

# MOBBİNGİN İDARİ İŞLEMLERDEKİ GÖRÜNÜMLERİ, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

*APPEARANCES OF MOBBING IN ADMINISTRATIVE ACTS, PROBLEMS AND PROPOSED SOLUTIONS*

Araştırma Makalesi  
**Alkım AKTAŞ İNAM\***

## ÖZ

Mobbing, sistematik ve yıldırma amaçlı davranışlar bütünüdür. İdare hukuku bağlamında bu süreç, çoğu zaman idari işlemler aracılığıyla yürütülerek hukuki bir görünüm kazanmaktadır. Özellikle görev yeri değişiklikleri, atama kararları ve disiplin soruşturmalarının ölçsüz biçimde uygulanması, kamu gücünün kamu görevlileri aleyhine yönlendirilmesine ve mobbing niteliği taşıyan uygulamalara zemin hazırlayabilmektedir. Oysa mobbing yalnızca bireysel bir hak ihlali değil, aynı zamanda hukuk devleti ilkesini ve kamu hizmetlerinin etkinliğini zedeleyen yapısal bir risktir. Bu çalışmada, mobbing olgusunun idari işlemler bağlamındaki yansımaları incelenmiş; özellikle amaç unsurunun kötüye kullanımını ortaya çıkarmadaki zorluklar, yürütmenin durdurulması taleplerinde karşılaşılan sınırlamalar ve ispat güçlükleri detaylı biçimde ele alınmıştır. Mobbingin karmaşık ve sistematik doğasının, yargı organlarını çoğu zaman mekanik ve biçimsel unsurlar üzerinden değerlendirme yapmaya yönelttiği; bunun da idari işlemlerin etkin biçimde denetimini zorlaştırdığı vurgulanmıştır. Çalışmada, denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, gerekçelendirme yükümlülüğünün etkili şekilde uygulanması ve katılımcı yapıların hayata geçirilmesi gibi mobbingi önlemeye ve idarenin takdir yetkisinin nesnel ölçütlere bağlanarak denetlenebilirliğini artırmaya yönelik somut çözüm önerilerine de yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Mobbing, İdari işlem, İdarenin takdir yetkisi, İdarenin sorumluluğu, Personel konseyi

---

**DOI:** 10.32957/hacettepehdf.1785194

**Makalenin Geliş Tarihi:** 16.09.2025

**Makalenin Kabul Tarihi:** 09.12.2025

\* Dr. Öğr. Gör. Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Hukuk Bilimleri Bölümü, İdare Hukuku Anabilim Dalı

**E-posta:** alkmaktas@gmail.com

**ORCID:** 0000-0003-4277-9086

Bu makale Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

**ABSTRACT**

Mobbing refers to a series of systematic and intimidation-oriented behaviors. In the context of administrative law, this process is often carried out through administrative acts, thereby acquiring a formal legal appearance. In particular, disproportionate use of measures such as reassignments, appointments, and disciplinary proceedings may result in the misuse of public authority against civil servants, paving the way for practices that exhibit characteristics of mobbing. However, mobbing is not merely an individual rights violation but also a structural threat that undermines the rule of law and the efficiency of public administration. This study examines the implications of mobbing within the framework of administrative acts, focusing particularly on the difficulties in identifying the abuse of the purpose element, the limitations faced in requests for stay of execution, and the challenges of evidence and proof. It was emphasized that the complex and systematic nature of mobbing often led judicial bodies to adopt a limited approach based on mechanical and formal criteria, which hindered the effective judicial review of administrative acts. The study also presents concrete recommendations to prevent mobbing and strengthen the accountability of administrative discretion by enhancing oversight mechanisms, ensuring the effective implementation of the duty to provide reasoning, and institutionalizing participatory structures.

**Keywords:** Mobbing, Administrative act, Discretion, Liability of the administration, Personnel council

**EXTENDED SUMMARY**

This article addresses mobbing not merely as an individual ethical or psychological issue but as a structural risk within the framework of administrative law. While most studies on mobbing in Turkey focus on its conceptual and psychological dimensions, there remains a significant gap in legal scholarship that systematically examines how administrative acts can be instrumentalized to implement intimidation policies. The primary aim of this study is to demonstrate that administrative acts, despite being formally protected by the presumption of legality, can be strategically misused for arbitrary or personal motives, thereby functioning as tools of exclusion and coercion. It also aims to identify the legal challenges that hinder the effective judicial review of such practices.

The article first clarifies the distinctive features of mobbing from the perspective of administrative law, emphasizing its systematic character, continuity, and intent. It asserts that mobbing cannot be reduced to a series of isolated unlawful acts, but rather constitutes a structural and processual form of pressure often disguised behind vague justifications such as “institutional needs.” Within this context, fields where discretionary authority is broadly applied such as staff assignments, appointments, disciplinary procedures, performance evaluations, and personnel records are particularly susceptible to abuse. The study explores in detail how such acts may be legitimized through formal legality, despite their potentially harmful and unlawful effects.

Methodologically, the article combines doctrinal analysis with case law reviews, focusing on rulings by the Constitutional Court, the Council of State, and Regional Administrative Courts. It demonstrates how mobbing should be assessed through the lens of the constituent elements of administrative acts. Special attention is given to structural difficulties such as identifying the misuse of the “purpose” element, the indirect indications found within other elements of an act (such as cause, subject, and form), the ambiguity surrounding the boundaries of discretion, and the limited application of the obligation to provide adequate justification.

A critical argument developed in the article is that judicial oversight often fails to capture the processual nature of mobbing, especially when courts review administrative acts as isolated events. Through the analysis of relevant decisions, it is shown that this piecemeal approach prevents courts from recognizing the cumulative and systemic character of mobbing. Furthermore, it is argued that in cases involving mobbing claims, the criteria for granting stay-of-execution measures, particularly “obvious illegality” and “irreparable harm,” should be interpreted more broadly to provide meaningful interim relief. The article also contends that the administrative judiciary should ease the burden of proof by more effectively applying the ex officio investigation principle and considering the doctrine of prima facie evidence, which is already accepted in civil law.

The liability of the administration is examined within the framework of service failure, highlighting differing judicial interpretations of when a public authority can be held accountable. The article argues that mobbing represents a serious form of service failure that jeopardizes not only the dignity of the targeted civil servant but also the effectiveness and continuity of public service. It criticizes restrictive judicial interpretations, such as requiring the existence of a “gross misconduct,” as they risk trivializing the gravity of mobbing and failing to fulfill the state’s protective obligations.

In its concluding section, the article asserts that relying solely on judicial control is insufficient to combat mobbing and calls for both normative reform and institutional restructuring. It recommends that Law No. 657 on Civil Servants be amended to explicitly define mobbing as a disciplinary offense, that the obligation to provide reasoning be made a binding rule of administrative acts, and that internal complaint and audit mechanisms be designed to function independently and in a victim-centered manner. In addition, it proposes the establishment of employee representation bodies modeled on Germany’s personnel councils (Personalrat) in all public institutions in Turkey, to ensure internal accountability and reduce the risk of arbitrary administrative behavior.

Ultimately, the article argues that mobbing is not only a matter of workplace ethics or mental health but a challenge to the very principles of administrative law including legality, proportionality, transparency, and human dignity. It offers concrete and applicable recommendations for building an accountable and participatory administrative structure that strengthens the rule of law.

The study's objective is not only to offer remedies for individual violations but also to propose an institutional framework capable of preventing similar violations in the future and fostering a human rights-respecting and accountable public administration. The proposals developed in this regard aim not only to prevent mobbing but also to curb the abuse of administrative discretion and enhance transparency. In particular, the introduction of a staff council system applicable to administrative acts and measures concerning public officials would not only reduce the risk of mobbing but also strengthen adherence to the rule of law. Furthermore, the effective implementation of mechanisms with a general impact, such as recourse actions against public officials, would play a deterrent role in preventing mobbing and contribute to the institutionalization of the principle of good governance.

## **GİRİŞ**

Mobbing, yalnızca bireysel bir hak ihlali olarak değil, aynı zamanda kamu hizmetinin tarafsızlığını, sürekliliğini ve kalitesini doğrudan tehdit eden yapısal bir olgudur. İdare hukukunda mobbing kavramı, kamu görevlilerini görev ortamından uzaklaşmaya zorlayacak veya onları yıldıracak şekilde sistematik biçimde gerçekleştirilen davranışlar bütünüdür. Bu süreç, bireyin mesleki statüsünü ve psikolojik bütünlüğünü zedelemektedir. Mobbing ayrıca hukuki güvenlik, eşitlik ve idarenin şeffaflığı gibi ilkeleri zayıflatarak iyi idare anlayışını ve hukuk devleti ilkesini aşındıran bir uygulama alanı yaratmaktadır.

İdare hukukunda mobbing olgusu, çoğu zaman bireysel ve münferit eylemler düzeyinde ele alınmakta; ancak uygulamada sıklıkla görünürde hukuka uygun idari işlemler aracılığıyla sistemli bir yıldırma politikasına dönüşmektedir. Atama, görev yeri değişikliği, görevlendirme, sicil ve disiplin işlemleri gibi takdir yetkisinin geniş biçimde kullanıldığı alanlar, idari işlemlerin kötüye kullanımına ve kamu gücünün birey aleyhine yönlendirilmesine zemin hazırlayabilmektedir. Hukuka uygunluk karinesi ve işlemlerin biçimsel gerekçeleri, bu yıldırma amacını görünmez kılabilen ve yargısal denetimin etkinliğini sınırlayabilmektedir.

Bu çalışma, idare hukukunun temelini oluşturan idari işlemlerin ısrarlı baskı ve dışlama aracına dönüşme riskini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışma ile birlikte, idarenin takdir yetkisinin keyfi kullanımının mobbinge zemin hazırladığı; bu yönüyle mobbingin bireysel bir hak ihlalinin ötesinde, kamu gücünün kamu görevlileri aleyhine

yönelmesine yol açan yapısal bir sorun niteliği taşıdığı değerlendirilmiştir. İdari işlemlerin unsurları çerçevesinde özellikle amaç unsurunun kötüye kullanım biçimleri ve bu durumun yargısal denetimde nasıl görünmez hâle gelebildiği ele alınmış; hukuka uygunluk zırhı ardında meşruiyet kazanan bu sürecin, ispat güçlükleri ve yürütmenin durdurulması taleplerindeki sınırlamalarla birlikte yargısal değerlendirmeyi zorlaştırdığı vurgulanmıştır. Ayrıca hizmet kusuruna dayalı tazmin sorumluluğunun kapsamı ve şartları yargı kararları ışığında değerlendirilmiş; insan onurunu gözeten, takdir yetkisini nesnel sınırlara bağlayan ve idareye duyulan güveni güçlendiren bir denetim yaklaşımının gerekliliği ortaya konulmuştur.

### **I. MOBBİNG KAVRAMI**

Mevzuat düzenlemeleri incelendiğinde, iç hukukta mobbing kavramının 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu hariç herhangi bir kanun metninde açıkça tanımlanmadığı görülmektedir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun kuruluş felsefesi, temel hakların korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması ve ayrımcılığın önlenmesine yöneliktir. Bu amaç doğrultusunda işyerinde yıldırma olgusu da eşitlik hakkı ihlalinin bir görünümü olarak ele alınmakta ve ayrımcılık temellerine dayalı bir fiil şeklinde tanımlanmaktadır. Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasının g bendinde mobbing, işyerinde yıldırma olarak, "bu Kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanılarak kişiyi işinden soğutmak, dışlamak, bıktırmak amacıyla kasıtlı olarak yapılan eylemleri" ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Kanun'un mobbingi açıkça tanımlayan ilk düzenleme olması olumlu olmakla birlikte, yıldırma fiillerini yalnızca ayrımcılık temellerine dayalı hallerle sınırlaması, olgunun tüm görünümünü kapsayabilecek genişlikte değildir. Zira Kanun'a göre ayrımcılık; "cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hâl, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı eylemleri" ifade etmektedir. Oysa mobbing her zaman bu temellere dayalı olarak ortaya çıkmamakta; kimi zaman kişisel husumet, rekabet veya kıskançlık gibi daha basit saiklerle dahi sistematik yıldırma süreçlerine dönüşebilmektedir.

Bununla birlikte, mobbingin diğer kanunlar ile düzenleme altına alınmamış olması, bu nitelikteki davranışların tamamen yaptırımsız kaldığı anlamına

gelmemektedir. Anayasa'nın belirli hükümleri ve genel ilke niteliğindeki normlar dahi mobbing davranışlarını kapsamaktadır. İlk olarak, mobbing doğrudan temel hakları tehdit eden bir uygulamadır. Anayasa'nın "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2. maddesinde belirtilen insan haklarına saygılı olma ilkesine açıkça aykırıdır. İnsan onuruyla bağdaşmayan bu uygulama, Anayasa'nın 5. maddesinde öngörülen devletin temel yükümlülüğüyle de çelişmektedir. Devlet, bireylerin ve toplumun huzurlu, mutlu ve hem maddi hem de manevi açıdan gelişmiş bir yaşam sürdürebilmeleri için gerekli koşulları sağlamakla yükümlüdür.

