek çok önemli çalışmaya imza atmış ve bu çalışmalardan birinde adı geçen kavramı *“işyerinde diğer çalışanlar veya işverenler tarafından tekrarlanan saldırılar şeklinde uygulanan bir çeşit psikolojik terör”* şeklinde tanımlamıştır. Tınaz tarafından bahsi geçen kavram, bireyin ahlaksız ve zarar verici tutumların mağduru olmasıyla başlayan bir süreç biçiminde ifade edilmiş ve bu süreç, sistematik olarak gerçekleştirilen kötü, tehdit edici, şiddet içerici ve aşağılayıcı muameleleri kapsamıştır (Tınaz, Ergin, Bayram, 2008: 7; Erkal, 2014: 16; Tınaz, 2006: 13-14). Bununla birlikte Türk Dil Kurumu, mobbing kelimesi için terimsel anlamda bezdiri sözcüğünü kullanmış ve bu sözcüğü *“iş yerlerinde, okullarda vb. topluluklar içinde belirli bir kişiyi hedef alıp, çalışmalarını sistemli bir biçimde engelleyip huzursuz olmasına yol açarak yıldırma, dışlama, gözden düşürme”* biçiminde ifade etmiştir (Pala Kavalcı, 2024: 242; Türk Dil Kurumu, 2023: <https://sozluk.gov.tr/>, E.T.: 20/11/2024).

Türk idari yargı sistemi açısından bakıldığında mobbing kavramının yargı kararlarında çeşitli biçimlerde tanımlamaları yapılmıştır. Danıştay, mobbingin içerdiği unsurları dikkate alarak bu kavrama şu şekilde bir tanım getirmiştir: *“Mobbing; mevcut gücün ya da pozisyonun kötüye kullanılarak; sistematik olarak psikolojik şiddet, baskı, kuşatma, taciz, aşağılama, tehdit vb. şekillerde tecelli eden*

duygusal bir saldırdır. Kişinin saygısız ve zararlı bir davranışın hedefi olmasıyla başlayıp; işverenin ima ve alay ile karşısındakinin toplumsal itibarını düşürmeyi de içeren saldırgan bir ortam yaratarak onu işten çıkmaya zorlamasıdır. Yaş, cinsiyet, ırk ayrımı olmaksızın kişiyi iş yaşamından dışlamak amacı ile kasıtlı olarak yapılır. Mobbinge maruz kalan kişiler gördükleri zararın büyüklüğü ve etkisiyle, işlerini yapamaz duruma gelebilmektedirler” (Danıştay 8. Dairesi, T.: 01/03/2018, E.: 2016/5696, K.: 2018/1160). Danıştay’ın bir diğer kararında ise adı geçen kavram şöyle ifade edilmiştir: “Mobbing; 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 olarak tanımlanmaktadır” (Danıştay 2. Dairesi, T.: 27/10/2017, E.: 2015/6046, K.: 2017/6537). Dolayısıyla bu kararlardan yola çıkarak Danıştay’ın mobbingin temel niteliklerine dayanmak suretiyle yaptığı tanımların, içtihatlarda yerleşik hale geldiği söylenebilir.

3.MOBBİNGE YÖNELİK İDARİ BAŞVURU YOLLARI

İdari başvuru kavramı, genel anlamda idari makamlara yapılan başvuruları ifade etmektedir. Bu kavram, bireylerin menfaatlerinin bulunduğu ve idari işlev alanına giren konularla ilgili olarak kamu makamlarına yaptıkları başvuruları kapsamaktadır. Ayrıca adı geçen kavram, kamu yararını gözetmek amacıyla yetkilendirilmiş kamu görevlileri veya kamu tüzel kişilerinin, başkaca idari makamlarca gerçekleştirilen işlemlerin ortadan kaldırılması, değiştirilmesi ya da geri alınması biçimindeki nedenlerle yasalarca belirlenmiş idari yetkiye sahip makamlara yaptıkları başvurular olarak da tanımlanmaktadır (Sezer, Bilgin, 2008: 340-341). Bu doğrultuda mobbinge uğrayan kişiler, Türk İdari Teşkilatı kapsamında yer alan ilgili kamu kurumlarına idari bakımdan başvurarak gerekli önlemlerin alınmasını isteyebilmektedir. Türk İdare Hukuku mevzuatı, çeşitli idari başvuru yollarını mümkün kılmakta ve bu sayede mobbing iddialarıyla farklı idari mekanizmalara başvurulmasını sağlamaktadır. Bu başvuru yolları, hem mobbingin varlığını ve sorumlularını belirlemek hem de gerekli tedbirlerin uygulanmasını sağlamak açısından büyük önem taşımaktadır (Erkal, 2014: 185-186). Bu kapsamda Türk İdare Hukuku sistemi; “Hiyerarşik Başvuru (İdareye Şikayet Başvurusu)”, “Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Başvuru”, “Psikolojik Tacizle Mücadele Kuruluna Başvuru”, “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna Başvuru”, “Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine Başvuru” ve “İş Sağlığı ve Güvenliği Kuruluna Başvuru” şeklinde farklı idari başvuru yolları öngörmektedir. Bu

bağlamda izah edilen hususlar çerçevesinde söz konusu başvuru yolları bu başlık altında incelenecektir.

3.1.Hiyerarşik Başvuru (İdareye Şikayet Başvurusu)

Kamu personeli, idari teşkilat içerisinde hiyerarşik bir düzen kapsamında görev yapmaktadır. Bu düzen, yukarıdan aşağıya doğru sıralı bir sistem oluşturarak amir ile memur arasında bir ilişki kurmaktadır. Adı geçen düzen, amirlere belirli yetkiler sunmaktadır. Bu yetkiler arasında memurlara emir ve talimat verme, onları denetleme, disiplin işlemleri gerçekleştirme ve tayin etme gibi yetkiler yer almaktadır. Söz konusu yetkiler arasında özellikle denetleme; amire, hem bağlı olduğu personeli hem de yapılan idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu inceleme imkanı tanımaktadır. Bahsi geçen denetim, amirin kendi inisiyatifiyle yapılabileceği gibi şikayet veya başvuru üzerine de devreye girebilmektedir (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, 2014: 211-215; Erkal, 2014: 187-188).

