



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

ŞİKAYET NO :2016/588
KARAR TARİHİ :14/07/2016

RET KARARI

ŞİKAYETÇİ :
ŞİKAYETÇİ VEKİLİ :
ŞİKAYET EDİLEN İDARE : Halk Sağlığı Müdürlüğü
.... Toplum Sağlığı Merkezi Başkanlığı
ŞİKAYETİN KONUSU : Aile hekimi olarak görev yapan şikayetçinin hakkında yapılan mobbing ve haksız uygulamaların sonlandırılması talep edilmektedir.
ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ : 03.02.2016

I. USUL

A. Şikayet Başvuru Süreci

1. Şikayet başvurusu, Kurumumuza şikayet başvurusu, 03/02/2016 tarihinde e-başvuru aracılığıyla yapılmış olup, 04/02/2016 tarih ve 1340 sayı ile kayıt altına alınmıştır. Şikayet başvurusunun karara bağlanması için 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41/1-a maddesi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikayetin incelenmesine ve araştırmasına geçilmiştir.

B.Ön İnceleme Süreci

2. Yapılan ön inceleme neticesinde, şikayet konusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, şikayetçinin menfaat ihlali koşulunu taşıdığı, idari başvuru yollarının tüketildiği, şikayetin süresinde yapıldığı ve diğer ön inceleme konularında da bir eksiklik bulunmadığı, bu nedenle şikayetin inceleme ve araştırmasına engel bir eksikliğin bulunmadığı tespit edilmiştir.

II. OLAY VE OLGULAR

A . Şikayetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

3. Aile Sağlığı Merkezinde; 5258 sayılı Kanun çerçevesinde sözleşmeli Aile Hekimi olarak görev yapan şikâyetçi,/2015 tarihinde Halk Sağlığı Müdürlüğüne ileilmek üzere 10 gün yıllık izin talebinde bulunduğunu,/2015 tarihinde “Aralık Ayı Nöbet Listesi Konulu” yazı ile nöbet listelerinin kendisine tebliğ edildiğini,/2015 tarihinde Toplum Sağlığı Merkezi tarafından “Belirtilen tarihte nöbet değişikliği yapmanız durumunda yıllık izninizin onaylanmasının mümkün olacağı” şeklinde cevabi yazının iletilildiğini,/2015 tarihinde izin vermeyen Toplum Sağlığı Merkezi Başkanlığının konuya ilişkin yetkisinin bulunmadığına ilişkin itirazda bulunduğunu, bu arada

..... Aile Sağlığı Merkezine ait Aralık ayı için aylık çalışma planının Halk Sağlığı M¼d¼rl¼ę¼ne kendisinin izinli olduğunu belirtir şekilde g¼nderildięini, Merkezi Hekim Randevu Sisteminde izinli olunduğuna dair veri girişi yapıldığını ancak s¼z konusu işlemler hakkında herhangi bir sağlık idaresi tarafından itirazda bulunulmadığından izne ayrıldığını,/2015 tarihinde hem s¼z konusu itirazına ilişkin cevabi yazının yazılmasını hem de denetim yapılmasının iyiniyetli olmadığını, yapılan denetimde kendisi hakkında g¼rev yerine gelmediğine dair tutanak tutulduğunu, bunun ¼zerine g¼rev yerine gelerek ilgili makamlara bildirdiğini ve s¼z konusu izin yazısının 1 g¼n olarak dikkate alınması y¼n¼nde talepte bulunmasına karşın s¼z konusu talebin reddedildiğini ifade etmiş olup, hakkında yapılan mobbing ve haksız uygulamaların sonlandırılmasını talep etmiştir.

B. İdarenin řik¼yete İlişkin Açıklamaları

4. Kurumumuz tarafından/2016 tarihli ve sayılı yazı ile T¼rkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığından şikayet konusu ile ilgili olarak bilgi ve belge talep edilmiş, s¼z konusu Başkanlık tarafından g¼nderilen/2016 tarihli ve sayılı yazı ve ekli belgelerinde,

4.1. Aile Hekimliği ¼deme ve S¼zleřme Y¼netmelięi'nin geçici d¼rd¼nc¼ maddesi ile aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarının izin haklarına y¼nelik kanuni d¼zenleme yapılıncaya kadar aynı maddede belirtilen usul ve esaslara g¼re izinlerini kullanacakları h¼k¼m altına alınmış olup Sağlık Bakanlığının kanuni d¼zenleme ile ilgili çalışmalarının devam ettiği,