Anayasa'nın 17. maddesinde, herkesin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra kimseye insan onuru ile bağdaşmayacak bir muamele yapılamayacağı ifade edilmiştir. Mobbing bu madde kapsamına girmekte olup, çalışanların kişisel sebepler uğruna işini bırakmaya zorlanması, ayrımcılığa tabi tutulması, kötü muamele aracılığı ile psikolojik olarak yıpratılmasını kapsamaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin de mobbingi değerlendirdiği kararlarda maddi ve manevi bütünlüğe vurgu yapılması, sürecin insan onuruyla bağdaşmadığını desteklemektedir.<sup>1</sup>

Mobbing, belirtilen hususlar dışında temel olarak çalışma huzuru ve barışını tehlike altına sokmaktadır. Oysa Anayasamızın 49. maddesinin 2. fıkrası ile devlet, çalışma barışının sağlanması için önlem almakla yükümlü kılınmıştır. Bahsi geçen maddelerden de anlaşılacağı üzere mobbingin önlenmesi konusunda devletin pozitif yükümlülükleri bulunmaktadır.<sup>2</sup> Devletin pozitif yükümlülüğü, yalnızca pasif olarak hak ihlallerinden kaçınmakla değil, bireylerin haklarını koruyacak önleyici tedbirleri alma sorumluluğuyla da ilgilidir. Dolayısıyla devlet, hem yasal çerçeveyi oluşturmakla hem de bu tür uygulamalara sebebiyet veren davranışları tespit etmek ve bunları engelleyecek etkili denetim mekanizmalarını işletmekle yükümlüdür.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2014/8715, K.T. 05.04.2018; Başvuru No. 2013/6235, K.T. 10.03.2016; Başvuru No. 2014/11091, K.T. 07.06.2017, <www.lexpera.com.tr>; 3 Kasım 2025.

<sup>2</sup> AİHM, Vicent Del Campo/İspanya, Başvuru No. 25527/13, 06.02.2019; Danıştay 8 D, E. 2019/6046, K. 2021/1626, K.T. 17.03.2021 <www.lexpera.com.tr>; 3 Kasım 2025.

<sup>3</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2017/16412, K.T. 07.10.2021 <www.lexpera.com.tr>; 3 Kasım 2025.

Mobbing terimi başlangıçta hayvan davranışlarındaki toplu saldırganlık ve dışlama davranışlarını tanımlamak için kullanılmıştır. Bu davranışlar türün korunması ve hayatta kalması açısından bir savunma stratejisi olarak görülmektedir.<sup>4</sup> Daha sonra iş yaşamında saldırganlık ve sosyal dışlama örüntülerinin insan topluluklarında da gözlemlenmesiyle günümüzdeki anlamını kazanmıştır.<sup>5</sup> Mobbing, iş hayatında çalışanların huzurlu ve üretken bir ortamda çalışma hakkını aşamalı biçimde ortadan kaldırarak hem bireyi hem de kurumsal yapıyı aşındıran tehlikeli bir süreçtir. Çalışma yaşamı, bireylerin yaşamlarının büyük bölümünü kapsayan ve belirli ölçüde özgürlüklerinden feragat ettikleri bir alan olarak, ruhsal bütünlüğün korunması ve yaşam kalitesinin sürdürülebilmesi bakımından barışçıl ve güvenli olmalıdır.<sup>6</sup> Bu sebeple mobbingin önüne geçebilmek kişilerin manevi bütünlüklerin korunması açısından oldukça önemli görülmektedir. Mobbing, aynı iş ortamında bir kişiyi yıldırma, dışlama veya işten uzaklaştırma gibi amaçlarla kasıtlı ve sistematik biçimde yürütülen; onun mesleki konumuna, onuruna ve bedensel ve ruhsal bütünlüğüne zarar veren davranışların bütünü olarak ifade edilebilecektir.<sup>7</sup>

Mobbing, çalışma yaşamında yaygın ancak çoğu zaman görünmez bir baskı biçimidir. İdare, sahip olduğu kamu gücünü meşru gerekçeler ardına gizleyerek kamu görevlileri üzerinde sistematik bir yıldırma politikasına zemin hazırlayabilmektedir. Çoğunlukla idarenin takdir yetkisini kullanarak tesis ettiği işlemler kapsamında yürütülen bu süreç, yalnızca bireyin psikolojik bütünlüğünü zedelemekle kalmamakta, aynı zamanda kamu hizmetinin etkin bir şekilde yürütülmesini doğrudan tehdit etmektedir. İdari işlemler, kamu yararı ilkesine dayalı olarak tasarlanmış olmalarına karşın, zaman zaman idarenin birey üzerindeki sistematik baskısını meşrulaştıran araçlara

---

<sup>4</sup> Konrad Lorenz, *On Aggression* (Marjorie Kerr Wilson tr, Routledge 2002) 23.

<sup>5</sup> Heinz Leymann, 'Mobbing and Psychological Terror at Workplaces' (1990) 5(2) *Violence and Victims* 119, 121.

<sup>6</sup> Şamil Demir, 'Mobbing Olgusunun Hukuki Değerlendirmesi' (2009) (2) *Ankara Barosu Dergisi* 139, 145.

<sup>7</sup> Buğra B Palabıyık, *Yargı Kararları Işığında Mobbing ve İspatı* (4. Baskı, Seçkin Yayınevi 2023) 27.

dönüşebilmektedir. Mobbing kavramı, görünürde hukuka uygun idari işlemlerin ardına gizlenen yıldırma politikalarını anlamak için kritik bir kavramsal çerçeve sunmaktadır.

Mobbing muhatabına göre iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Dikey mobbing hiyerarşik ilişkide ortaya çıkmakta olup<sup>8</sup>, astlık üstlük ilişkisi içerisinde daha çok üstün yetkilerini kötüye kullanarak asta uyguladığı, sınırlı olarak da astın üste yönlendirdiği muamelelerdir. Yatay mobbing ise, aynı statüde bulunanlar arasında ortaya çıkan türdür ve eşitler arasındaki mobbing anlamına gelmektedir.<sup>9</sup> Kurumlar içerisinde kişilerin yeterlilik düzeyi düştükçe dikey mobbing artmakta iken, rekabet ortamı arttığı sürece de yatay mobbing daha sıklıkla görülmektedir.<sup>10</sup> Dolayısıyla, liyakat ilkesinin güçlendirilmesi mobbing riskini azaltan önemli bir önleyici tedbirdir.

### A. Mobbingin Unsurları

Mobbing, çoğunlukla tek bir kişiyi hedef alan sistematik, düşmanca veya etik dışı bir iletişim biçimidir.<sup>11</sup> İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi Hakkında 2025/3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi<sup>12</sup> ile birlikte mobbingin unsurları da kapsanacak şekilde tanım yapılmıştır. Söz konusu düzenlemeye göre mobbing; “çalışanların iş yerlerinde kasıtlı ve sistematik olarak belirli bir süre aşağılanması, küçümsenmesi, dışlanması, kişiliğinin ve saygınlığının zedelenmesi, kötü muameleyle tabi tutulması, yıldırılması ve benzeri şekillerde” ortaya çıkabilmektedir. Bu düzenlemeye göre, mobbingin sistematik ve kasıtlı olması, belirli bir süre devam etmesi ve mağdurun manevi değerleriyle bağdaşmaması gerekmektedir. Tüm bu unsurların mobbing süreci bakımından değerlendirilmesi hangi davranışların bu kapsama gireceğini belirlemek açısından önemlidir.

---

<sup>8</sup> Gülnur Erdoğan, ‘Mobbing (İşyerinde Psikolojik Taciz)’ (2009) (83) TBB Dergisi 318,324.

<sup>9</sup> İmge Kuzgun, *Türk Ceza Hukuku Açısından Mobbing* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2020) 46.

<sup>10</sup> Feyzi Uluğ, ‘Çalışma Ortamının Zehirli Ögesi Mobbing ve Mobbinge Mücadele Stratejileri’ (2020) (4-5) TİHEK 175, 179.

<sup>11</sup> Leymann, ‘Mobbing and Psychological Terror at Workplaces’ (n 2) 120.

<sup>12</sup> İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, 2025/3, 06.03.2025/32833 <<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/03/20250306-5.pdf>>; 4 Kasım 2025.

Mobbingin olmazsa olmaz unsuru sistematikliktir. Sistematik davranışın içeriğini anlamak, uygulamada idare tarafından yapılan eylem ve işlemlerde mobbingin vuku bulup bulmadığı konusunda farkındalığı artırmak açısından kritik bir öneme sahiptir. Anayasa Mahkemesi'nin de kararlarında ifade ettiği üzere mobbing, münferit olaylardan bağımsız sistematik bir muamele tarzı ile ortaya çıkmaktadır.<sup>13</sup> Kısaca, kişilik haklarına aykırılık oluşturan ya da kişiyi olumsuz etkileyen tek bir tutum, geçici çatışmalar veya anlık öfkeler mobbing oluşturmayacaktır.<sup>14</sup> Ancak belli aralıklar halinde gerçekleştirilen bu yöndeki hareketler mobbingin tespitine olanak tanımaktadır. AİHM bir kararında, mobbinge bağlı davranışların sistematik olmasının zorunlu olduğunu, ancak somut olaya göre bunun belirlenmesi ve tüm sürecin kapsamlı şekilde değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.<sup>15</sup>

Mobbing, kasıtlılık unsurunu da içermektedir. Ancak burada aranan kasıt, ceza hukukundaki suç kastı gibi dar anlamda bir niyet değil, mağduru yıldırmaya yönelik bilinçli ve amaçlı bir davranış bütünüdür. Mobbingin hukuka aykırılığı ise failin subjektif niyetinden ziyade mağdur üzerindeki objektif sonuçlar ve yaratılan yıldırma etkisi üzerinden değerlendirilmelidir.<sup>16</sup>

Doktrinde yer alan bir görüşe göre, mobbing “hukuka aykırı davranışların bir bütünü” olarak tanımlanmaktadır.<sup>17</sup> Ancak bu yaklaşım, idari işlemlerin özellikleri ve idare hukukunun temel ilkeleri dikkate alındığında tartışmaya açıktır. Zira idari işlemler, yargı kararıyla iptal edilinceye kadar hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır.<sup>18</sup> Örneğin, bir kamu görevlisinin aynı yıl içinde hizmet gerekleri gerekçesi ile defaatle

---

<sup>13</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2013/2538, K.T. 20.11.2014; Başvuru No. 2013/2284, K.T. 15.04.2014; Başvuru No. 2012/1213, K.T. 17.07.2014, <www.lexpera.com.tr>; 3 Kasım 2025.

<sup>14</sup> Yargıtay 22 HD, E. 2018/10146, K. 2018/19904, K.T. 24.09.2018, <www.lexpera.com.tr>; 3 Kasım 2025.

<sup>15</sup> AİHM, Špadijer/Karadağ, Başvuru No. 31549/18, 09.02.2022 <https://hudoc.echr.coe.int> 3 Kasım 2025.

<sup>16</sup> Sibel Güzeldağ, ‘Yargı Kararları Çerçevesinde Mobbing (Psikolojik Taciz) ve İspat Sorunu’ (2025) 27(1) Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 825, 836.

<sup>17</sup> Melike Pala Kavalcı, ‘Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının İdari Eylem Niteliği’ (2024) 7(1) Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 241, 245.

<sup>18</sup> İl Han Özay, *Günışığında Yönetim* (Alfa Yayınevi 2002) 327.

görev yerinin değiştirilmesi, iptal kararı verilmedikçe hukuken geçerli kabul edilecektir. Bu durum, işlemlerin mobbing oluşturabilecek niteliğini ortadan kaldırmayacaktır. Aksine, mobbing değerlendirmesinde yalnızca görünüşte, şekli hukuka uygunluk değil, işlemlerin amacı, yoğunluğu, sıklığı ve mağdur üzerinde yarattığı psikolojik etki de dikkate alınmalıdır. Aksi takdirde, kötüye kullanılan takdir yetkisiyle yürütülen sistematik yıldırma uygulamaları görünüşte hukuka uygun sayılabilecek; bu da mağdurun korunmasız kalmasına yol açabilecektir. Dolayısıyla, mobbingin yalnızca hukuka aykırı davranışlar olarak tanımlanması, hukuken geçerli sayılan işlemlerin gerçekte doğurduğu zararların göz ardı edilmesine neden olabilecektir. Mobbingin doğması için hukuka aykırılık ön şart değildir; hukuka aykırılık, mobbingin bir sonucu niteliğindedir.

Mahkeme kararlarına bakıldığında mobbingin özüne dair unsurların yanı sıra ek koşullar arandığı görülmektedir. Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımı oldukça dikkat çekicidir. Anayasa Mahkemesi, “mağdurun sübjektif niteliklerinin yanı sıra muamelenin uygulanış şekli ve yöntemi ile özellikle meydana getirdiği fiziksel ve ruhsal etkiler açısından önemli bir ağırlığa ulaşmış olması”<sup>19</sup> ifadesini kararlarına yansıtmakta ve muamelenin belirli bir ağırlık eşliğini aşmasını şart koşmaktadır. Bu ağırlık belirlenirken muamelenin süresi, fiziksel ve manevi etkileri yanında cinsiyet, yaş ve sağlık durumu gibi unsurlar dikkate alınmakta<sup>20</sup> ve mağdurun kişisel özelliklerine göre bir katlanma yükümlülüğü<sup>21</sup> getirilmektedir. Ancak bu kriter, nesnel ölçütlerden uzaklaşmakta ve uygulamada öngörülebilirliği zayıflatmaktadır. Mahkeme, bir kararında yetkileri elinden alınan, birçok disiplin soruşturmasına maruz kalan okul müdür yardımcısının fiziksel ve ruhsal açıdan olumsuz etkilenebileceğini ortaya koymuş ancak kişinin yetişkin olmasını ve kamu görevlisi olma statüsünü değerlendirerek mobbing için

---

<sup>19</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2013/6229, K.T. 15.04.2014; Başvuru No. 2013/2284, K.T. 15.04.2014; Başvuru No. 2013/3512, K.T. 17.07.2014 <[www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr)>; 3 Kasım 2025.

<sup>20</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2014/11091, K.T. 07.06.2017; benzer yönde bkz. Başvuru No. 2014/5280, K.T. 24.05.2018 <[www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr)>; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de mobbingin oluşmasında belli bir ciddiyet düzeyinin aşılması gerektiğini ifade etmektedir, AIHM, Costello-Roberts/Birleşik Krallık, Başvuru No. 13134/87, 25.03.1993 <<https://hudoc.echr.coe.int/>> 4 Kasım 2025.