Bir kamu kurumunda hiyerarşik düzenden doğan ve aynı hiyerarşi içerisinde gerçekleştirilen başvurular, hiyerarşik başvuru olarak adlandırılmaktadır (Yıldırım, 2006: 83). Hiyerarşik düzene bağlı olmayan ya da vesayet makamlarına yöneltilen başvurular, bu kapsamda değerlendirilmemektedir. Adı geçen başvurular, alt makamlar tarafından alınan kararların değiştirilmesi, iptali ya da kaldırılması amacıyla üst makamlara yapılan başvurular şeklinde ifade edilmektedir. Bu tür başvurulara ilişkin genel düzenleme, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesinde² belirtilirken; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 21. maddesi³, hiyerarşik başvuruları özel olarak ele almaktadır. Bu bağlamda memurlar ile diğer kamu görevlileri, hiyerarşik düzen içinde müracaat ve şikayet hakkına sahip olmaktadır (Çaptuğ Dilek, 2022: 370-371; Kasapoğlu Turhan, 2013: 99-100). 657 sayılı DMK'nın ilgili maddesi, müracaat ve şikayet haklarını ayrı ayrı düzenlemiş ve farklı nedenlere dayandırmış olsa da, mobbing her iki hak çerçevesinde de değerlendirilebilecek bir durumdur. Bununla birlikte söz konusu hakların kullanımına ilişkin usul ve esaslar, 12/01/1983 tarih ve 17926 sayılı Resmi Gazete'yle yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkındaki Yönetmelik ile belirlenmektedir. Yönetmeliğin 3. ve 15. maddeleri, memur ile diğer kamu görevlilerinin, amirleri

² 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 11: “İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir.”

³ 657 sayılı DMK m. 21: “Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler.”

veya çalıştıkları kurumlarca gerçekleştirilen idari eylem ve işlemlerle ilgili olarak şikayetçi olabilme hakkına sahip olduğunu yeniden belirtmektedir. Ayrıca Yönetmeliğin 11. maddesi, memurların kurumlarıyla bağlantılı resmi veya kişisel işler nedeniyle müracaat hakkını düzenlemektedir (Erkal, 2014: 188).

Hiyerarşik başvuruda şikayet edilen kişi, bir amir olabileceği gibi aynı statüdeki bir memur da olabilmektedir (Kasapoğlu Turhan, 2013: 101). Yönetmeliğin 10. maddesi, memurların şikayette bulunması durumunda herhangi bir cezai yaptırıma uğramayacaklarını belirtmekle birlikte başvurunun usulüne uygun şekilde yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Şikayet ve müracaatlar, en yakın amirden başlanıp sözlü veya yazılı olarak hiyerarşik sıraya uygun bir şekilde ancak şikayet edilen amirler atlanarak yapılmalıdır (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, 2014: 656). Bu nedenle aynı seviyedeki bir memurun mobbing eylemlerine yönelik üst amire başvurulması gerekmektedir. Fakat mobbing uygulayan kişi bir amir ise bu amir atlanmak suretiyle statü olarak bir sonraki amire başvuruda bulunulmalıdır. Bunun yanı sıra hiyerarşik müracaat düzenine uyulmaması halinde, 657 sayılı DMK'nın 125/A-d. maddesi uyarınca usulsüz şikayet ya da müracaattan dolayı uyarma disiplin cezası uygulanması gündeme gelebilmektedir.

Hiyerarşik başvuru yolunda müracaat ve şikayetlere mümkün olan en kısa sürede yanıt verilmesi, hukuki bir gerekliliktir. Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca başvurunun karar merciine geliş tarihinden itibaren en geç otuz gün içerisinde sonuçlandırılması zorunluluk arz etmektedir. Başvuruyla ilgili alınan kararlara hem şikayetçi hem de şikayet edilen memurlar itiraz edebilmektedir. Bu itiraz hakkı, Yönetmeliğin 9. maddesi çerçevesinde kararın kendilerine tebliğ edilmesinden itibaren on gün içinde bir üst makama başvurmak suretiyle ve yalnızca bir kez kullanılabilir (Kasapoğlu Turhan, 2013: 101).

Amirlerin, hiyerarşik başvuru kapsamında kendilerine iletilen şikayet başvurularını sonuçlandırmak amacıyla gerekli incelemeyi yapması yasal bir sorumluluktur. Bu inceleme sonucunda mobbing uygulandığı tespit edilirse gerekli tedbirlerin alınması şarttır. Alınabilecek tedbirler arasında mobbing aracı olarak kullanılan işlemlerin geri alınması, sorumlular hakkında disiplin soruşturması yapılması veya görev yerlerinin değiştirilmesi gibi seçenekler bulunmaktadır (Erkal, 2014: 189). Fakat amir, mobbing şikayetiyle ilgili gözetim ve denetim yükümlülüğünü yerine getirmez, iddiaları araştırmasın veya yönetmelikte öngörülen usule uygun şekilde işlem yapmazsa idari açıdan sorumluluğu doğabilmektedir. Ayrıca bu durum, hizmet kusuru nedeniyle idarenin tazmin sorumluluğunu da gündeme getirebilmektedir.

3.2.Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Başvuru

Mobbing kapsamında başvurulabilecek başka bir idari merci, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'dur. Kamu görevlilerinin şeffaflık, hesap verilebilirlik, dürüstlük, kamu yararını ön planda tutma ve tarafsızlık gibi etik ilkelere uygun davranmasını sağlamak ve bu ilkelerin uygulanmasını denetlemek amacıyla, 5176 sayılı Kanunun 2. maddesiyle Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Bu Kurulun görev ve yetki alanı, Kanunun 1. maddesi doğrultusunda Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile yükseköğretim kurumları hariç olmak üzere bütün kamu kurum ve teşkilatlarını kapsamaktadır (Kasapoğlu Turhan, 2013: 108). Üniversiteler ise etik kurallarıyla ilgili düzenlemelerini kendi etik kurul yönetmelikleri çerçevesinde yapmaktadır.