4.2. İlgili mevzuat h¼k¼mleri gereği, aile hekimlerinin kullanacağı izin ve raporlarda anlaşma yoluyla hizmetin devamlılığını sağlayabilecekleri, bu durumda vekaletlerin M¼d¼rl¼ke uygun g¼r¼lmesi halinde uygulanabileceği anlaşılmakta olup, sunulan resmi yazışmalardan ilgili Halk Sağlığı M¼d¼rl¼ę¼nce yetki devri yapılmak suretiyle izin vermeye yetkili makam olan Toplum Sağlığı Merkezince kişinin belirttiği tarihler arasında senelik izin kullanmasına n¼bet g¼revi bulunması nedeniyle izin talebinin onaylanmadığı ve vekalet m¼essesinin y¼r¼rl¼ę¼ girmedeği,

4.3. S¼z konusu aile hekiminin 2015 yılı Aralık ayı n¼bet listesinin yayımlanmasını takiben izin talebinde bulunması ¼zerine Toplum Sağlığı Merkezince izin kullanacağı tarihler arasında n¼bet g¼revinin bulunduğu dolayısıyla n¼betini izin g¼nlerine rast gelmeyen bir g¼n ile değiştirmesi halinde izin kullanabileceğinin bildirildiği ancak ilgili aile hekimince n¼betini değiştirdiğine dair idareye herhangi bir geri bildirimde bulunulmadığı,

4.4. İzin verme işlemlerinde, yetki devrinin, İl Sağlık M¼d¼rl¼ę¼'n¼n 11/08/2011 tarihli ve sayılı makam oluru ile Toplum Sağlığı Merkezi sorumlu hekimlerine yapıldığı ve 2015 yılında muhtelif tarihlerde adı geçen aile hekiminin ilgili Toplum Sağlığı Merkezine g¼ndermiř olduğu izin taleplerinin onaylanarak senelik izin kullandığı,

4.5. Başkanlığın 2014/33 sayılı Genelgesine istinaden; Halk Sağlığı M¼d¼rl¼ę¼ne bağlı aile hekimliği birimlerinde g¼rev yapan aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarına ait 2015 Yılı Aralık ayı n¼bet listesinin/2015 tarihinde Halk Sağlığı M¼d¼rl¼ę¼'n¼n resmi internet sitesinde yayımlandığı ve bunun tebliğ niteliğinde olduğunun belirtildiği,

4.6. Denetim sonucunda izin talebinin onaylanmadığı kendisine bildirilmesine rağmen ilgili hekimin g¼revi başında olmadığının tespit edilmesi ¼zerine Aile Hekimliği ¼deme ve S¼zleřme Y¼netmelięi'nin 16 ncı madde h¼km¼ çerçevesinde ilgili aile hekiminden çalışmadığı g¼n için kesintinin yapıldığı,

4.7. Aile hekimlerinin nöbet görevlerini hangi gün yerine getirecekleri hususunun, Halk Sağlığı Müdürlüğü'nün internet sayfasında ilan edildiği, bu konudaki yazışmaların ise nöbet gününden önce çalışanlara tebliğ edildiği, şikayetçinin Aralık ayındaki nöbet görevinin de/2015 tarihinde kendisine tebliğ edildiği ve “yasal haklarını saklı kalmak üzere” şeklinde not koyularak imzalandığı, ancak bu notun henüz kuryenin bile eline geçmeyen “yıllık izin talebi” ile ilgili olması, dolayısı ile incelemeye konu olan iddiaları desteklemesinin mümkün görülmediği,

4.8. Toplum Sağlığı Merkezine evrak getiren kuryenin öğleden önce ve öğleden sonra olmak üzere 2 kez geldiği, sistem veya personel eksikliğine dair herhangi bir sorun yaşanmadığı takdirde öğleden önce gelen evrakların öğleden sonra, öğleden sonra gelen evrakların ise bir sonraki iş günü öğleden önce EBYS sistemine kaydedildiği, Toplum Sağlığı Merkezi evrak kayıt görevlilerinin, hastalık raporları ve izin evrakı gibi özellikli belgelerin EBYS sistem girişini sağlamaya yönelik olarak öncelikli olarak tarama işlemini gerçekleştirdiği ve insan kaynakları birimine havale ettikleri, bu birimde kişilerin kalan izinlerinin, mutabakat durumlarının ve Cumartesi nöbetinin bulunup bulunmadığı kontrol edilerek herhangi bir olumsuzluk tespit edilmezse izin onay yazısının veya varsa tespit edilen olumsuzluğun bildirildiği yazının EBYS sistemi üzerinden yazıldığı, yazı ilgili aile hekimliği biriminin sağlık.gov.tr uzantılı mail adresine e-posta olarak gönderildiği,