<sup>21</sup> Ece Göztepe Çelebi, ‘Anayasa Mahkemesi’nin “Mobbing” Başvurularına İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi’ (2015) 31(1) Anayasa Yargısı Dergisi 323, 327.

gerekli asgari eşiğin geçilmediğine karar vermiştir.<sup>22</sup> Böylece Mahkeme, mağdurun psikolojik olarak olumsuz etkilendiğini kabul etmekle birlikte, maruz kaldığı etkilerin tolere edilebilir olduğunu varsaymıştır. Bu yaklaşım, mobbingin sistematik ve yıldırıcı karakterini tespit etme bakımından uygulamada önemli sınırlılıklar doğurmakta ve mağduru korumaya yönelik hukuki mekanizmaların etkinliğini zayıflatmaktadır. Kanaatimizce, mağdurun kişisel özelliklerine dayalı değerlendirmeler, yalnızca mobbingin tespitini güçleştirmekle kalmamakta, aynı zamanda adil yargılanma hakkını zedeleyerek yargısal korunmayı sınırlamaktadır. Mahkemelerin belirtilen subjektif yaklaşımı, nesnel bir standardın yoksunluğu sebebiyle aynı nitelikteki davranışların benzer şekilde değerlendirilmesini güçleştirebilecek, yargısal korumada öngörülebilirliği zayıflatabilecektir. Bu durum ise, mağdurların korunma düzeyinde tutarsızlık oluşturarak eşitlik ilkesini ve hukuk devleti ilkesini zedeleyebilecektir.

Bazı mahkeme kararlarında, süreklilik şartının sağlanması için en az altı aylık bir sürecin gerekli olduğu ifade edilmektedir.<sup>23</sup> Kararlarda sıklıkla mobbingin unsurlarını detaylı olarak ele alan Leymann'ın çalışmalarına atıf yapılmakta olup, bu eserlerde istatistiksel veriler ve travma sonrası oluşan psikolojik etkiler temel alınarak çıkarımlarda bulunulduğu görülmektedir.<sup>24</sup> Mobbingin oluşum şartları açısından sanılanın aksine altı aylık bir sürecin bulunması zorunlu değildir. Altı aylık süre, esasen travmanın gelişiminde rol oynamakta olup, mobbingin vuku bulmasında değil, zararın derecesinin belirlenmesinde dikkate alınması gereken bir unsurdur. Ayrıca, mobbingi en az altı aylık bir süreye bağlamak, daha kısa sürede ve birden fazla kez insan onuruyla bağdaşmayan muamelelerin mobbing oluşturmayacağı yönünde yanlış bir izlenim yaratabilir. Bu

---

<sup>22</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2013/3512, K.T. 17.07.2014; benzer yönde karar için bkz. Başvuru No. 2014/12984, K.T. 26.02.2015 <www.lexpera.com.tr>; 4 Kasım 2025.

<sup>23</sup> İzmir 6 BİM, E. 2016/584, K. 2017/704, K.T. 10.05.2017; Konya 4 BİM, E. 2018/20, K. 2018/192, K.T. 05.02.2018 <www.lexpera.com.tr>; 4 Kasım 2025.

<sup>24</sup> Heinz Leymann, 'Ätiologie und Häufigkeit von Mobbing am Arbeitsplatz – eine Übersicht über die bisherige Forschung' (1993) 7(2) Zeitschrift für Personalforschung/German Journal of Research in Human Resource Management 271, 279.

nedenle, mobbingin süresinden ziyade uygulayanın amacına odaklanmak, mağdurun korunması açısından daha isabetli bir yaklaşım olacaktır.<sup>25</sup>

Sonuç olarak, katı ve mekanik ölçütler, somut olayın bağlamını göz ardı ederek mağdurun maruz kaldığı yıldırma davranışlarının bütüncül şekilde değerlendirilmesini güçleştirebilir. Bu nedenle sabit süreler, yaş veya meslek gibi biçimsel kriterler yerine, idari işlemlerin amacı, sıklığı ve yarattığı etki gibi unsurların dikkate alınması insan onurunun korunmasına ve çalışma barışının güçlendirilmesine katkı sağlayacaktır.

### **B. İdari İlkeler Açısından Mobbing**

İyi işleyen bir idare, temel ilkelere sıkı sıkıya bağlı kalmayı gerektirir. Oysa mobbing uygulamaları idareye hakim olan ilkelere de açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Hukuk devleti ve eşitlik gibi temel ilkelerin mobbing bağlamında ele alınması, bu tür uygulamaların idareye duyulan güveni nasıl zedelediğini somut biçimde ortaya koymak açısından önemlidir.

İlk olarak, idare adına hareket eden bir veya birden fazla kamu görevlisinin belirli bir kişiyi hedef alarak hizmet gerekleri dışında ve kişisel ya da keyfi saiklerle sistemli ve ısrarlı biçimde psikolojik baskı uygulaması, idarenin tarafsız ve nesnel davranma yükümlülüğünü<sup>26</sup> ağır biçimde ihlal edecektir. Bu durum, idarenin demokratik meşruiyetini ve kamu hizmetine duyulan güveni zedeleyebilecektir. İdare hukukunun temel taşlarından biri olan eşitlik ilkesi Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenmiş olup, 4. fıkra ile idareye kanun önünde eşitliği sağlama yükümlülüğü getirilmiştir. Buna bağlı olarak idare, tüm işlem ve eylemlerinde yalnızca kamu hizmetinden faydalananlara karşı değil, kendi personeline yönelik uygulamalarında da ayrımcılıktan uzak, objektif ve adil davranmakla yükümlüdür. Dolayısıyla mobbing bu ilke ile çelişmekte ve hem bireysel hem de kurumsal düzeyde ciddi bir hukuka aykırılık oluşturmaktadır.

Hukuk devleti ilkesi, idarenin tüm işlem ve eylemlerinde hukuka uygunluğun ve öngörülebilirliğin sağlandığı, temel hakların güvence altına alındığı bir sistem anlamına

---

<sup>25</sup> Ayşe Almla Tanrıverdi, *Kamu Görevlisine Uygulanan Psikolojik Şiddet (Mobbing)* (1. Baskı, Gazikitebevi 2023) 22.

<sup>26</sup> Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (3. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2022) 107.

gelmektedir.<sup>27</sup> Mobbing, idarenin sahip olduğu yetkileri kötüye kullanması sonucu ortaya çıkarak hukuk devletinin olmazsa olmaz unsurlarını zedelemektedir.<sup>28</sup> Keyfi uygulamalar, kamu yararı ilkesinin kişisel yorumlara indirgenmesi riskini taşımaktadır.<sup>29</sup> Dolayısıyla mobbingin varlığı, hukuk devleti ilkesinin özünü oluşturan hukuki güvenlik ve temel hakların korunması gerekliliğini doğrudan ihlal etmektedir. İdarenin kişilerin maddi ve manevi varlığını geliştirmesine yönelik engelleri önleyememesi, hukuki güvenlik ilkesini tehlikeye atmaktadır<sup>30</sup> ve hukuk devleti ilkesinin işlerliğini zayıflatmaktadır. Sonuç olarak mobbing, yalnızca bireysel mağduriyet yaratmakla kalmayıp idarenin kamusal niteliğini, meşruiyetini ve kamu yararı amacını zedeleyen bir tehlike oluşturmaktadır. Bu nedenle idare, tüm işlemlerini ve yönetim anlayışını; insan onurunu gözeten, temel ilkelere dayanan ve mobbing riskine karşı etkili önlemler içeren bir çerçevede şekillendirmekle yükümlüdür.

## II. İDARİ İŞLEMLERDE MOBBİNG

İdari işlemler, kamu gücü ayrıcalıkları kullanılarak kamu yararı amacıyla tesis edilen ve kamu hizmetlerinin etkin şekilde yürütülmesini sağlayan araçlardır.<sup>31</sup> Ancak bu araçların hukuken öngörülen sınırların dışına çıkarak birey üzerinde sistematik bir yıldırma politikasının parçası haline gelmesi, mobbing olgusunun en tehlikeli yönlerinden birini oluşturmaktadır. Zira görünürde yasal işlemler, yıldırıcı ve dışlayıcı uygulamaların üzerini örterek hem tespiti hem de denetimi güçleştirmektedir.

Mobbing, tekil bir işlemde ziyade sistematik ve sürece yayılan bir yapı göstererek birden fazla idari işlem ve eylemin yıldırma amacıyla bir araya gelmesiyle ortaya çıkmaktadır. Ancak doğrudan mobbingi hedef alan ve onu açıkça yaptırıma bağlayan özel bir hukuki mekanizmanın bulunmaması, mahkemeler önünde bu sürecin bütüncül şekilde değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Çoğu durumda yalnızca bir veya

---

<sup>27</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (18. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2024) 115.

<sup>28</sup> Danıştay 8 D, E. 2010/2, K.T. 27.01.2010 <www.lexpera.com.tr>; 04 Kasım 2025.

<sup>29</sup> Atay (n 26) 78.

<sup>30</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku* (n 21) 143.

<sup>31</sup> Atay (n 28) 238.

birkaç işleme karşı açılan davalarda sınırlı bir inceleme yapılmakta, bu da mobbingin sistematik niteliğinin tam olarak ortaya konmasını güçleştirmektedir. Bu nedenle kişinin çalışamaz duruma gelmesine, istifaya zorlanmasına veya maddi ve manevi bütünlüğünün tehlikeye atılmasına yol açan idari işlemleri ayrı ayrı ele almak, hem hukuki denetimdeki sınırlılıkları görünür kılacak hem de hangi işlemlerin bu amaçla daha sık kullanıldığını ortaya koyacaktır.

### A. Atama ve Görevlendirme İşlemleri

Atama ve görevlendirme işlemleri, hizmet gerekleri ve kamu yararı ilkesi doğrultusunda gerçekleştirilen tasarruflar olarak öne çıkmaktadır. Bu işlemler esasen idarenin personel planlamasını ve kamu hizmetinin etkin şekilde sunumunu sağlamak için tasarlanmıştır. Ancak uygulamada, belirli bir kamu görevlisini yıldırım, dışlamak veya cezalandırmak amacıyla onu başka birimlere ya da farklı şehirlere göndermek, mobbingin idari işlem aracılığıyla ortaya çıkan bir biçimini oluşturmaktadır. Bu tür işlemler, hizmet gerekleri gibi soyut kavramların idarece oldukça geniş yorumlanmasına dayanmakta ve bu da mobbinge yol açabilmektedir.

Uygulamada, bir kamu görevlisinin kısa süreler içinde defalarca yerinin değiştirilmesi, belli bir düzen ve aile yaşamı kurmasının engellenmesi gibi örnekler, hizmet gerekleri kavramının istismar edilmesi sonucunu doğurabilmektedir. Mahkeme kararlarında da naklen atama işlemleri sık sık gündeme gelmekte olup<sup>32</sup>, mobbing iddialarının varlığı hâlinde işlemin gerekçesi, ölçülülüğü ve nesnelliği değerlendirilmektedir. Görevlendirme işlemlerinde tanınan takdir yetkisi de mobbing riskini artırmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 76. maddesinde yer alan; "kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler" hükmü dolayısıyla idare, kamu görevlilerini kurum içinde veya kurum dışında başka yerlere atamakta takdir yetkisine sahiptir. Ancak bu takdir yetkisinin

---

<sup>32</sup> Danıştay 5 D, E. 2016/24837, K. 2020/4374, K.T. 13.10.2020; Samsun 3 BİM, E. 2017/917, K. 2017/1033, K.T. 05.10.2017, <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

cezalandırma ya da yıldırma amacıyla kullanılması, mobbing iddialarına konu olabilecek sonuçlar doğurabilmektedir.

Atama kararları, mobbing amacıyla kullanılabilen işlem türleri arasında yer almaktadır. Bu durum açıktan atamadan ziyade, kişinin yeni bir kadroya atanması, yükseltilmemesi veya daha alt düzeyde bir göreve yönlendirilmesi gibi hallerde ortaya çıkabilmektedir. Belirtmek gerekir ki, kişinin bir kadroya atamasının yapılmaması, uygulamada kimi zaman mobbing görünümünde kendini gösterebilse de, idarenin kadro planlaması kapsamında en uygun kişiyi bekleme veya seçme yönünde önemli bir takdir alanı bulunmaktadır. Bu alanın denetimi çoğu durumda yerindelik denetimine girmekte ve yargı denetimi, idari işlemin hukuka uygunluk unsurlarıyla sınırlı kalmaktadır. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu ve Danıştay kararlarında da, boş kadrolara atama hususunda idareye tanınan takdir yetkisinin sınırları çizilmekte ve idarenin belirli bir kişiyi atamaya zorlanamayacağı vurgulanmaktadır.<sup>33</sup>

Yukarıda belirtilen yargı içtihatları ve mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, idari işlemlerin temelinde yer alan esnek kavramların kamu hizmeti gerekçesi dışında ve keyfi biçimde kullanılması hâlinde, bu durumun sistematik bir yıldırma sürecine dönüşebileceği sonucuna varılmaktadır. Kişinin sık sık yer değiştirme işlemlerine maruz kalması, mobbingin varlığına dair güçlü bir göstergeye dönüşebilir. Aynı şekilde, idarenin bir kişinin liyakatine uygun unvanı kazanmasına rağmen onu alt kademede tutmaya devam etmesi veya atamayı sürekli olarak ertelemesi de sistematik yıldırma ve dışlama saiki taşındığına ilişkin kuvvetli bir karine teşkil edebilir.