Kamu görevlilerinin görevlerini icra ettikleri esnada uyması gereken etik davranış esasları, 13/04/2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete'yle yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmektedir. Bu Yönetmelikte yer alan temel etik ilkeler, kamu görevlilerinin birbirlerine ve kamu hizmetinden faydalananlara karşı uyması gereken kuralları içermektedir. Bu ilkeler arasında hizmet standartlarına uyum, kurumsal hedef ve göreve bağlılık, tarafsızlık, nezaket ve saygı gösterme, menfaat çatışmalarından kaçınma, dürüstlük, görev ve yetkilerin kişisel amaçlar için kullanılmaması, saygınlık ve güven sağlama, yöneticilerin davranışlarıyla çalışanlarına örnek olması gibi ilkeler yer almaktadır (Odyakmaz, Güzel, 2013: 29-34). Yönetmelikteki söz konusu ilkeler, kamu görevlilerinin davranışlarını doğru ve yanlış açıdan değerlendirerek onlara rehberlik etmektedir (Yüksel, 2006: 171). Dolayısıyla etik kurallarının, kamu görevlilerinin faaliyetlerinde kamu gücünü ölçülü kullanmalarını sağlayan bir kontrol ve denge mekanizması oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Yönetmelik doğrudan mobbingi düzenlemese de, Yönetmelikte belirtilen dürüstlük, saygı ve nezaket, çıkar sağlama yasağı ve örnek olma ilkelerine aykırılığın mobbing kavramıyla ilişkili olduğu değerlendirilmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna mobbinge ilgili çok sayıda şikayet başvurusu yapılmaktadır. Bazı kamu kurumları ise hazırladıkları etik yönetmelikler veya diğer düzenleyici işlemlerle mobbing davranışlarını etiğe aykırı eylemler listesine dahil etmektedir (Erkal, 2014: 191).

5176 sayılı Kanunun 4. maddesi uyarınca mobbing gibi etik ilkeleri ihlal eden uygulamalar iddiasıyla en az genel müdür veya eşdeğer düzeydeki kamu görevlilerine yönelik Kamu Görevlileri Etik Kuruluna başvuru yapılabilmektedir

(Kasapoğlu Turhan, 2013: 108). Yönetmeliğin ekinde, Kurula kimlere yönelik doğrudan başvuru yapılabileceği açıkça belirtilmiş olup bu kişiler; merkez kuruluşları, yerinden yönetim teşkilatları, mahalli idareler ve kamu kurumu mahiyetindeki meslek teşekkülleri açısından ayrı kategorilerde tanımlanmaktadır. Bunun yanı sıra Kurul, diğer kamu görevlilerinin en az genel müdür seviyesinde olup olmadığını teşkilat yapısı ve görevleri doğrultusunda belirleme yetkisine sahiptir. Ayrıca Yönetmeliğin 33. maddesi çerçevesinde genel müdür düzeyinin altında görev yapan kamu görevlileriyle ilgili şikayetler ise yetkili disiplin kuruluna iletmek üzere ilgili kurumun amirliğine yapılabilmektedir.

Yönetmeliğin 32. maddesi gereğince başvurular, yazılı olarak, posta veya e-posta yoluyla ya da sözlü şekilde yapılabilmektedir. Yönetmeliğin 33/2. maddesi⁴ ise, dilekçede yer alması gereken bilgi ve belgeleri düzenlemektedir. Bu hüküm mobbing şikayetleri açısından değerlendirildiğinde, özellikle son cümlede belirtilen davranışın tam olarak nerede ve ne zaman gerçekleştiğini somut şekilde ifade etmenin her zaman mümkün olmayabileceği anlaşılmaktadır. Mobbing, tekil bir eylemden ziyade tekrar eden benzer veya farklı davranışların bir bütünü olarak ortaya çıktığından mağdurun her bir davranışın zamanı ve yerini kesin olarak belirtmesi zor olabilmektedir. Ancak tüm davranışlar net şekilde belirtilmese bile en azından genel bir zaman aralığının belirlenmesi önem arz etmektedir.

Başvurular, ilgili kurumların görevli ve yetkili disiplin kurullarınca kurul tarafından kabul edilen yönetmeliklerde belirtilen etik değerlerin ihlal edilip edilmediği açısından incelenmektedir. İnceleme sonucunda verilen karar, hem başvuru sahiplerine hem de Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı'na yazılı bir biçimde iletilmektedir. 5176 sayılı Kanunun 5. maddesine göre Kurulun, kendisine ulaşan şikayet veya ihbarları en geç üç ay içinde inceleyip sonuçlandırması gerekmektedir. İnceleme sonucunda etik ilkelerine aykırılık tespit edilmezse şikayet edilen açısından herhangi bir işlem yapılmamaktadır. Ancak etik ilkelere aykırılık bulunduğu takdirde Yönetmeliğin 39/2. maddesi gereğince Kurulun yetki alanına giren kamu görevlileriyle ilgili karar, Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna bildirilmektedir. Kurulun görev alanı dışında kalan ve ilgili kamu kurumlarının disiplin kurulları tarafından alınan kararlar ise yalnızca taraflara tebliğ edilmekte ve kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Ayrıca etik kurallara aykırılık aynı zamanda disiplin suçu niteliği taşıdığından

⁴ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik m. 33/2: “Dilekçede, etik ilkeye aykırı davranış iddiasına ilişkin bilgi ve belgeler açık ve ayrıntılı olarak belirtilir. Elde bulunan belgeler dilekçeye eklenir. Başvuru konusu aykırı davranış iddiası, kişi, zaman ve yer belirtilerek somut biçimde gösterilir.”

ilgililere ilişkin bu konuda disiplin soruşturması başlatılması gerekmektedir. Bununla birlikte, 5176 sayılı Kanunun 4/3.⁵ ve Yönetmeliğin 31/2.⁶ maddeleri, kötüniyetli ve soyut başvuruların önlenmesini amaçlamaktadır (Çaptuğ Dilek, 2022: 375-376; Erkal, 2014: 192-193). Son olarak Kurulca yapılan inceleme ve soruşturmalar neticesinde verilen kararlar, kamu görevlilerinin etik değerlere uygun hareket edip etmediğini belirlemeye yöneliktir. Dolayısıyla bu kararlar, idari dava konusu olabilecek icrai nitelikte işlemler arasında yer almamaktadır (Kasapoğlu Turhan, 2013: 108).