4.9. Şikayetçinin/2015 tarihinden itibaren kullandığı raporunun hastalık izni olarak onaylandığının kendisine bildirildiği yazı ile ilgili olarak/2015 tarihinde yazılan yazıda, “*mutabakat sağladığı Dr. ..'in Cumartesi nöbetine mutabakatı sebebi ile katılma talebinin TSM'ce uygun görülmediği bildirildiği için/2015 tarihinde Cumartesi nöbetine katılmamıştır.*” şeklinde bir açıklama yapılmış olup, söz konusu cumartesi nöbetinin “Nöbet Listesinde” yedek hekim olarak bildirilen Dr. .. tarafından gerçekleştirildiği, Dr. ..'in aynı gün aynı listede başka bir birimin yedek listesinde belirtildiği, şikayetçinin kanunen yerine getirmekle yükümlü olduğu “Cumartesi Nöbet” görevini, 2015 yılı boyunca hiç yerine getirmediğinin tespit edildiği değerlendirmelerinde bulunulduğu görülmüştür.

C. Olaylar

5. Aile Sağlığı Merkezinde sözleşmeli Aile Hekimi olarak görev yapan şikâyetçi,/2015 tarihinde Halk Sağlığı Müdürlüğüne iletmek üzere 10 gün yıllık izin talebinde bulunmuştur.

6. 2015 Yılı Aralık ayı nöbet listesi,/2015 tarihinde Halk Sağlığı Müdürlüğü'nün resmi internet sitesinde yayınlanmış ve bunun tebliğ niteliğinde olduğu belirtilmiş, Toplum Sağlığı Merkezinin “Aralık Ayı Nöbet Listesi Konulu” yazısı ile nöbet listeleri/2015 tarihinde şikayetçiye tebliğ edilmiştir.

7./2015 tarihinde Aile Sağlığı Merkezine ait Aralık ayı için aylık çalışma planı Halk Sağlığı Müdürlüğüne kendisinin izinli olduğunu belirtir şekilde gönderilmiş, Merkezi Hekim Randevu Sisteminde (MHRS) izinli olduğuna dair veri girişi yapılmıştır.

8./2015 tarihinde Toplum Sağlığı Merkezi tarafından “*Belirtilen tarihte nöbet değişikliği yapmanız durumunda yıllık izninizin onaylanmasının mümkün olacağı*” şeklinde cevabi yazı iletilmiştir.

9. Şikayetçi,/2015 tarihinde izin vermeyen Toplum Sağlığı Merkezi Başkanlığının konuya ilişkin yetkisinin bulunmadığını, dinlenme ve izin hakkının mevzuata uygun olmayan şekilde gasp edildiğini ve konuya ilişkin kurumunun bilgilendirilmesi talepli yazı ile itirazda bulunmuştur.

10. İznin başlayacağı .../2015 tarihine kadar yapılan itiraza herhangi bir cevabın verilmemesi ve Aylık Çalışma Planı ile MHRS hakkında herhangi bir sağlık idaresi tarafından itirazda bulunulmaması göz önünde bulundurularak şikayetçi izne ayrılmıştır.

11. Şikayetçinin izne ayrılacağı gün olan .../2015 tarihinde Toplum Sağlığı Merkezi yetkilileri tarafından saat 16:24'te olağan üstü denetim yapılarak şikayetçinin görevinin başında bulunmadığının tespiti yapılmış ve yine aynı gün saat 16:37'de yaptığı itiraza cevaben verilen yazı tebliğ edilmiştir.

12. Şikayetçinin .../2015 tarihinden itibaren kullandığı 5 günlük raporu, .../2015 tarihinde hastalık izni olarak onaylanmıştır.

13. Şikayetçi .../2015 tarihinde yazdığı dilekçe ile .../2015 tarihinde 10 günlük izin talebinin (1) gün olarak değerlendirilmesi yönünde talepte bulunmuş ve söz konusu talebi .../2015 tarihli yazı ile reddedilmiş ve Toplum Sağlığı Merkezince maaşa esas olacak ay sonu çalışmalarında çalıştığı gün sayısı (1) gün eksik çalışma olarak gösterilmiştir.

14. Şikayetçi, söz konusu talebinin reddedilmesi üzerine 03/02/2016 tarihinde Kurumumuza başvuruda bulunmuştur.