## **B. Sicil İşlemleri**

Uygulamada mobbingin araçsallaştırıldığı başlıca işlemlerden biri sicil işlemleridir.<sup>34</sup> İlişik kesme, yer değiştirme gibi işlemler öncesinde sistemli olarak olumsuz sicil düzenlenmesi yaygın bir yıldırma yöntemine dönüşebilmektedir. Sicil işlemleri, devlet memurları için 6111 sayılı Kanun ile 657 sayılı Devlet Memurları

---

<sup>33</sup> Danıştay 5 D, E. 2007/2093, K. 2009/502, K.T. 10.02.2009; Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No. 2022/5850, K.T. 30.06.2022 <www.lexpera.com.tr>; 4 Kasım 2025.

<sup>34</sup> Yargıtay 4 HD, E. 2015/3336, K. 2016/1762, K.T. 15.2.2016 <www.lexpera.com.tr>; 4 Kasım 2025.

Kanunu'nda yapılan değişiklik sonucu kaldırılmış olsa da bazı kamu görevlileri için uygulanabilmekte<sup>35</sup> ve atama, terfi ve görevde yükselme süreçlerinde belirleyici rol oynamaktadır.<sup>36</sup> Her ne kadar sicil işlemleri, hizmetin verimliliğini artırmak ve personelin gelişimini desteklemek amacıyla taşısada<sup>37</sup>, bu araçlar kimi zaman cezalandırma veya yıldırma amacıyla kullanılabilir. Bu sorunun temelinde, sicil notunun verilmesinde çoğu zaman objektif ve denetlenebilir kriterlerin eksikliği yer almaktadır. Sicil amirlerinin geniş takdir yetkisi, hukuka uygunluk denetimini güçleştirebilmekte ve keyfi uygulamalara zemin hazırlayabilmektedir. Bu durum, sicilin kamu yararı açısından saparak mobbing amacıyla kullanılmasına olanak tanıyabilecektir. Subjektif değerlendirmelere dayanan ve somut olgularla desteklenmeyen olumsuz sicil notları hukuka uygun kabul edilemeyecektir.<sup>39</sup>

Bu bağlamda mobbing iddiası içeren sicil işlemlerinde mahkemelerin özellikle değerlendirme kriterlerinin objektifliğini, amir yorumunun ölçülülüğünü ve gerekçeleri titizlikle incelemesi gerekmektedir. Sorunun yapısal çözümü ise, sicil işlemlerinde açık, nesnel ve ölçülebilir kriterlerin kazandırılmasıyla sağlanabilecektir. Sicil düzenlemesinin olumsuz veya düşük olması durumunda kanaatin ek raporlarla somutlaştırılması ve bu

---

<sup>35</sup> Uygulamada, bazı kamu görevlileri bakımından sicil sistemi benzeri değerlendirmeler varlığını sürdürmektedir. Örneğin, Emniyet Teşkilatı'nda 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 55. maddesi ve Emniyet Genel Müdürlüğü Kurum İçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği uyarınca performans değerlendirmesi yapılmakta; Türk Silahlı Kuvvetleri personeli bakımından 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na dayanılarak sicil belgesi düzenlenmektedir.

<sup>36</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No. 2021/10495, K.T. 29.11.2021 <www.lexpera.com.tr>; 4 Kasım 2025.

<sup>37</sup> "Personelin değerlendirilmesi ise; personelin yükseltilmesi, gelecekte göstereceği gelişme potansiyeli, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi, başarı durumunun ortaya çıkması, ödüllendirilmesi, ücretinin artırılması, görev yerinin değiştirilmesi, görevine son verilmesi, emekliye ayrılması gibi amaçlara hizmet etmektedir", Danıştay 2 D, E. 2010/1057, K. 2013/3316, K.T. 27.05.2013, <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

<sup>38</sup> Danıştay İDDK, E. 1999/962, K. 2000/1039, K.T. 27.10.2000 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

<sup>39</sup> Danıştay 5 D, E. 1998/2434, K. 1999/74, K.T. 11.1.1999; Erzurum 5 BİM, E. 2025/405, K. 2025/968, K.T. 14.05.2025; Samsun 4 BİM, E. 2025/281, K. 2025/407, K.T. 05.03.2025 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

kanaatin açık bir biçimde temellendirilmesi önem taşımaktadır.<sup>40</sup> Zira kriterlerin belirsiz veya soyut kalması, mobbing uygulamalarını yaygınlaştırabilmektedir.

### C. Disiplin İşlemleri

Kişi hakkında süreklilik göstererek disiplin soruşturması açılması veya savunmasının istenmesi, mobbingin varlığına karine oluşturabilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında yer alan bir örnekte<sup>41</sup> bir öğretim elemanı hakkında mesaiye gelmemesi, sağlık raporunda il dışında bulunabileceği konusunda ibare olmadığı halde il dışına gitmesi gibi sebeplerden birçok kez savunma yapması istenmiştir ancak tahkikat sonrasında disiplin cezası verilmemiş olması, Mahkeme tarafından mobbing olmadığı değerlendirilmesinin yapılmasına neden olmuştur.

Kanaatimizce disiplin cezasının verilmemiş olması başlı başına mobbing olmadığını gösteren bir etken değildir. Kişi hakkında disiplin cezası verilmese de kısa süreler içinde tekrarlı bir şekilde ifadesinin istenmesi veyahut kişinin disiplin soruşturmasına tabi tutulması psikolojik baskı aracı olarak işlev görebilir. Benzer bir kararda da kamu görevlisi hakkında birçok disiplin cezası verilmiş ve bunlar iptal yaptırımına tabi tutulmuştur. Ancak olaya ilişkin olarak idare mahkemesi, disiplin cezalarının kendi içerisinde ruhsal ve fiziki etkilerinin olabileceğini, işlemlerin iptal edilmesinin hukuka aykırılığı göstermesine rağmen kişiye dair bir kin olmadığını ve mobbing konusunda sistematik olma şartının gerçekleşmediğini ifade ederek manevi tazminat talebini reddetmiştir.<sup>42</sup>

Mahkeme kararlarına genel olarak bakıldığında çoğu zaman, kişinin belli bir süre içerisinde birden fazla disiplin cezasına maruz kalmasının mobbing olarak değerlendirilmediği görülmektedir.<sup>43</sup> Gerçekten de tek başına birden fazla disiplin

---

<sup>40</sup> Danıştay İDDK, E. 2004/2765, K. 2007/2420, K.T. 29.11.2007; 2 D, E. 2007/276, K. 2007/2686, K.T. 13.06.2007; 5 D, E. 2016/22495, K. 2020/5564, K.T. 03.12.2020 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

<sup>41</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2013/6235, 10.03.2016 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

<sup>42</sup> Giresun İdare Mahkemesi, E. 2023/298, K. 2024/1051, K.T. 02.12.2024 <www.lexpera.com.tr>; 4 Kasım 2025.

<sup>43</sup> Danıştay 8 D, E. 2021/7788, K. 2023/7299, K.T. 15.12.2023 <www.lexpera.com.tr>; 6 Kasım 2025.

sürecine maruz kalmak mobbingi kanıtlayacak nitelikte değildir. Ancak süregelen hukuka aykırı disiplin cezaları, disiplin sürecinin objektifliğinde tereddüt oluşturabilecektir.<sup>44</sup>

Danıştay'ın bir kararına konu olan olayda, kişiye yaklaşık bir yıllık bir süre içerisinde altı farklı disiplin cezası verilmiş, mahkeme kararı ile bunlardan beş tanesi hukuka aykırı bulunmuştur. Her ne kadar Mahkeme mobbingin oluşmadığını kararında ifade etmiş olsa da bu görüşe katılmak mümkün değildir.<sup>45</sup> Özellikle bir kamu görevlisi hakkında kısa sürede birden fazla disiplin işleminin tesis edilmesi ve bunların önemli bir kısmının iptal edilmesi gibi durumlarda, işlemlerin birer münferit hata olarak değil, yıldırma amacı güden sistematik bir davranış kalıbının parçaları olarak değerlendirilmesi denetimi güçlendirecektir. Mahkemelerin bu tür örneklerde işlemlerin sayısı, aralığı ve içerik benzerliği gibi amacı ortaya koyabilecek kriterleri kapsamlı olarak değerlendirmesi ve davayı bütüncül olarak ele alması önem arz etmektedir.

#### D. Diğer İşlemler

Mobbing, kimi durumlarda çalışana kapasitesinin üzerinde iş yükü verilmesiyle, kimi durumlarda ise görev verilmemesi veya olağan düzeyin altında bir iş yüküyle pasifize edilmesi biçiminde ortaya çıkabilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında, kişinin tez danışmanlığının elinden alınması, kongrelere konuşmacı olarak katılmasına izin verilmemesi, asistanlara vermek istediği eğitimin engellenmesi gibi çalışma hayatına yönelik olumsuz müdahalelerin sistematik, yıldırma amaçlı yapılması durumlarında mobbingin oluşabileceği ifade edilmiştir.<sup>46</sup> Yerel mahkeme kararına konu olan olayda ise, öğretim görevlisinin ders yükünün azaltılması, izin kullanımı konusunda zorluklar çıkarılması, sözleşme süresinin diğer öğretim görevlilerinden farklı olarak yalnızca bir yıl uzatılması gibi hususlar mobbing olarak değerlendirilmiştir.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Disiplin süreçlerinin objektif olarak yürütülmesi zorunludur; Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No. 2024/6366, K.T. 15.08.2024 <www.lexpera.com.tr>; 4 Kasım 2025.

<sup>45</sup> Kararın karşı oyu için bkz. Danıştay 8 D, E. 2021/1352, K. 2021/3452, K.T. 29.06.2021 <www.lexpera.com.tr>; 6 Kasım 2025.

<sup>46</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2015/7108, K.T. 08.09.2020 <www.lexpera.com.tr>; 6 Kasım 2025.

<sup>47</sup> Aydın 1 İdare Mahkemesi, E. 2013/941, K. 2014/690, K.T. 01.07.2014 <www.lexpera.com.tr>; 6 Kasım 2025.

Danıştay'ın istisnai biçimde mobbingi bir bütün olarak ele aldığı kararında ise, yedi yıllık süreç birlikte değerlendirilmiş ve kişiye yol ücretlerinin verilmemesi, eşi doğum yaptığı halde izin konusunda olumsuzluklar yaşatılması, genel idare hizmetleri sınıfından yardımcı hizmetler sınıfına alınması gibi işlemlerin tümüyle mobbing oluşturduğuna karar verilmiş, tek başına bir işlemin hukuka uygun olmasının bütün süreçte idareyi haklı kılmayacağı ifade edilmiştir.<sup>48</sup>

Kamu personelinin psikolojik olarak yıpranmasına, dışlanmasına veya görevini etkin biçimde yerine getirememesine yol açan uygulamaların tümü mobbingin yansıması olarak görülebilir. Bu nedenle idari yargı mercilerinin uyuşmazlıklarda yalnızca bireysel işlemleri değil, tüm işlem ve eylemleri bir arada ele alarak bunların sistematik bir yıldırma politikası oluşturup oluşturmadığını bütüncül biçimde incelemesi gerekmektedir. Mobbing, kalıplaşmış bir biçime indirgenemeyecek ölçüde farklı ve çok yönlü şekillerde tezahür edebilir. Dolayısıyla her türlü sistematik idari işlem ve eylemin kişiyi olumsuz etkileme potansiyeli göz önünde bulundurularak, mobbingin idari işlemlerin ardına gizlenmesi tehlikesi önlenmelidir.

### **III. İDARİ İŞLEMLERDE MOBBİNGİN YARGISAL DENETİMİNDE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER**

Mobbingin karmaşık ve süreç içinde gelişen niteliği, idari işlemlerin incelenmesinde sistematik yıldırma amacının gözden kaçmasına sebep olabilmektedir. İdari işlemler yoluyla gerçekleştirilen mobbingin hukuki denetiminde ortaya çıkan zorlukları belirlemek ve çözüm yolları önermek için yargı denetiminde ortaya çıkan güçlüklerin değerlendirilmesi önemli görülmektedir.

#### **A. İşlemin Unsurlarının Denetiminde Yaşanan Sorunlar**

İdari işlemlerin kamu gücüne dayanması ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanması, bu işlemlerin mobbing aracı olarak kullanılabilme ihtimalini ortadan kaldırmaz. Mobbing amacıyla yapılan işlemler şeklen hukuka uygun görünebilir; ancak özellikle amaç ve sebep unsurundaki sakatlık nedeniyle gerçekte hukuka aykırı hâle

---

<sup>48</sup> Danıştay 8 D, E. 2021/7835, K. 2023/1975, K.T. 12.04.2023 <[www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr)>; 6 Kasım 2025.

gelebilecektir. Bu nedenle, yargısal denetim, işlemin görünüşteki hukuka uygunluk perdesinin aralanması ve yıldırma amacının tespiti bakımından kritik bir işlev üstlenmektedir. İdari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarının herhangi birinde var olan bir sakatlık, işlemin mahkemeler tarafından iptal edilmesi sonucunu doğurabilmektedir.

Mobbing içeren işlemler, kamu yararı amacını zedelediği için özellikle amaç unsuru merkezi bir önem taşımaktadır. Ancak bu olgu yalnızca amaç unsuruna indirgenemez. Diğer unsurlarda ortaya çıkabilecek hukuka aykırılıklar da mobbing kastının dolaylı ve somut göstergeleri olarak iptal davasında titizlikle değerlendirilmelidir. Örneğin, gerçeğe aykırı tutanaklar<sup>49</sup>, ölçüsüz veya orantısız işlemler, yetki aşımı veya usul eksiklikleri mobbingin idari işlemlere yansıyan halini oluşturabilecektir.