3.3. Psikolojik Tacizle Mücadele Kuruluna Başvuru

19/03/2011 tarih ve 27879 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi konulu Genelgenin 4., 5. ve 8. maddeleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına mobbingin önlenmesine yönelik önemli sorumluluklar yüklemiştir. Bu kapsamda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından İletişim Merkezi (ALO 170) hattı oluşturulmuş ve çalışanlara psikologlar aracılığıyla yardım ve mental destek sağlanması amaçlanmıştır. Bu hatta ilişkin hazırlanan resmi internet sitesinde mobbing ile ilgili bilgilendirmeler yer almakla birlikte daha çok özel sektör çalışanlarına yönelik bir vurgu yapılmıştır. Ancak Bakanlığın resmi internet sayfasında, adı geçen hattın “*mobbing (kamu ve özel sektör işyerlerinde psikolojik baskı ve taciz) dahil her türlü şikayet*” için kullanılabileceği açıkça ifade edilmiştir (Gedikkaya, 2019: 62-63; Pala Kavalcı, 2024: 247). Bu durum, memurların da bahsi geçen hat üzerinden mobbing konusunda idari açıdan destek alabileceği ve şikayette bulunabileceği anlamına gelmektedir. Fakat ALO 170 hattı, daha çok çalışanlara yönelik psikolojik destek hizmetleri sunmayı amaçlamaktadır.

Mobbingin önlenmesi için Genelgenin 5. maddesi kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çatısı altında, sivil toplum örgütleri ve ilgili kurumların iştirak etmesiyle Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu oluşturulmaktadır. Bu Kurul; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ),

⁵ 5176 sayılı Kanun m. 4/3: “Kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeyle dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.”

⁶ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik m. 31/2: “Kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular değerlendirmeye alınmaz.”

Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN), Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (KAMU-SEN) ve Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) Genel Sekreterlerinin katılımıyla yılda iki kez olağan, acil ve gereken durumlarda ise olağanüstü toplanmaktadır. Adı geçen Kurulun görevleri arasında; işyerlerinde mobbingin önlenmesi için ulusal düzeyde politikalar geliştirilmesine katkı sağlamak, ihtiyaç halinde araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmak, raporlar ve bilgilendirici dokümanlar hazırlamak ve kamuoyunu bilinçlendirmek, eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini organize etmek gibi konular yer almaktadır (Pir, 2019: 70; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2017: <https://www.csgeb.gov.tr/>, E.T.: 25/11/2024; Gedikkaya, 2019: 63-64). Bu bağlamda bahsi geçen Kurulun temel görevi, mobbingin önlenmesine yönelik politikalar geliştirmek şeklinde öne çıkmaktadır. Fakat Kurulun ihtiyaç duyulan hususlarda araştırma ve soruşturma yapma veya yaptırmaya yetkisinin içeriği açık bir biçimde belirtilmese de, buradan hareketle mobbinge dair idari bakımdan bireysel başvuruların da Kurul tarafından ele alınabileceği değerlendirilmektedir.

3.4. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna Başvuru

Kamu görevlileri, mobbing nedeniyle idari açıdan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna (TİHEK) da başvurma hakkına sahiptir. 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun (TİHEKK) 1. ve 9. Maddeleri uyarınca bu Kurum; *“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 işlevi görmek”* hususlarında görevli ve yetkilidir (Ergene, 2023: 119-121). Bu kapsamda mobbing eyleminden dolayı da adı geçen Kuruma başvuru yapılabilmektedir. Zira mobbing, TİHEKK’nin 2/1-g. maddesi⁷ gereğince kötü ve hatta işkence dahi olabilecek yıldırma içerikli bir fiil olduğundan mobbinge idari bakımdan mücadelede bulunmak bahsi geçen Kurumun görevleri arasında sayılmaktadır.

TİHEKK’nin 17. maddesi çerçevesinde ayrımcılık yasağının⁸ ihlal edildiğini düşünen her gerçek veya tüzel kişi, TİHEK’e başvuruda bulunabilmektedir. Ancak

⁷ 6701 sayılı TİHEKK m. 2/1-g: *“İşyerinde Yıldırma: Bu Kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanılarak kişiyi işinden soğutmak, dışlamak, bıkırtmak amacıyla kasıtlı olarak yapılan eylemleri ifade eder.”*

⁸ Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik m. 31: *“Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu kapsamında*

başvuru öncesinde, iddia edilen ayrımcı uygulamanın düzeltilmesi için ilgili tarafa talepte bulunulması gerekmektedir. Bu talep reddedilir veya otuz gün içerisinde cevap verilmezse Kuruma başvuru hakkı doğmaktadır. Bununla birlikte telafisi zor veya imkansız zararların mevcut olduğu durumlarda, Kurum bu koşulu aramaksızın başvuruları kabul edebilmektedir. Ayrıca dava açma süresi içinde yapılan müracaatlar, işleyen dava açma süresini durdurmaktadır. 24/11/2017 tarih ve 30250 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren TİHEKK’nin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 32. ve 34. maddelerine göre, başvurular ücretsiz olarak dilekçeyle şahsen gerçekleştirilebileceği gibi posta, faks veya elektronik posta yoluyla da yapılabilir. Fakat faks veya elektronik posta vasıtasıyla gerçekleştirilen başvurularda, dilekçenin aslı on beş gün içerisinde Kuruma iletilmediği takdirde bu başvurular yapılmamış sayılmaktadır. Bunun yanı sıra Yönetmeliğin 35. maddesi gereğince başvuruda iddialar net ve anlaşılır bir şekilde ifade edilmelidir. Dilekçede başvuru konusu ve talep açıkça belirtilmeli, ihlale sebep olan kişi veya kurumlar biliniyorsa bu bilgilere de yer verilmelidir. Yine başvuruya ilişkin bilgi ve belgeler mevcutsa dilekçeye eklenmesi gerekmektedir. TİHEKK’nin 20. Maddesi uyarınca Kurum, yürüttüğü inceleme ve araştırmalar kapsamında bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkisine sahiptir (Çaptuğ Dilek, 2022: 376-377; Cın Karagöz, 2016: 30). Mobbing yalnızca sözlü ifadeler veya hareketlerle gerçekleştirilen eylemleri içeriyorsa bu tür durumların ispatında tanık ifadeleri kritik bir rol oynamaktadır.

TİHEKK’nin 18. maddesi kapsamında Kurum, başvuruları ve kendi inisiyatifiyle başlattığı incelemeleri, en geç karar tarihini izleyen üç ay içerisinde sonuçlandırmakla yükümlüdür. Bu süre, Kurum Başkanınca bir kez olmak üzere en fazla üç ay daha uzatılabilir. İncelemenin niteliğine bağlı olarak Başkan, tarafların görüşlerini aldıktan sonra kendiliğinden veya taleple birlikte tarafları uzlaşma sürecine çağırabilir. Uzlaşma ile çözüme kavuşturulamayan başvurular ve incelemeler hakkında Kurum, mobbing benzeri ayrımcılık yasağı ya da insan hakları ihlali olup olmadığına dair karar vermektedir. Ayrıca Kurum, söz konusu ihlalleri tespit ettiğinde ilgili adli makamlar nezdinde suç duyurusunda bulunmaktadır (Ergene, 2023: 122-124). Bununla birlikte Yönetmeliğin 47., 48. ve 49. maddeleri uyarınca başvuruların gerekli koşulları barındırıp barındırmadığı da araştırılmaktadır. Mobbing bakımından ise başvurunun soyut ya da mükerrer

cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hâl, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı ayrımcılık yasağı ihlalleri, başvurunun konusunu oluşturur.”

olması veya Kurumun görev alanına girmediğinin tespit edilmesi halinde incelenemezlik kararı verilmektedir.

TİHEKK'nin 25. maddesi⁹ doğrultusunda Kurum, başvuru sonucunda mobbing benzeri ihlal tespit ederse idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olmaktadır (Cin Karagöz, 2016: 26-27). Bu çerçevede Kuruma doğrudan idari yaptırım yetkisi tanınması, Kurumun etkinliğini artıran önemli bir adımdır. Bunun yanı sıra Kurum tarafından verilen idari para cezalarına itiraz etmek isteyen kişiler, TİHEKK'nin 25/6.¹⁰ maddesi uyarınca ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. Maddesi çerçevesinde on beş gün içerisinde görevli ve yetkili sulh ceza hakimliğine başvurabilmektedir. Belirtilen süreçte itiraz başvurusunda bulunulmadığı takdirde idari yaptırım kararı kesinleşmektedir.

3.5.Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine Başvuru

Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), 04/06/2022 tarih ve 31856 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5690 sayılı Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi Yönetmeliği ile kurulmuştur. CİMER, vatandaşların yönetimle ilgili şikayet, talep, görüş ve önerilerini içeren başvurularını kolayca iletebilmeleri için bir platform sağlamıştır. Yönetmeliğin temel amaçlarından biri, bu başvuruların hızlı bir şekilde işleme alınması, değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve başvuru sahiplerine zamanında yanıt verilmesidir. Bu kapsamda ALO 150 hattı da oluşturulmuştur. Ayrıca Yönetmelik; Başkanlık, Bölge Müdürlükleri, iletişim büroları, yurtdışı temsilcilikleri ve kamu kurum ve kuruluşlarında müracaat birimlerinin kurulmasını öngörmüştür (Dede, 2024: 358-359).

Yönetmeliğin 5. maddesi uyarınca 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun kapsamında idari veya ihlal içeren başvurular, ilgili müracaat birimlerine ya da CİMER'in resmi internet sayfası üzerinden yapılabilir. Bu çerçevede kamu görevlileri, mobbing şikayetlerini CİMER aracılığıyla iletebilmektedir. CİMER'e gelen şikayet ve başvurular,

⁹ 6701 sayılı TİHEKK m. 25: “Ayrımcılık yasağının ihlali hâlinde, bu ihlalin etki ve sonuçlarının ağırlığı, failin ekonomik durumu ve çoklu ayrımcılığın ağırlaştırıcı etkisi dikkate alınarak ihlalden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında bin Türk lirasından on beş bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanır. İdari para cezasının kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hakkında uygulanması hâlinde, ödenen idari para cezası, cezaya esas ayrımcı uygulamaya kusurıyla sebebiyet veren kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında görev yapanlara rücu edilir.”

¹⁰ 6701 sayılı TİHEKK m. 25/6: “Bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde idari yaptırımlara ilişkin olarak 30/03/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.”

konularına göre ilgili kurum veya kuruluşlara yönlendirilmekte olup söz konusu başvurulardan mobbing nedeniyle yapılanlar, incelenmek ve başvuru sahibine bilgi verilmek üzere kamu görevlisinin çalıştığı kuruma iletilmektedir.