İdari işlemlerde denetimi yapılacak ilk unsur yetkidir. Yetki unsuru, idari işlemlerin yalnızca Anayasa, kanun veya konu bakımından sınırlı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle<sup>50</sup> belirlenmiş yetkili makamlarca tesis edilmesi gereğini ifade etmektedir.<sup>51</sup> Mobbing amacını taşıyan idari işlemlerde yetki unsuru denetimi genel işlemlerden farklı bir özellik göstermemektedir. Ancak, kişiyi bezdirmeye ve yıldırmaya yönelik bu tür işlemler, kimi zaman mevzuat hükümleri göz ardı edilerek yetkisiz kişilerce de gerçekleştirilebilmektedir.<sup>52</sup>

İdari işlemlerin bir diğer unsuru ise şekildir. Şekil, iradenin dış dünyaya yansımaları ve işlem yapılırken uyulması gereken usulü kapsamaktadır.<sup>53</sup> Mobbing amacıyla yapılan işlemlerde, idarenin savunma hakkını veya usul kurallarını ihlal

---

<sup>49</sup> Danıştay 1 D, E. 2018/754, K. 2018/647, K.T. 24.04.2018 <www.lexpera.com.tr>; 6 Kasım 2025.

<sup>50</sup> Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bakanlıkların görev ve yetkilerinin düzenlenebileceği yönünde bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2021/88, K. 2021/105, K.T. 30.12.2021; E. 2019/38, K. 2022/148, K.T. 30.11.2022 <www.lexpera.com.tr>; 6 Kasım 2025; Turan Yıldırım, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri' (2017) 23(2) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 13, 27.

<sup>51</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku* (n 21) 402.

<sup>52</sup> Danıştay 8 D, E. 2021/5086, K. 2023/118, K.T. 25.01.2023; 2 D, E. 2016/12327, K. 2019/7294, K.T. 18.12.2019 <www.lexpera.com.tr>; 6 Kasım 2025.

<sup>53</sup> Atay (n 28) 258.

etmesi<sup>54</sup> gibi kişinin psikolojik olarak olumsuz etkilenmesine neden olabilecek durumlarda işlem şekil bakımından hukuka aykırılık taşıyacaktır. Şekil unsurundaki sakatlık, mobbing kastının dolaylı bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Ancak şekil eksikliği, mobbingin varlığını kanıtlamak için tek başına yeterli değildir.

İdari işlemlerin sebep unsuru, işlemin dayandığı maddi ve hukuki nedenlerin gerçekliğini ve doğruluğunu ifade etmektedir. Mobbing amacıyla yapılan işlemlerde, idarenin gösterdiği gerekçe çoğu zaman gerçeğe aykırı veya abartılı olmaktadır. İdare, hizmet gereği veya ihtiyaç hali gibi soyut ifadelerle işlemlerini gerekçelendirebilmekte<sup>55</sup> ve kimi zaman yıldırma amacı bu gerekçeler arkasına gizlenebilmektedir. İdarenin yapması gereken ise, bu soyut kavramların içeriğini somut ve doğrulanabilir bilgiler ile doldurmaktır. İdare tarafından açıklanamayan sebepler, sakatlığa yol açabilmektedir.

Diğer unsur ise idari işlemin konusudur. Bu unsur, çoğu zaman idari işlemlerin sebep unsuru ile etkileşim içerisindedir. Konu unsuru, idari işlemlerin hukuk düzeninde meydana getirdiği değişiklik, sonuçtur.<sup>56</sup> Bir kişinin mevzuatta öngörülmeyen bir şekilde işleme tabi tutulması, konu bakımından sakatlığa yol açacaktır. Örneğin, mobbingin disiplin cezaları aracılığı ile gerçekleştirilmesi halinde kişiye mevzuatta öngörülen yaptırımdan daha ağır ceza verilmesi veya mevzuatta öngörülmeyen bir yaptırım uygulanması halinde konu unsurunda hukuka aykırılık oluşacaktır.<sup>57</sup>

İdari işlemlerin amaç unsuru, mobbingin tespitinde diğer unsurlardan daha ön plandadır. Zira mobbing, idarenin görünüşte hukuka uygun işlemler tesis ederken aslında kişiyi yıldırma, cezalandırma veya görevden uzaklaştırma gibi kişisel bir amaç gütmesiyle karakterize olmaktadır. Ancak amaç unsurundaki sakatlığı ortaya koymak uygulamada önemli zorluklar yaratmaktadır.<sup>58</sup> İdarenin gerçek saikinın ortaya konması,

---

<sup>54</sup> Muvafakat alınmadan kişinin geçici görevlendirmesi konusunda bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No. 2024/14549, K.T. 21.05.2025 <www.lexpera.com.tr>; 6 Kasım 2025.

<sup>55</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (26. Baskı, Ekin Yayınevi 2024) 318.

<sup>56</sup> Turgut Tan ve Bahar Bayazıt, *İdare Hukuku* (11. Baskı, Turhan Kitabevi 2023) 866.

<sup>57</sup> Kişinin birden fazla kez mevzuatta öngörülmeyen ikaz ile cezalandırılması konusunda bkz. Malatya İdare Mahkemesi, E. 2014/271, K. 2015/1434, K.T. 24.11.2015 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

<sup>58</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (4. Baskı, Savaş Yayınevi 2020) 475.

yalnızca açık gerekçelerle değil, işlemin tüm unsurlarının birlikte ve dolaylı deliller ışığında değerlendirilmesini gerektirir. Mahkemeler de işlemin amacını incelerken, yetki saptırması kavramı çerçevesinde, idarenin kamu yararı amacından sapıp kişisel veya cezalandırıcı bir hedef gözetip gözetmediğini değerlendirmektedir. Danıştay ve Kamu Denetçiliği Kurumu kararına da konu olan bir olayda<sup>59</sup> bir öğretim elemanının kurum içinde başka bir birime görevlendirmesi rektör tarafından yapılmış ancak görevlendirme süresinin toplamı otuz aylık bir süreye yayılmıştır. Her iki kararda, rektörün görevlendirme yapma konusunda yetkili olmasına rağmen yetkinin kamu yararı amacı ile sınırlı olduğu ve sürekli olarak görev yerini değiştirme şeklinde yorumlanamayacağı ifade edilerek, kişiyi bezdirme amaçlı yapıldığı vurgulanmıştır. Amaçtaki hukuka aykırılığın tespitinde sebep unsurunun değerlendirilmesi önem arz etmektedir.<sup>60</sup> Zira bir idari işlemde, sebebin maddi veya hukuki temelinin bulunmamasına bağlı olarak işlemi tesis edenin kanunun öngördüğü amaca ulaşmak yerine kanun dışı bir amacı gerçekleştirme saikiyle hareket etmesi veyahut mevcut bir sebebe dayansa bile, bu sebebin kanun dışı bir amaca ulaşmak için bilinçli biçimde abartılması hâlinde amaç unsuru yönünden hukuka aykırılık ortaya çıkacaktır.<sup>61</sup>

Tüm bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, mobbing amaçlı idari işlemler, kamu hizmetinin gereklerine bütünüyle aykırı bir nitelik taşımaktadır. Bu tür işlemlerde yalnızca amaç unsuru değil, diğer unsurlar da hukuka aykırılık içerebilir; mobbing kastı ise işlemin tamamına sirayet edebilir.

## **B. Mobbingin Süreç Olarak Denetlenmesinde Yaşanan Sorunlar**

Mobbingin bir süreç olduğu ve birden fazla idari işlem ile eylemi içerebileceği unutulmamalıdır. Bu nedenle tekil işlemler yerine tüm işlem ve eylemlerin birlikte, bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirilmesi gerekir. Yargısal denetim yalnızca tekil işlemleri incelemekle sınırlı kaldığında, mobbingin tespit edilmesi güçleşmektedir. Buna

---

<sup>59</sup> Danıştay 8 D, E. 2006/892, K.T. 14.03.2007; Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No. 2016/4273, K.T. 28.03.2017 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

<sup>60</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (n 50) 475.

<sup>61</sup> Murat Sezginer, 'İdari İşlemlerde Amaç Unsuru Bakımından Hukuka Aykırılık' (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 1991) 89.

karşılık idari yargı mercilerinin tüm süreci birlikte değerlendirdiği kararlarda, mobbingin varlığı daha net biçimde ortaya konulmaktadır. Nitekim bir kararda, kişiye oda tahsis edilmemesi, görev ve yetkilerini kullanmasının engellenmesi, yaptığı işlemlerin yetkisiz kişilerce iptal edilmesi ve hakkında birçok soruşturma açılması gibi unsurlar bir süreç olarak ele alınmış ve mobbingin oluştuğu kabul edilmiştir.<sup>62</sup> Anayasa Mahkemesi'nin kararına yansıyan bir olayda da, engelli raporuna sahip olan bir kişinin görev yeri üç ay içerisinde dört kez değiştirilmiş ve kararın karşı oyunda, tüm eylem, işlem ve ihmallerin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.<sup>63</sup>

Mobbingin yalnızca tek bir işlem üzerinden değerlendirilmesi, çoğu psikolojik taciz vakasının somut biçimde ortaya konulmasını engellemektedir. Bu sorunun önüne geçmek konusunda önemli olan bir kararda; “psikolojik şiddet uygulanması durumu idari bir işlem değil, idarenin belli bir süreci kapsayan bir idari eylemi niteliğindedir”<sup>64</sup> ifadelerine yer verilerek bir eylem ve işlemin hukuka uygun olmasının tüm süreci haklı kılmayacağı belirtilmiştir. Bu yaklaşımla zamanaşımının dahi idari eylemler için öngörülen şekilde hesaplanması gerektiği ifade edilmiştir. İdari işlemler mobbing sürecinin araçsal unsurlarıdır ve elbette her biri unsurları bakımından denetlenmelidir. Ancak uygulamada tüm sürecin bu şekilde bütüncül olarak incelendiği kararlar sınırlıdır. Özellikle mobbingin yalnızca tek bir işlemin iptaline yönelik davalarda ileri sürüldüğü hallerde, sürecin tamamı hakkında kapsamlı bir denetim yapılması güçleşmektedir. Oysa mobbingin çok boyutlu ve zamana yayılan doğası, yargısal incelemenin kapsam ve yöntemi açısından daha dikkatli, duyarlı ve bağlamsal bir yaklaşımı zorunlu kılmaktadır.

### **C. Yürütmenin Durdurulması Taleplerinde Mobbingin İncelenmesi**

Yürütmenin durdurulması, yalnızca iptal davalarında uygulanabilen ve idari yargıya özgü geçici koruma tedbiri olup, yargı yerlerinin kanunilik ilkesini askıya alması

---

<sup>62</sup> İstanbul 3 BİM, E. 2017/1760, K. 2017/2101, K.T. 12.12.2017 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

<sup>63</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2014/8715, K.T. 05.04.2018; benzer yönde bkz. Başvuru No. 2013/6235, K.T. 10.03.2016, <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

<sup>64</sup> Ankara 10 BİM, E. 2018/951, K. 2018/761, K.T. 07.09.2018 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

anlamına gelmektedir.<sup>65</sup> Yürütmenin durdurulması taleplerinin karşılanması, açık hukuka aykırılık ve telafisi güç veya imkânsız zarar şartlarının her ikisinin de oluşması ile mümkün olmaktadır. Bir başka ifadeyle, idari işlemin hızlı bir şekilde uygulanmasını durdurmaya amaçlayan bu müessese, iki şartın birlikte aranması nedeniyle yeterince hızlı ve işlevsel şekilde karara bağlanamamaktadır. Bu durum, özellikle aciliyet gerektiren mobbing iddialarında yürütmenin durdurulması kararlarının zamanında ve etkili biçimde verilmesini zorlaştırmaktadır.

Açık hukuka aykırılık hali, oldukça tartışmalı bir kavramdır. Kanaatimizce açık hukuka aykırılık şartının mobbing sürecine karşı önlem olabilmesi için geniş yorumlanması, “makul düzeyde hukuka aykırılık şüphesi”<sup>66</sup> olarak değerlendirilmesi önem teşkil etmektedir. Telafisi güç veya imkânsız zarar şartının da mobbinge ilişkin davalarda aynı şekilde esnek yorumlanması önemlidir. Danıştay kararlarında da ifade edildiği üzere, işlemin yürütülmesinin durdurulmaması durumunda, hukuka aykırı bir işlemin uygulanmaya devam etmesi mağdur üzerinde giderek artan bir zarar doğurur ve yargılama sonunda verilecek iptal kararının etkili olmasını güçleştirir.<sup>67</sup> Özellikle mobbing süreçlerinde bu durum, mağduriyeti derinleştirerek telafisi neredeyse imkânsız sonuçlar doğurabilir.

İdari yargıda yürütmenin durdurulması kararları kural olarak idarenin savunması alındıktan sonra değerlendirilmektedir. Bunun istisnası 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 27. maddesinin 2. fıkrasında düzenleme altına alınmış olup uygulanmakla tükenen işlemler için savunma şartı kaldırılmıştır. Ancak mobbing için önemli yer teşkil eden kamu görevlilerine dair bazı işlemler aynı maddede uygulanmakla etkisi tükenmeyen işlemler olarak değerlendirilmektedir. Buna göre, naklen atama, görevlendirme, atama, görev değişikliği hakkında yürütmeyi durdurma kararı verebilmek için mutlaka idarenin savunmasının alınması gerekmektedir. Bu durum, mobbing iddiası

---

<sup>65</sup> Özay (n 19) 329.

<sup>66</sup> Elif Baydemir, ‘Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilmesinin Şartlarının Değerlendirilmesi ve Kararın Uygulanmasına İlişkin Reform Önerileri’ (2024) 15(1) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 159, 169.