3.6.İş Sağlığı ve Güvenliği Kuruluna Başvuru

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun (İSGK) 13. maddesi, çalışanlara işyerinde acil ve ciddi bir tehlike tespit edilmesi halinde, bu hususun değerlendirilmesi ve gereken önlemlerin alınması amacıyla iş sağlığı ve güvenliği kuruluna ya da kurulun oluşmadığı işyerlerinde doğrudan işverene kurumsal başvurma hakkı vermektedir. Çalışan, başvurusunun ardından gereken önlemler alınana kadar işini yapmaktan kaçınabilmektedir. Ancak bu karar çalışan tarafından tek başına alınamamakta ve çalışmaktan kaçınma hakkı ancak İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır. Bu süreçte çalışanın çalışmadığı süreye ilişkin ücreti ve diğer yasal hakları korunmaktadır. İSGK'nın 13/4. maddesi gereğince *“toplu sözleşme veya toplu iş sözleşmesi ile çalışan kamu personeli, çalışmadığı dönemde fiilen çalışmış sayılmaktadır”* (Erkal, 2014: 202). Bu sebeple çalışanın yasadan doğan tüm hakları, çalışmadığı süre boyunca da kesintisiz olarak geçerliliğini korumaktadır.

İSGK, kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsamakta olup bu kanun çerçevesinde hangi işyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu oluşturulacağına dair 18/01/2013 tarih ve 28532 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. Yönetmeliğin 4/1. maddesine göre, elli ve daha fazla çalışanı olan ve altı aydan uzun süreli sürekli işlerin yürütüldüğü işyerlerinde işverenin Kurul oluşturması zorunlu kılınmıştır. Yönetmelik, Kurul oluşturulması için belirli bir çalışan sayısı koşulu getirirken kamu ve özel sektör işyerleri arasında herhangi bir ayırım yapmamıştır. Ayrıca Yönetmeliğin 3/2. maddesi; çalışan, işveren, kurul ve çalışan temsilcisi gibi kavramlar açısından İSGK’ya atıfta bulunmuştur (Özer, 2018: 497-498). Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarında da elli ve daha fazla çalışanın var olması halinde İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu kurulması mecburi hale getirilmiştir.

Yönetmelik, tıpkı kanunda olduğu gibi çalışanın Kurula başvurması için gerekli görülen ciddi ve yakın tehlike durumuyla ilgili herhangi bir net tanım veya açıklık sunmamaktadır. Bu nedenle mobbing davranışlarının, Kurula başvuru açısından ciddi ve yakın bir tehlike teşkil edip etmediğini değerlendirebilecek somut kriterler bulunmamaktadır. Ayrıca Kurulun görev ve yetkilerinin düzenlendiği Yönetmeliğin 8. maddesinde, çalışanın işyerindeki yakın ve ciddi bir tehlike durumunda yapacağı başvuru üzerine Kurulun nasıl bir karar alacağı ya da bu kararı hangi koşullarda vereceği konusunda herhangi bir hükme yer verilmemektedir.

Başvuruya ilişkin yalnızca Yönetmeliğin 8/1-ğ. maddesi, “*Kurul, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 13. maddesinde belirtilen çalışmaktan kaçınma hakkında talepler ile ilgili acilen toplanarak karar verir*” şeklinde ifade ederek, yasayla Kurula müracaatın söz konusu olmadığı durumlarda çalışmaktan kaçınmaya yönelik başvuruyu öngörmektedir (Erkal, 2014: 202-203). Buna karşın İSGK’nın 13. maddesi ve iş sağlığı ve güvenliği kapsamında çalışanlara rehberlik etmeyi amaçlayan Yönetmeliğin 8/1-b. ile işyerinde teknoloji, iş yönetimi ve koşulları, sosyal ilişkiler ile çalışma ortamı gibi konuların etkilerini içeren kapsamlı ve sistematik bir önleyici politikanın oluşturulması hususunu düzenleyen 8/1-h. maddeleri birlikte ele alındığında, mobbing sebebiyle Kurula başvuru yapılmasının mümkün olabileceği anlaşılmaktadır. Nitekim mobbing davranışlarının psikolojik rahatsızlıklara yol açabileceği dikkate alındığında, memurlar ve diğer kamu görevlileri için taciz ve saldırılara karşı tedbir alınması ve rehberlik sağlanması amacıyla başvuru hakkının tanınması yasal bir zorunluluk arz etmektedir. Ayrıca İSGK’nın 22/1. maddesi gereğince işveren, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uygun olarak Kurulca verilen kararları yerine getirmekle yükümlüdür.

İSGK’nın 13/3. maddesi, çalışanların işyerindeki iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin yetersizliği gerekçesiyle yetkili makamlara başvurmaları halinde bu durumun haklarının kısıtlanmasına sebep olamayacağını ifade etmektedir. Bu çerçevede, mobbing nedeniyle yetkili makamlara başvuru yapan bir çalışanın aleyhine bir karar alınması veya haklarının gasp edilmesi hukuka aykırılık teşkil edecektir. Zira söz konusu düzenleme, karşılaştırmalı hukukta olduğu gibi Türkiye’de de çalışanların sağlıkla ilgili haklarını etkili bir biçimde kullanabilmeleri için koruma işlevi görmektedir.

4.MOBİNG KAPSAMINDA İDARİ BAŞVURU YOLLARININ ETKİNLİĞİ

Mobbing ile mücadelede çeşitli idari başvuru yolları bulunsa da, bu yolların ne derece etkili olduğu konusunda tartışmalar söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda bahsi geçen yolların, yapılan başvurular sonucunda alınan kararların etkili ve tatmin edici olmasıyla beklentileri karşılayabilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte kararların sonuçları kadar idarenin soruna yaklaşımı da kritik bir önem arz etmektedir. Başvurular neticesinde ilgili komisyon veya kurum tarafından verilen kararların bir kısmı bağlayıcı nitelikteyken, diğerleri yalnızca tavsiye özelliği taşımaktadır.

Mobbing ile mücadelede etkili idari başvurular, idareye belirli bir işlem veya eylem gerçekleştirme yükümlülüğü getiren başvurulardır (Yıldırım, 2006: 69). Bu doğrultuda mobbingin önlenmesi ve meydana gelen idari işlemlerin sonuçlarının

ortadan kaldırılması açısından en etkili yöntemlerden biri, hiyerarşik başvuru (idareye şikayet başvurusu) mekanizmasıdır. Zira mobbing mağduru bir kamu görevlisinin üst amirine başvurarak psikolojik tacizlerin durdurulmasını veya önlenmesini talep etmesi halinde, amirlerin disiplin soruşturması başlatma ve gerekli diğer tedbirleri alma yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle kurumun aldığı kararlar icrai nitelikte olup, hukuki sonuçlar doğurarak mağdurları koruma açısından önemli bir işlev görmektedir. Buna ek olarak TİHEK'e yapılan başvurular da mobbinge yönelik etkili bir idari başvuru yolu olarak dikkat çekmektedir. Bu başvurularda Kurum, mobbingin varlığını tespit ettiği takdirde idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğu için bu süreç, mücadelede güçlü bir çözüm sağlayabilmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na yapılan başvurular söz konusu olduğunda Kurul, genel müdür ve üstü seviyedeki kamu görevlileriyle ilgili kararları doğrudan kendisi vermekte ve fakat diğerleriyle ilgili durumları ise mobbing failinin bağlı bulunduğu kurumun disiplin kuruluna gerekli incelemenin yapılması amacıyla göndermektedir. CİMER'e yapılan mobbing başvurularında da benzer bir süreç izlenilmekte olup, dilekçeler mağdurun bağlı bulunduğu kuruma yönlendirilerek hiyerarşik başvuru süreci işletilmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu ise çalışmaktan kaçınma hakkının uygulanabilmesi için kararlar alabilmektedir. Özellikle memurlar açısından da söz konusu kararın verilebilmesi, bu mekanizmayı etkili bir başvuru yolu haline getirmektedir. Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu da mobbinge mücadeleyle yönelik politikalar geliştirme sorumluluğu taşımaktadır. Ancak bireysel başvuruların Kurul tarafından incelenebileceği görüşü, mevcut düzenlemelerin zorlayıcı bir yorumu sonucunda ortaya çıkmaktadır (Erkal, 2014: 205). Mobbingin yarattığı etkiler dikkate alındığında, bireysel başvuruları değerlendirerek karar verebilecek, bağımsız çalışan ve kurumların kendi bünyesinde faaliyet gösteren birimlere gereksinim duyulmaktadır. Bu birimlerin, tarafların katılımıyla mobbing konusunda uzman kişilerden oluşması ve sorunları çözüm ya da uzlaşma yoluna yönlendirebilmesi önem arz etmektedir. Dolayısıyla idare tarafından oluşturulacak bahsi geçen türden uzlaştırma kurulları, alınacak kararların hem etkili hem de tatmin edici olmasını sağlayabilmektedir (Çolak, 2012: 110). Bu bağlamda, bağımsız mobbinge mücadele kurullarının oluşturulması veya mevcut etik kurulların çerçevesinde faaliyet göstermesi, söz konusu kurullara uzlaştırma ya da arabuluculuk yetkisi verilmesi ve icrai kararlar alabilme imkanının tanınması, mobbinge karşı kritik bir adım olacaktır.

İdari başvurular hukuki etkileri açısından etkili ya da etkisiz olarak sınıflandırılabilir de, bu başvuruların uygulamada ne kadar etkili olduğu konusunda çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Bilhassa bireylerin talep ettikleri

haklar hakkında kararların yine idarenin kendisi tarafından verilmesi, adı geçen başvuruların etkisiz olarak algılanmasına neden olabilmektedir. Bunun temel sebeplerinden biri, bahsi geçen başvuruların yalnızca prosedürel formalitelerle sınırlı kalması ve sürecin şekli bir nitelik taşımasından kaynaklanmaktadır. Ancak hukuk devleti ilkesine uygun bir sistemde idarenin, isabetli, adil ve hukuka uygun kararlar alabilmesi için olayın tüm yönlerini aydınlatacak kapsamlı bir araştırma yapması ve ilgili delilleri dikkatlice incelemesi gerekmektedir (Akyılmaz, 2000: 122-135; Gözler, 2011: 564). Bununla birlikte idarenin tarafsız davranmaması, üst amirlerin kendi sorumluluklarını gizlemek amacıyla astlarının hatalarını görmezden gelmesi gibi hususlar, idari denetimin güvenilirliğini zedeleyerek etkisiz hale getirebilmektedir. Bu tür sorunların önüne geçmek adına başvuruda bulunan kamu görevlilerinin haklarını koruyacak özel düzenlemelerin getirilmesi büyük önem taşımaktadır. Özellikle idari başvuruyu, kamu görevlisinin amirine yönelik yaptığı göz önüne alındığında, ilgililer bu süreci başlatmaktan çekinebilmektedir (Erkal, 2014: 206). Karşılaştırmalı hukukta bu hususları önleyici uygulamalara bakıldığında, söz konusu çekinceleri gidermek amacıyla kamu görevlilerini korumaya yönelik düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Örneğin, Fransa’da olduğu gibi başvurular ya da bu başvurulara bağlı sebeplerle müracaatçılara karşı herhangi bir olumsuz işlem veya eylem yapılmasını engelleyen yasal düzenlemeler getirilebilir. Bu şekildeki bir düzenleme, idari başvuru süreçlerinin daha güvenilir ve etkili bir hale gelmesini sağlayarak bireylerin haklarını daha güçlü bir şekilde koruyabilir.

5.SONUÇ

Türk İdare Hukukunda mobbing, özellikle kamu çalışanlarının sıkça karşılaştığı fiziksel, psikolojik ve sosyal boyutlarda derin etkiler bırakan bir sorun olarak öne çıkmaktadır. Bu sorunla mücadelede, hukuki koruma ve idari mekanizmaların etkinliği, bireylerin haklarını savunmaları açısından kritik bir öneme sahiptir. Ancak mevcut mekanizmaların işlevselliği ve uygulamadaki etkisi, çözülmesi gereken çeşitli yapısal ve pratik sorunlarla sınırlı kalmaktadır.