<sup>67</sup> Danıştay 5 D, E. 2015/3782, K.T. 10.08.2015 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

içeren işlemler bakımından belirli bir güçlüğü beraberinde getirmektedir. Zira savunma alınana kadar işlemin uygulanması, yıldırma amacının gerçekleşme riskini doğurabilir ve mağduriyetin artmasına sebep olabilir. Özellikle atama, görevlendirme ve görev değişikliği işlemleri, uygulandığı anda kişide psikolojik zararlar yaratabilmekte ve böylece telafisi güç zarar kavramı somut hale gelmektedir. Bu nedenle, mahkemelerin yürütmenin durdurulması taleplerini incelerken telafisi güç zarar unsurunu sadece maddi değil, psikolojik ve kişilik hakkı boyutuyla da yorumlaması ve idarenin savunmasının gecikmesinin yaratabileceği mağduriyeti dikkate alması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yürütmenin durdurulması taleplerinde iki şartın birlikte aranması, atama ve görevlendirme gibi işlemlerin uygulanmakla tükenen işlemler sayılmaması ve savunma alınmadan karar verilememesi gibi sınırlamalar, mobbingin önlenmesinde yürütmeyi durdurma kararının işlevini azaltmaktadır. Bu sebeple, savunma şartının kaldırılmasına yönelik bir yasal değişiklik yapılması, sürecin ortaya çıkardığı zararların önlenmesine katkı sağlayacaktır.

#### **D. Takdir Yetkisinin Mobbing Amaçlı Kötüye Kullanımı ve Denetim Sınırları**

İdarenin kamu hizmetlerini gereğine uygun bir şekilde yerine getirebilmesi için belli ölçüde serbest karar verme ve değerlendirme yetkisine sahip olması gerekir. Bu yetki, takdir yetkisi olarak tanımlanmaktadır.<sup>68</sup> Takdir yetkisi, bağlı yetkinin<sup>69</sup> zıddı olarak idareye belli bir hareket serbestisi tanısa da sınırsız veya mutlak bir hak değildir; hukukun genel ilkeleri ve hukuk kuralları yetkinin sınırını oluşturmaktadır.<sup>70</sup>

Danıştay kararlarında da vurgulandığı üzere takdir yetkisi, kamu hizmeti ve kamu yararına aykırı şekilde kullanılamaz.<sup>71</sup> Anayasa'nın 125. maddesinin 4. fıkrasında ise

---

<sup>68</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (1. Cilt, 3. Baskı, İsmail Aygün Matbaası 1966) 420.

<sup>69</sup> Ramazan Çağlayan, 'Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi' (2004) 7(3-4) AÜEHFD 171, 173.

<sup>70</sup> Özay (n 19) 378.

<sup>71</sup> Danıştay İDDK, E. 2004/2505, K. 2007/2225, K.T. 25.10.2007; 4 D, E. 2023/9154, K. 2023/6535, K.T. 27.11.2023 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

yargı organlarının takdir yetkisini yerindelik denetimi yaparak ortadan kaldıramayacağı düzenlenmiştir. Bu da takdir yetkisinin yargısal denetimini sınırlı kılmaktadır. Ancak bu sınırlılık, takdir yetkisinin kötüye kullanımının hiç denetlenmeyeceği anlamına gelmemektedir. İdari işlemlerin konu ve sebep unsurlarına yönelik yapılan denetim, idarenin takdir yetkisini hukuka aykırı şekilde kullanmasını engellemeyi amaçlar. Zira takdir yetkisi şartları doğrudan katı bir şekilde mevzuat ile düzenlenmemiş olan sebep ve konu unsurlarında kendisini gösterebilecektir.<sup>72</sup> Takdir yetkisinin en önemli sınırlarını ölçülülük ve eşitlik ilkeleri oluşturmaktadır.<sup>73</sup> Ancak mobbing hem ölçülülük hem de eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu sebeple mobbing içeren idari işlemler takdir yetkisinin kötüye kullanılmasına örnek teşkil etmektedir.

Mobbing amacıyla takdir yetkisinin kötüye kullanımını engellemenin en etkili yolu ise gerekçe ilkesine uygun işlemler yapılmasıdır. Her ne kadar henüz idari işlemlerin gerekçeli olmasını zorunlu kılan ve yaptırım içeren bir düzenleme bulunmasa da, uygulamada gerekçe ilkesi hukuka uygunluk denetimi için kritik bir işleve sahiptir. Çünkü uyumsuzluk konusu yapılan bir idari işlemin sebebi yargı mercilerine gösterilmek zorundadır. Gerekçeli bir işlem, sebep unsurunun yargı tarafından denetlenmesini kolaylaştırır. Gerekçe ilkesi, hukukun temel ilkeleri arasında yer almakta; işlemin hukuka uygunluğunu, kişilere etkili savunma hakkını, idarenin şeffaflığını ve idareye duyulan güveni sağlayarak hukuk devleti ilkesini desteklemektedir.<sup>74</sup>

Sonuç olarak, idarenin takdir yetkisi, mobbingin aracı haline gelebilir. Bu risk, takdir yetkisinin kamu yararı amacından saparak kişisel veya cezalandırıcı amaçlar için kullanılmasından kaynaklanır. Bu noktada en önemli adım, gerekçe ilkesine uyulmamasının açık bir yaptırıma bağlanmasıdır. Çünkü mobbing amaçlı işlemlerde idare ikna edici ve dayanaklı bir gerekçe üretmekte zorlanacak ve soyut gerekçelere başvurmak durumunda kalacaktır. İdarenin, işlemin gerekçesinin gerçekliğini ispat

---

<sup>72</sup> Çağlayan (n 59) 178.

<sup>73</sup> Dilşad Yılmaz, 'Alman İdare Hukuku'nda İdarenin Takdir Yetkisi ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi' (2011) 69(1-2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1019, 1023.

<sup>74</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No. 2021/10495, K.T. 29.11.2021 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

yükümlülüğü altında olması ve bunu işlem tesis ederken ortaya koyması, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemenin en etkili yoludur.

### **E. Mobbingin Hizmet Kusuru Niteliği ve Tartışılabilir Yönleri**

Mobbing davranışları, idarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğunu doğurmaktadır.<sup>75</sup> İdarenin personel üzerinde denetim ve gözetim yükümlülüğünü gereği gibi yerine getirmemesi ve hukuka aykırı davranışları önlememesi, mobbinge zemin hazırlamaktadır.<sup>76</sup> Bu durum yalnızca mağdur açısından değil, aynı zamanda kamu hizmetinin etkinliği ve verimliliği bakımından da olumsuz sonuçlar doğurur. Sistematik ve yıldırıcı uygulamalar, nitelikli personelin işlevsiz hale gelmesine yol açmaktadır.<sup>77</sup> Ayrıca, bu tür yıldırma politikalarının kurumsallaşması, personel devrini artırmakta, motivasyonu düşürmekte ve uzmanlık birikiminin aktarılmasını engellemektedir. Sonuçta kamu hizmetlerinin sürekliliği, tarafsızlığı ve verimliliği tehlike altına girmektedir.

Özel hukukta 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 417. maddesi işverenin psikolojik tacizi önleme yükümlülüğünü açıkça düzenlerken, idarenin personel seçimi, eğitimi ve denetimiyle ilgili sorumluluğunun olmadığını düşünmek idare hukukunun temeline aykırılık teşkil edecektir. İdare, personelinin yetkilerini kötüye kullanmasını önleme yükümlülüğünü ihlal ettiğinde hizmet kusuru sorumluluğu doğmaktadır. Danıştay içtihatlarında da mobbingin hizmet kusuruna sebep olabildiği vurgulanmaktadır.<sup>78</sup>

Öğretide, kamu görevlisinin psikolojik taciz niteliğindeki davranışlarını hizmetten ayrılabilir ve şahsi kusur sayılması gerektiği görüşü savunulsa da<sup>79</sup> bu yaklaşım idarenin

---

<sup>75</sup> Göztepe Çelebi (n 17) 333.

<sup>76</sup> Mine Kasapoğlu Turan, 'Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları' (2013) 105 TBB Dergisi 89, 101.

<sup>77</sup> İrep Kiroğlu Bayat ve Beril Baykal, 'Ulusal ve Uluslararası Düzenlemeler Çerçevesinde İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Olgusu ve Hukuki Sonuçları' (2015) 17(3) Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 196, 201.

<sup>78</sup> Danıştay 8 D, E. 2018/5292, K. 2022/2874, K.T. 20.04.2022 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

<sup>79</sup> Kasapoğlu Turan (n 65) 118.

yapısal özelliklerini ve hiyerarşik otoritenin rolünü tam olarak yansıtamayabilecektir. Şahsi kusur, Çoğu mobbing işlemi, görev sırasında ve hiyerarşik ilişkinin sağladığı yetkinin kötüye kullanılması suretiyle ortaya çıkmaktadır.<sup>80</sup> Bu nedenle, mobbing temelli davranışların hizmetten ayrılabilir bir şahsi kusur sayılması, idarenin denetim ve gözetim yükümlülüğünü ikinci plana itme riskini taşımaktadır. İdarenin bu yükümlülüğü, kamu hizmetinin kalitesini güvence altına almak ve kişilik haklarını korumak açısından zorunludur ve mobbingin önlenmesini de kapsamaktadır.<sup>81</sup>

Burada mahkeme kararlarında yer bulan ağır hizmet kusuru kavramına özellikle dikkat çekmek gerekmektedir.<sup>82</sup> Bir bölge idare mahkemesi kararında, idarenin işlemlerden sorumlu tutulabilmesi için ağır hizmet kusurunun varlığı gerektiği belirtilmiş, mobbingin de bu kapsamda değerlendirilebileceği ifade edilmiştir.<sup>83</sup> Ancak aynı kararda, kişinin dışlanması, ardı ardına disiplin cezalarına maruz kalması, sık sık görev yerinin değiştirilmesi ve niteliksiz işlerde çalıştırılması gibi unsurlar ağır hizmet kusuru sayılmamıştır. Bu yaklaşım, mobbingin insan onurunu zedeleyen ve kamu hizmetinin niteliğini düşüren bir şiddet biçimi olduğu gerçeğini göz ardı etmektedir. Mahkemelerin “ağır hizmet kusuru” gibi ek bir koşulu öne sürmesi, mobbingin ciddiyetini hafifletmekte ve mağdurun korunmasını zorlaştırmaktadır. Oysa idari yargının üstün yetkilerle donatılan idare karşısında bireyi koruma işlevi, en çok da idarenin hiyerarşik gücünü kötüye kullanarak gerçekleştirdiği yıldırma süreçlerinde önem kazanmaktadır. Bu nedenle yargısal yaklaşımın mağdur odaklı ve insan onurunu esas alan bir bakışla yeniden şekillenmesi gerekmektedir. Kaldı ki söz konusu yorum, idarenin sorumlu tutulabilmesi için basit kusurun yeterli olmadığını, ancak ağır ve önemli bir kusurun varlığı hâlinde

---

<sup>80</sup> Mobbingin hiyerarşik ilişkiden kaynaklanması halinde hizmet kusuru oluşacağı yönünde bkz. Danıştay 8 D, E. 2021/7896, K. 2022/8527, K.T. 30.12.2022 <[www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr)>; 5 Kasım 2025.

<sup>81</sup> OVG Berlin-Brandenburg, 29.02.2024 - OVG 4 B 5.19 <<https://beck-online.beck.de/Home>> 3 Kasım 2025.

<sup>82</sup> Samsun 4 BİM, E. 2025/208, K. 2025/278, K.T. 14.02.2025; Konya 4 BİM, E. 2017/3771, K. 2018/1106, K.T. 27.09.2018 <[www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr)>; 6 Kasım 2025.

<sup>83</sup> İzmir 6 BİM, E. 2016/584, K. 2017/704, K.T. 10.05.2017 <[www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr)>; 6 Kasım 2025.

sorumluluğun doğacağını kabul ederek idarenin sorumluluktan kurtulmasına yol açabilmektedir.<sup>84</sup>

### F. İspat Güçlüğü Sorunu

Mobbing ispat bakımından oldukça zorlu bir olgudur. Yargı mercileri tarafından “somut ve hukuken geçerli delil bulunmadığı”<sup>85</sup> gerekçesi ile reddedilen mobbing temeline dayanan olayların ispat yükü açısından değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

İdari yargıda ispat yükünün çoğunlukla davacıya ait olduğu kabul edilmektedir.<sup>86</sup> Bu durum, iddia edenin iddiasını kanıtlaması gerektiği yönündeki temel ilkeye dayanmaktadır. Ancak idari işlemlere karşı açılan davalarda, üstün yetki ve ayrıcalıklara sahip olan idare karşısında davacının iddiasını kanıtlama yükümlülüğü, davacıyı dezavantajlı bir konuma getirmesi açısından eleştirilmektedir.<sup>87</sup> Bu eleştiriler isabetli olmakla birlikte, re’sen araştırma ilkesi söz konusu güçlüklerin ve dengesizliklerin önemli ölçüde giderilmesine hizmet edebilecek bir araç olarak değerlendirilmelidir. Kural olarak re’sen araştırma yetkisi ile donatılmamış adli yargı mercileri dahi, mobbing davranışlarının tespitinde ilk görünüş ispatı gibi mağdurun lehine olacak kolaylıklar sağlamayı amaçlamaktadırlar.<sup>88</sup> Buna rağmen idari yargıda mobbingin ispatının zorlaştırılması ise silahların eşitliği ilkesine aykırılık oluşturacaktır.

Anayasa Mahkemesi’nin de konuya ilişkin bir kararında, “psikolojik tacizi kanıtlamak kolay değildir. Bu yüzden, başvuruçuların kendilerine yönelik sistematik ve süreklilik arz eden şekilde psikolojik tacize yol açan muamele yapıldığını hukuka uygun her türlü delille ispatlamaları mümkündür. Bunun ispatlanması durumunda, bu şekildeki

---

<sup>84</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku* (1. Cilt, 3. Baskı, Ekin Yayınevi 2019) 1131.