Türk İdare Hukuku, mobbing mağdurlarına çeşitli idari başvuru yolları sunmaktadır. Fakat bu yolların etkinliği ve uygulanabilirliği yeterli öneme sahip değildir. Zira hiyerarşik başvurular ve TİHEK’in yaptırım gücü, mobbinge maruz kalanlar açısından umut vaat eden mekanizmalar olarak öne çıksa da, uygulamada karşılaşılan sorunlar adı geçen mekanizmaların işlevselliğini azaltmaktadır. Özellikle idari kararların bağlayıcı olmaması veya tarafsızlık konusundaki şüpheler, mağdurların haklarını tam anlamıyla savunmasını engellemektedir. CİMER ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi yapılar ise genellikle tavsiye

niteliğinde kararlar almakta, bu da mağdurların beklentilerini karşılamamaktadır. Bunun yanı sıra Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu'nun bireysel başvuruları değerlendirme yetkisini netleştiren düzenlemeler de yapılması gerekmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu ise mobbinge ilgili somut ve ölçülebilir kriterler belirlemelidir.

Yukarıda yapılan açıklamaların yanı sıra Türk İdare Hukukundaki mobbinge yönelik idari başvuru yollarının etkinliğini artıracak yapısal reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda; mobbing uyuşmazlıklarını özel olarak değerlendirecek tarafsız bir yapı oluşturulmalı, taraflar arasında arabuluculuk yapabilecek mobbing konusunda uzman kişilerden oluşan komisyonlar kurulmalı, verilecek kararların bağlayıcılığı güçlendirilmeli, başvuru süreçleri hızlandırılmalı ve mağdurların haklarına zamanında erişimleri sağlanmalıdır. Sonuç olarak mobbing ile mücadelede daha etkili bir idari yapı oluşturmak, yalnızca mağdurların haklarını korumakla kalmayacak aynı zamanda kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini de güçlendirecektir. Dolayısıyla Türk İdare Hukukunun, yapısal reformlar ve uygulamadaki eksikliklerin giderilmesiyle bu alanda uluslararası standartlara ulaşabileceği değerlendirilmektedir.

YAZARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazar çalışmaya tek başına katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

A)Telif Eserler

Akyılmaz, B. (2000). İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, (Birinci Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları.

Akyılmaz, B. - Sezginer, M. - Kaya, C. (2014). Türk İdare Hukuku, (Beşinci Baskı), Ankara: Seçkin Yayınları.

Bilge, S. S. (2016). Mobbing Terimi ve Türk Hukuk Düzeninde İncelenmesi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65(4), 1245-1290.

Cin Karagöz, E. (2016). Kadın-Erkek Eşitliği ve Ayrımcılık Yasağı Bağlamında Türkiye Eşitlik ve İnsan Hakları Kurumu'nun Yetkileri, Yasama Dergisi, 32, 21-40.

Çaptuğ Dilek, M. (2022). İş Yerinde Psikolojik Tacize Maruz Kalan Kamu Personelinin İzleyebileceği Hukuki Başvuru Yolları, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı (2022-2), 359-396.

Çolak, N. İ. (2012). İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları, Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu (ss. 97-118), 11 Mayıs 2012 Ankara, (Birinci Baskı), Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları.

Dede, A. (2024). Dijital İletişim, Dijital Vatandaşlık, Dijital Yönetişim ve CİMER, Abant Sosyal Bilimler Dergisi, 24(1), 355-365.

Ergene, A. (2023). Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun İnsan Haklarının Ulusal Alanda Korunmasındaki Rolü, Kırklareli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1(1), 105-134.

Erkal, A. (2014). İdare Hukukunda Mobbing, (Birinci Baskı), Ankara: Adalet Yayınevi.

Gedikkaya, M. T. (2019). Kamuda Psikolojik Taciz (Mobbing) ile Mücadele Politikasının Değerlendirilmesi: Psikolojik Taciz Genelgesi Örneği, Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(2), 53-70.

Gözler, K. (2011). Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt II, (Birinci Baskı), Bursa: Ekin Yayınevi.

Kasapoğlu Turhan, M. (2013). Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 105, 89-128.

Leymann, H. (1996). The Content and Development of Mobbing at Work, European Journal of Work and Organizational Psychology, 5(2), 165-184.

Odyakmaz, Z. - Güzel, O. (2013). İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk, Ankara Barosu Dergisi, 3, 19-55.

Özer, H. D. (2018). İşverenlerin İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu Oluşturma Yükümlülüğü, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 22(3-4), 489-546.

Pala Kavalcı, M. (2024). Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının İdari Eylem Niteliği, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7(1), 241-263.

Pir, E. (2019). Türk Hukukunda Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Sonuçları, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Sezer, Y. - Bilgin, H. (2008). Danıştay Kararlarında İdari Başvurular, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 57(4), 337-366.

Tınaz, P. (2006). İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing), Çalışma ve Toplum Dergisi, 4(11), 13-28.

Tınaz, P. - Ergin, H. - Bayram, F. (2008). Çalışma Psikolojisi ve Hukuki Boyutlarıyla İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing), (Birinci Baskı), İstanbul: Beta Yayınları.

Yıldırım, R. (2006). İdari Başvurular, (Birinci Baskı), Konya: Mimoza Yayınları.

Yüksel, C. (2006). Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler, İstanbul Hukuk Mecmuası, 64(2), 167-211.

B)İnternet Kaynakları

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2017). İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, <https://www.csgb.gov.tr/media/1328/işyerlerinde-psikolojik-taciz-mobbing-bilgilendirme-rehberi-2017.pdf>, (E.T.: 25.11.2024).

Türk Dil Kurumu. (2023). Türkçe Sözlük (Onikinci Baskı), <https://sozluk.gov.tr/>, (E.T.: 20.11.2024).

C)Yüksek Yargı Kararları

Danıştay 2. Dairesi, Tarih: 27/10/2017, Esas: 2015/6046, Karar: 2017/6537.

Danıştay 8. Dairesi, Tarih: 01/03/2018, Esas: 2016/5696, Karar: 2018/1160.

NOT: Çalışma içerisinde yer alan ve kaynaklarda belirtilen yüksek yargı kararları, UYAP (Ulusal Yargı Ağı Projesi) sisteminden (<https://portal.uyap.gov.tr>) faydalanılarak temin edilmiştir.