<sup>85</sup> Manisa 1 İdare Mahkemesi, E. 2012/1446, K. 2014/11, K.T. 09.01.2014; Gaziantep 3 BİM, E. 2017/1635, K. 2017/1530, K.T. 07.11.2017; benzer yönde bkz. İstanbul 3 BİM, E. 2017/1178, K. 2017/1806, K.T. 08.11.2017 <www.lexpera.com.tr>; 6 Kasım 2025.

<sup>86</sup> Melikşah Yasin, *İdari Yargılama Usulünde İspat* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2015) 90.

<sup>87</sup> Celal Erkut, *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı* (1. Baskı, Yenilik Basımevi 2004) 86; Sezin Öztoprak, ‘Danıştay Kararları Çerçevesinde Mobbing İddiası ile Açılan Tam Yargı Davalarına İlişkin Bazı Değerlendirmeler’ (2024) (1) Konya Barosu Dergisi 1, 12.

<sup>88</sup> Namık Hüseyinli ve Hatice Aslan Atabay, ‘Psikolojik Tacizin İçtihatlar Işığında Uygulamadaki Yeri’ (2017) 8(2) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 603, 616.

muamelenin var olmadığını veya haklı sebeplere dayandığını ispat yükü muameleyi gerçekleştiren kamu makamlarına geçecektir”<sup>89</sup> ifadeleri ile mobbingin ispatlanmasının zorluğuna dikkat çekilmiştir. Bu sebeple mobbing sürecinin ispatında, olayın mantıksal akışı ve mevcut delillerle birlikte değerlendirildiğinde hâkimde makul bir kanaat oluşturabilecek yeterlilikte emarelerin bulunması anlamına gelen ilk görünüş ispatının uygulama alanı bulması önemli görülmektedir.<sup>90</sup> İspat kuralının bu şekilde yorumlanması, re’sen araştırma ilkesinin etkinliğini de kuvvetlendirecektir.

Bu konuda bir bölge idare mahkemesi kararı üzerinde durmak faydalı görülmektedir. Karara konu olan olayda davacı görev yerinin sıklıkla değiştirildiğini, statüsüne uygun olmayan işlerde görevlendirildiğini, emekli olması için kendisine baskı yapıldığını ve bunun sonucunda rahatsızlandığını iddia etmiştir. Ancak Mahkeme, “kendisine mobbing uygulandığını düşünen kamu görevlilerinin durumu adli ve idari yönden başvuru konusu etmesi, sorumlular hakkında uygulanacak disiplin işlemlerin sonucuna göre idari dava açması yine adli yargıda bezdiri (mobbing) nedeniyle görevi kötüye kullanma suçu iddialarıyla yürüyen bir dava olması halinde tazminat süreçlerini işletebilmesi mümkündür”<sup>91</sup> ifadeleri ile mobbinge bağlı zararın giderilebilmesi için ceza davasının, iptal davasının ve ek olarak disiplin soruşturmasının bulunmasını zorunlu olarak görmüş ve tazminat talebini reddetmiştir. Bu yaklaşım, ispat yükünü hafifletmek yerine mağdurun üzerine ağır bir süreç yükü bindirmekte ve idare karşısındaki güç dengesizliğini derinleştirmektedir. Özellikle idari hiyerarşi içinde disiplin veya ceza süreçlerini başlatmanın zorlukları göz önüne alındığında, bu kararlar mağdur açısından pratikte caydırıcı bir etki doğurabilmekte, idarenin denetimini zorlaştırabilmektedir.

Tüm bunlara ek olarak mahkeme kararlarında ağır elem ve üzüntü kriteri mobbing dolayısıyla oluşan zarar unsurunun varlığına ilişkin bir önkoşul olarak yorumlanabilmektedir. Örneğin yerel mahkeme bir kararında, sistematik görev yeri değişikliklerini idarenin işleyişi kapsamında değerlendirerek kasıtlı baskı niteliğini

---

<sup>89</sup> Anayasa Mahkemesi, Başvuru No. 2013/6235, K.T. 10.03.2016 <www.lexpera.com.tr>; 7 Kasım 2025.

<sup>90</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No. 2023/7260, K.T. 08.08.2023 <www.lexpera.com.tr>; 7 Kasım 2025.

<sup>91</sup> İstanbul 3 BİM, E. 2017/1770, K. 2018/357, K.T. 04.04.2018 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

reddetmiş ve manevi zarar iddiasını ağır elem ve üzüntü eşiğini aşmadığı gerekçesiyle kabul etmemiştir.<sup>92</sup> Manevi zarar, kişilik değerlerinde meydana gelen her türlü azalmayı kapsamakta olup, ağır elem ve üzüntü yalnızca zararın derecesini ve dolayısıyla tazminat miktarını etkileyebilecek bir unsurdur. Bu dar yorum, sistematik yıldırma gibi psikolojik zararları görünmez kılmakta ve ispat yükünü ağırlaştırarak mağdurun korunmasını güçleştirmektedir.

Sonuç olarak, idari yargı mercilerinin re'sen araştırma ilkesini daha etkin kullanması ve ilk görünüş ispatına dayalı değerlendirmeler geliştirmesi, mobbing sonucunda kişinin manevi değerlerinde bir eksikliğin sürecin doğası gereği doğrudan oluşacağını kabul etmesi, ispat konusundaki yapısal güçlüklerin aşılmasına katkı sağlayacaktır.

#### **IV. MOBBİNGİN ÖNLENMESİNE İLİŞKİN ÇÖZÜM YOLLARI**

Mobbing, birçok idari işlem ve eylemi içeren bir süreçtir. Ancak idarenin yürüttüğü kamu hizmeti ve faaliyetler çoğunlukla bir idari işlem aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu idari işlemler yerine getirilirken hukuka aykırılıktan ve mobbing amacıyla hareket etmekten imtina etmesi gerekenler ise kamu personelidir. Kamu personelinin birbirine karşı kamu yararı dışında işlem yapmasını önlemek ise ancak caydırıcılığı ve denetimi artırmakla mümkün olacaktır. Buna bağlı olarak, hem getirilecek yeni bir denetim mekanizması ile hem de mevcut sistemin yeniden düzenlenmesi ile birlikte mobbing amaçlı idari işlemler yapılmasının önüne geçilebileceği düşünülmektedir. Bu bağlamda önerilen çözüm yolları, yalnızca mobbing olgusunun önlenmesine hizmet eden teknik düzenlemeler değil, aynı zamanda idarenin hesap verebilirliğini, şeffaflığını ve ölçülülük ilkesine bağlılığını güçlendiren, dolayısıyla iyi idare ilkesinin hayata geçirilmesine katkı sağlayan yapısal mekanizmalar olarak görülmelidir.

---

<sup>92</sup> Bolu İdare Mahkemesi, E. 2018/798, K. 2019/951, K.T. 12.11.2019 <www.lexpera.com.tr>; 5 Kasım 2025.

### A. Kurum İçi Bağımsız Temsil ve Katılım Mekanizması Önerisi

Mobbing olgusunun sistematik ve süreç temelli niteliği, çalışanların yönetime bağımsız katılımını sağlayacak yeni bir mekanizmanın kurulmasını gerekli kılmaktadır. Mobbingi önlemeye yönelik mevcut düzenlemelere bakıldığında ise genellikle şikâyet, disiplin gibi hiyerarşik ve bağımlı yapılar öne çıkmakta; bu durum mağdurun korunmasında önemli sınırlılıklar doğurmaktadır. Ayrıca, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu gibi bağımsız denetim mekanizmalarının varlığı önemli olsa da, mobbinge maruz kalan kamu görevlilerinin daha fazla baskıya uğrama veya kariyerlerinin olumsuz etkilenmesi korkusuyla hem idari hem de bağımsız denetim yollarına başvurmadan çekinebileceği gerçeği<sup>93</sup>, bu mekanizmaların işlevini zayıflatmaktadır. Bu nedenle, mevcut mekanizmaların mağdurun çekincelerini giderecek, güvenli ve erişilebilir başvuru yolları sunacak şekilde yeniden tasarlanması büyük önem taşımaktadır. Ancak kurum içi mobbingin önlenmesi, mevcut denetim yollarının yanında, bu soruna daha uygun farklı sistemlerin geliştirilmesini de zorunlu kılmaktadır.

Bu bağlamda Almanya'daki Personalrat (personel konseyi) sisteminin benzer bir modelinin ülkemizde de benimsenmesi, yalnızca mobbinge mücadelede değil, idarenin diğer işlemlerinde de takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını önleyecek bir denge ve denetim mekanizması işlevi görebilecek; idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun güçlendirilmesine katkı sağlayabilecektir. Personel konseyi sistemi genel olarak, çalışanların yönetime bağımlı olmadan seslerini duyurabilecekleri etkili mekanizmalar sunmaktadır. Kısacası bu sistem, kamu personelinin kendi seçeceği temsilciler aracılığı ile idari karar süreçlerine, yönetime katılmasını sağlayan bir yapıdır. Bahsi geçen sistem, federal düzeyde Federal Personel Temsil Kanunu'nda (Bundespersonalvertretungsgesetz) düzenleme altına alınmıştır. Söz konusu Kanun'un 13. maddesi uyarınca, beş seçmen çalışanın bulunduğu kamu birimlerinde personel konseyi kurulması zorunlu olup, bu sayı şartı sağlanmazsa ilgili birim, üst makamın kararı ve yakın konseyle mutabakat yoluyla ilgili personel konseyine bağlanarak temsil edilmektedir.

---

<sup>93</sup> Atila Erkal, *İdare Hukukunda Mobbing* (1. Baskı, Adalet Yayınevi 2014) 206.

Personel konseyinin genel görevleri Kanun'un 62. maddesi ile birlikte düzenleme altına alınmıştır. Çalışanlara mevzuatın uygulanmasını sağlamak, ayrımcılık yapılmasının önüne geçmek, şikayetleri almak ve gerekirse çözüme yönelik çalışmalar yapmak gibi görevleri olan konsey, kurumlarda çalışan personel ile idare arasında bir nevi arabulucu sıfatıyla hareket etmekte ve çalışanları temsil yetkisini üstlenmektedir. Söz konusu konseyin ortak karar verme gibi oldukça önemli yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki kapsamına giren, atama, görev yerinin veya statüsünün değiştirilmesi, emekli edilme gibi önemli personel konularında konseyden mutlaka onay alınması gerekmektedir. Onay verilmeyen durumlarda idare tarafından işlem yapılması ise, yargı mercileri tarafından hukuka aykırı kabul edilmektedir.<sup>94</sup> Personel konseyi, çalışanların yasal statüsünü veya çalışma koşullarını etkileyen tüm işlemlerde ortak karar verme yetkisine sahip olup, çalışanların lehine olacak şekilde hareket etmekte yükümlüdür.<sup>95</sup>

Konsey, yalnızca ortak karar alma yetkisiyle donatılmamıştır. Kanun'un 84. maddesi uyarınca, bir personel hakkında disiplin işlemlerine başlanması veya idari düzenlemelerin hazırlanması gibi konularda da görüş bildirme yetkisine sahiptir. Bu durumda, ortak karar verme sürecindeki gibi bağlayıcı bir onay gerekmemekle birlikte, idare, personel konseyinin görüşünü almak ve bunu karar sürecinde değerlendirmekle yükümlüdür.

İdare, personel konseyinin denetim yetkisi kapsamına giren atama, görevlendirme, disiplin cezası gibi işlemleri tesis etmeden önce, işlemin gerekçesini konseyle paylaşmakla yükümlüdür. Personel konseyi, işlemin esasına dair denetim yetkisi kapsamında, idarenin kararını yanlış veya eksik bir olgusal temele dayandırıp dayandırmadığını inceleyebilmekte ve özellikle gerekçenin açıklığı ile doğruluğunu değerlendirmektedir.<sup>96</sup> Personel konseyinin amacı kamu personelinin yönetim ve işlemlere katılımını sağlamaktır. Katılım hakkı, çalışanların dezavantajlı düzenlemelere karşı korunmasını sağlamaya yönelik olup, bu hakkın temel amacı da personelin hak ve

---

<sup>94</sup> OVG Berlin-Brandenburg, 22.09.2022 - 62 PV 3/2 <<https://beck-online.beck.de/Home>> 3 Kasım 2025.

<sup>95</sup> BVerwG, 15.10.2018 - 5 P 8.17 <<https://beck-online.beck.de/Home>> 3 Kasım 2025.

<sup>96</sup> OVG Saarland, 10.08.2021 - 5 A 264/20 <<https://beck-online.beck.de/Home>> 3 Kasım 2025.

menfaatlerini güvence altına almaktır.<sup>97</sup> Bu denetim mekanizması, idari işlemlerde keyfiliği önleme ve şeffaflık sağlama amacına hizmet eder. Bu tür bir denetim mekanizmasının ülkemizde de uygulanması, yalnızca mobbing amaçlı idari işlemlerin henüz gerçekleşmeden önlenmesine hizmet etmekle kalmayacak, aynı zamanda idarenin takdir yetkisinin objektif ve denetlenebilir sınırlarının belirlenmesini de sağlayacaktır.

Ülkemizde bu mekanizmanın uygulanabilmesi için mevcut kamu personel mevzuatına ek hükümler getirilebilecek ve böylece hem memurları hem de diğer kamu görevlilerini kapsayacak bir düzenleme oluşturulabilecektir. Özellikle Devlet Memurları Kanunu'nda "personel konseyi" kavramının açıkça düzenlenmesi ve atama, yer değiştirme gibi personeli doğrudan etkileyen mobbing olgusunda sıklıkla karşımıza çıkan işlemlerde personel temsilcilerinin onayının aranması önerilmektedir. Mevcut düzenlemelerimizde sendikalar, temsilcilik bakımından personel konseyiyle benzeşiyor gibi görünse de, sendikaların görevleri esasen üyelerinin çıkarlarını korumak ve idareyle görüşmekle sınırlı olup, personel konseyinde olduğu gibi karar alma veya onay verme yetkileri bulunmamaktadır. Aynı şekilde bazı üniversitelerde yer alan mobbing kurulları da her ne kadar mobbingin ortaya çıkmaması için olumlu bir adım olsa da hem kurula başvuru yapılması zorunluluğu hem de bağlayıcı kararlar alamaması<sup>98</sup> bakımından personel konseyi sisteminden tamamen ayrı düşmektedir.

Yönetime katılım hakkını güçlendirmesi ve mobbingin önlenmesine hizmet etmesinin yanında, hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesine de katkıda bulunacak bu tür bir sistemin, iyi bir idarenin inşası için önemli bir reform adımı olacağı değerlendirilmektedir.

## **B. Diğer Önleyici Düzenleme ve Reform Önerileri**

Mobbingin önlenmesi bakımından disiplin süreçlerinin daha etkin ve sistemli bir şekilde işletilmesi gerekmektedir. Günümüzde mobbingi bütüncül bir biçimde yaptırıma bağlayan özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Bunun yerine, Devlet Memurları Kanunu

---

<sup>97</sup> BAG, 01.06.2022 - 7 AZR 232/21<<https://beck-online.beck.de/Home>> 3 Kasım 2025.

<sup>98</sup> Asuman Çapar, 'Mobbing Başvurusu Yapılan Üniversite Mobbing Kurulları ve Bu Kurulların Verdiği Kararlar Üzerine Bir İnceleme' (2025) 10(2) Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi 419, 432.

içerisindeki bazı fiillerin yorumu suretiyle mobbing amacıyla yapılan eylemlerin tek tek yaptırıma bağlanması mümkün olabilmektedir. Ancak mobbing olgusunun doğrudan ve özel bir düzenlemeye konu edilmemesi, sistematik ve bezdirme amaçlı uygulamaların yaptırımdan kaçabilmesine, kimi durumlarda ise yeterince görünür kılınamamasına yol açabilmektedir. Mobbing bir süreçtir ve bu uygulama birbirinden ayrı düşünülemeyen birçok işlem ve eylemle yerine getirilmektedir. Bu nedenle, mobbingi bir bütün olarak yaptırıma tabi tutabilmek için 657 sayılı Kanun'a doğrudan mobbing fiilinin tanımlandığı ve yaptırımının açıkça düzenlendiği hüküm eklenmesi önem arz etmektedir.<sup>99</sup>

Mobbinge zemin hazırlayan veya onu sürdüren bir diğer yapısal sorun ise, idare içi rücu ilişkisinin etkin ve işlevsel biçimde işletilmemesidir. Kamu zararlarının veya hizmet kusurunun doğurduğu tazminat ödemelerinin sorumlu kamu görevlilerine rücu edilmesi, idare bakımından önleyici ve caydırıcı mekanizma niteliği taşır. Ancak uygulamada rücu süreçleri çoğu zaman formaliteden ibaret kalmakta ya da hiç işletilmemekte, hatta kimi zaman hiyerarşik ilişkilerde mobbing aracı olarak kullanılabilir. Bu durum, hem kamu kaynaklarının korunmasını hem de kamu görevlileri arasında adil ve sorumlu bir yönetim kültürünün yerleşmesini engellemektedir. Mobbing vakalarının azaltılabilmesi için, rücu mekanizmasının şeffaf, nesnel ve hesap verebilir bir şekilde uygulanması kritik önem taşımaktadır.

Kamu görevlileri arasında mobbingin yaygınlaşmasının temel nedenlerinden biri, kamu personel hukukunun ana ilkelerinden olan liyakat ilkesinin uygulamada yeterince işletilmemesidir. Liyakat ilkesinin ihmal edilmesi, atama, görevde yükselme ve performans değerlendirme gibi süreçlerde objektif kriterlerin yerini kişisel ilişkilerin almasına neden olmakta; bu durum ise çalışma ortamında güvensizlik, dışlama ve sistematik yıldırma davranışlarının doğmasına zemin hazırlamaktadır. Bu nedenle liyakat ilkesinin uygulanabilir ve denetlenebilir bir sistemle güçlendirilmesi, mobbing uygulamalarının önüne geçilmesi açısından zorunludur. Bunun için ise daha önce ifade edilen personel konseyi sisteminin getirilmesi önerilmektedir. Zira Almanya'da konseye,

---

<sup>99</sup> Mobbingin ceza hukukunda bağımsız bir suç olarak düzenlenmesi konusunda bkz. Celal Hakan Kan, 'Türk Ceza Kanunu'nda Mobbing Olgusunun Bağımsız Bir Suç Tipi Olarak Düzenlenmesi; Hukuki Değerlendirme ve Öneriler' (2025) 83(1) Ankara Barosu Dergisi 231, 292.

atama ve terfi gibi süreçlere onay verme yetkisinin yanı sıra, mülakat gibi istihdam süreçlerine dair gerekçeleri inceleme ve idarenin kararlarının objektif kriterlere dayanıp dayanmadığını denetleme yetkisi de tanınmıştır. Böyle bir sistem liyakatin sağlanması için de olumlu görülmektedir.

Bu öneriler, idarenin takdir yetkisini ortadan kaldırmayı değil, onu hukuk devleti ilkesine uygun biçimde sınırlandırmayı ve şeffaflaştırmayı hedeflemektedir. Böylece hem idare içi dengeyi hem de kamu yararını koruyan bir sistem kurulması mümkün olacaktır. Sonuç olarak, mobbingin önlenmesi için hem normatif hem de kurumsal düzeyde kapsamlı reformlar yapması bir zorunluluk olup, önerilen mekanizmalar hukuk devleti ilkesine uygun, şeffaf ve insan onuruna saygılı bir kamu hizmeti anlayışının inşasına hizmet edecektir.

## SONUÇ

Mobbing, idarenin kamu yararı doğrultusunda hareket etme yükümlülüğü ile insan onurunun korunması ilkesi arasındaki dengeyi zorlayan bir olgudur. Kamu gücünün, hizmet gerekleri gerekçesi altında kişisel veya cezalandırıcı amaçlara yönelmesi; takdir yetkisinin sınırlarını belirsizleştirerek idarenin tarafsızlığını olumsuz etkilemektedir. Mobbinge yönelik önleyici mekanizmalar, sürecin kendine özgü yapısal nitelikleri dikkate alınarak tasarlanmalıdır.

Mobbing iddiaları çoğu zaman, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesi ve biçimsel gerekçeleriyle görünmez hâle gelmektedir. Takdir yetkisinin hukuka uygun biçimde kullanılmasında merkezi bir rol oynayan gerekçe ilkesi, mobbing amacı güden işlemlerin önüne geçilmesi bakımından özel bir önem taşımaktadır. Gerekçe ilkesi, idari işlemin amacının kamu yararı ve ölçülülük ilkesine uygunluğunu denetlenebilir kılan asli bir unsur olarak ele alınmalı; iyi idare ilkesinin tamamlayıcısı niteliğinde bir gereklilik haline getirilmelidir. Yargısal denetim, mobbingin önlenmesi açısından belirleyici bir araç olsa da, gerekçe ilkesinin güçlendirilmesi işlemlerin yıldırma amacı taşıyıp taşımadığının daha etkin biçimde tespit edilmesini mümkün kılacaktır. Bununla birlikte, mobbingin süreçsel ve sistematik karakteri, yargısal denetimin klasik idari işlem

incelemesinden farklı bir yaklaşımla yürütülmesini zorunlu kılmaktadır. Zira mobbing olgusu, süreç bir bütün olarak ele alındığında tespit edilebilmektedir. Benzer şekilde mobbingin meydana getirdiği zararlar da göz önünde tutularak yürütmenin durdurulması kurumunun etkili koruma sağlayacak biçimde uygulanması güvence altına alınmalıdır.

Mobbingin önlenmesi, yalnızca yargısal denetim mekanizmalarıyla değil, idarenin iç denetiminin güçlendirilmesiyle mümkündür. Katılımcı temsil mekanizmaları oluşturulmadıkça, takdir yetkisinin kötüye kullanımı bir risk olarak varlığını sürdürecektir. Bu kapsamda, Almanya'daki personel konseyi modeline benzer biçimde, kamu görevlilerinin yönetime katılımını ve işlemler üzerinde önleyici nitelikte görüş bildirimini sağlayacak organların oluşturulması önem taşımaktadır. Bunlara ek olarak kamu görevlilerinin kusurlu olarak yaptığı eylem ve işlemleri için kullanılan rücu mekanizmasının da mobbing niteliği taşıyan idari işlemlerde etkili bir biçimde işletilmesi idari sorumluluğun kişisel sorumlulukla tamamlanmasını sağlayarak caydırıcılığı artıracaktır.

Sonuç olarak, idarenin sahip olduğu takdir yetkisinin insan onurunu zedeleyen bir yıldırma aracına dönüşmesini önlemek, yalnızca bireylerin değil, kamu hizmetinin niteliğinin ve idareye duyulan güvenin korunması bakımından da zorunludur. Mobbinge mücadele, hukuk devletinin soyut bir ideali değil; insan onuruna saygılı, ölçülülük ve hesap verebilirlik esaslarına dayanan bir idare inşa etmenin temel şartıdır.

## KAYNAKÇA

Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (18. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2024).

Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (4. Baskı, Savaş Yayınevi 2020).

Atay E.E, *İdare Hukuku* (3. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2022).

Baydemir E, 'Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilmesinin Şartlarının Değerlendirilmesi ve Kararın Uygulanmasına İlişkin Reform Önerileri' (2024) 15 (1) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 159-173.

Çağlayan R, 'Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi' (2004) 7 (3-4) AÜEHFD 171-208.

Çapar A, 'Mobbing Başvurusu Yapılan Üniversite Mobbing Kurulları ve Bu Kurulların Verdiği Kararlar Üzerine Bir İnceleme' (2025) 10 (2) Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi 419-451.

Demir Ş, 'Mobbing Olgusunun Hukuki Değerlendirmesi' (2009) (2) Ankara Barosu Dergisi 139-145.

Erdoğan G, 'Mobbing (İşyerinde Psikolojik Taciz)' (2009) (83) TBB Dergisi 318-352.

Erkal A, *İdare Hukukunda Mobbing* (1. Baskı, Adalet Yayınevi 2014).

Erkut C, *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı* (1. Baskı, Yenilik Basımevi 2004).

Gözler K, *İdare Hukuku* (1. Cilt, 3. Baskı, Ekin Yayınevi 2019).

Gözler K ve Kaplan G, *İdare Hukuku Dersleri* (26. Baskı, Ekin Yayınevi 2024).

Göztepe Çelebi E, 'Anayasa Mahkemesi'nin "Mobbing" Başvurularına İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi' (2015) 31 (1) 323-342.

Güzeldağ S, 'Yargı Kararları Çerçevesinde Mobbing (Psikolojik Taciz) ve İspat Sorunu' (2025) 27 (1) Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 825-867.

Özay İ.H, *Günüşğinde Yönetim* (Alfa Yayınevi 2002).

Hüseyinli N ve Aslan Atabay H, 'Psikolojik Tacizin İçtihatlar Işığında Uygulamadaki Yeri' (2017) 8 (2) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 603-636.

Kan C.H, 'Türk Ceza Kanunu'nda Mobbing Olgusunun Bağımsız Bir Suç Tipi Olarak Düzenlenmesi; Hukuki Değerlendirme ve Öneriler' (2025) 83 (1) Ankara Barosu Dergisi 231-301.

Kasapoğlu Turan M, 'Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları' (2013) 105 TBB Dergisi 89-128.

Kıroğlu Bayat İ ve Baykal B, 'Ulusal ve Uluslararası Düzenlemeler Çerçevesinde İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Olgusu ve Hukuki Sonuçları' (2015) 17 (3) Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 196-218.

Kuzgun İ, *Türk Ceza Hukuku Açısından Mobbing* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2020).

Leymann H, 'Ätiologie und Häufigkeit von Mobbing am Arbeitsplatz - eine Übersicht über die bisherige Forschung' (1993) 7 (2) Zeitschrift für Personalforschung/ German Journal of Research in Human Resource Management 271-284.

Leymann H, 'Mobbing and Psychological Terror at Workplaces' (1990) 5 (2) Violence and Victims 119-126.

Lorenz K, *On Agression* (Marjorie Kerr Wilson tr, Routledge 2002).

Onar S.S, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (1. Cilt, 3. Baskı, İsmail Aygün Matbaası 1966).

Öztoprak S, 'Danıştay Kararları Çerçevesinde Mobbing İddiası ile Açılan Tam Yargı Davalarına İlişkin Bazı Değerlendirmeler' (2024) (1) Konya Barosu Dergisi 1-25.

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

Palabıyık B. B, *Yargı Kararları Işığında Mobbing ve İspatı* (4. Baskı, Seçkin Yayınevi 2023).

Sezginer M, 'İdari İşlemlerde Amaç Unsuru Bakımından Hukuka Aykırılık' (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 1991).

Tan T ve Bayazıt B, *İdare Hukuku* (11. Baskı, Turhan Kitabevi 2023).

Tanrıverdi A. A, *Kamu Görevlisine Uygulanan Psikolojik Şiddet (Mobbing)* (1. Baskı, Gazikitabevi 2023).

Uluğ F, 'Çalışma Ortamının Zehirli Ögesi Mobbing ve Mobbinge Mücadele Stratejileri' (2020) (4-5) TİHEK 175-194.

Yasin M, *İdari Yargılama Usulünde İspat* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2015).

Yıldırım T, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2017) 23(2) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 13-28.

Yılmaz D, ‘Alman İdare Hukuku'nda İdarenin Takdir Yetkisi ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi’ (2011) 69 (1-2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1019-1032.