D. Kamu Denetçisi Muhittin MIHÇAK'ın İnceleme ve Araştırma Bulguları

15. Şikayet konusunun çözümü amacıyla şikayete konu işleme ilişkin bilgi ve belgeler Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığından talep edilmiş, ilgili idarenin cevabi yazısına Raporun İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları ve Olaylar başlığı altındaki paragraflarda yer verilmiştir.

I. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A . İlgili Mevzuat

16. T.C. Anayasasının “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinde; “...Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler...” hükmü, 128 inci maddesinde, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” hükmü amirdir.

17. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.” hükmü düzenlenmiştir.

18. 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununun

18.1. 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında, “Sağlık Bakanlığı; Bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşları personeli olan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı elemanı olarak çalıştırılacak sağlık personelinin, kendilerinin talebi ve kurumlarının veya Bakanlığın muvafakatı üzerine, 657 sayılı Devlet

Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın, sözleşmeli olarak çalıştırmaya veya bu nitelikteki Bakanlık personelini aile hekimliği uygulamaları için görevlendirmeye veya aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren kurumlarla sözleşme yapmaya yetkilidir.” hükmüne,

18.2. 6 ncı maddesinde, *“Aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları, mevzuat ve sözleşme hükümlerine uygunluk ile diğer konularda Bakanlık, ilgili mülkî idare ve sağlık idaresinin denetimine tâbidir.”* hükmü düzenlenmiştir.

19. 30/12/2010 tarihli ve 27801 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin

19.1. 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında, *“Sözleşmeli olarak çalıştırılan aile hekimi veya aile sağlığı elemanı, izinli veya raporlu olduğu süre içinde, 5 inci maddede belirtilen şartları taşıyan hekim ya da sağlık personeli ile anlaşarak hizmetin görülmesini geçici olarak sağlar. Bu anlaşma, müdürlükçe uygun görülmesi hâlinde uygulanır.”* hükmü,

19.2. “Denetim” başlıklı 11 inci maddesinin birinci fıkrasında, *“Aile sağlığı merkezi, aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları, Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliğinin 29 uncu maddesi hükmü çerçevesinde, olağan dışı denetimler hariç olmak üzere, altı aylık aralıklarla denetlenir.”* hükmü,

19.3. “Aile hekimine yapılacak ödemeler” başlıklı 16 ncı maddesinin birinci fıkrasında, *“Aile hekimliği uygulamasında sözleşmeyle çalıştırılan veya aile hekimliği uygulamaları için görevlendirilen aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır.”* hükmü,

19.4. “İzinler” başlıklı geçici 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında, *“Aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarının izin haklarına yönelik kanuni düzenleme yapıncaya kadar sözleşmeli aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarının izinleri hakkında bu maddedeki usul ve esaslar uygulanır.”* hükmü, **yedinci fıkrasında,** *“İzin vermeye ve hastalık raporlarını izne çevirmeye müdürlük yetkilidir.”* hükmü düzenlenmiş,

19.5. EK 1-A’da yer verilen “Aile Hekimlerinin Sözleşme Örneği”nin 4 üncü maddesinde, *“Çalışma saatleri ve izinler konusunda Uygulama Yönetmeliği ile Sözleşme Yönetmeliği hükümleri uygulanır.”* ifadesine yer verilmiştir.

20. 25/01/2013 tarihli ve 28539 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliğinin

20.1. “Çalışma saatleri” başlıklı 10 uncu maddesinin birinci fıkrasında, *“Aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları tam gün esasına göre çalışırlar.”;*

20.2. 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasında, *“Mesai saatleri ve günleri, çalışma yerinin şartları da dikkate alınmak suretiyle çalıştığı bölgedeki kişilerin ihtiyaçlarına uygun olarak aile hekimi tarafından teklif edilir ve müdürlükçe uygun görülmesi halinde onaylanır.”;*

20.3. “İzinler” başlıklı 11 inci maddesinin birinci fıkrasında, *“Sözleşme ile çalıştırılan aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları; yıllık, mazeret ve hastalık izinlerini 24/12/2010 tarihli ve 2010/1237 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ile Sözleşme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte belirtilen hükümler çerçevesinde kullanırlar.”;*

20.4. “Denetim” başlıklı 33 üncü maddesinin birinci fıkrasında, *“Aile sağlığı merkezi, aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları, mevzuat ve sözleşme hükümlerine uygunluk ile diğer konularda Kurum, ilgili mülkî idare amirleri ve yerel sağlık idare amirleri veya bunların görevlendireceği personelin denetimine tâbidir. Denetim yapmaya yetkili amir, ilgili mevzuat ve sözleşme şartlarına*

aykırılığı doğrudan kendisi tespit edebileceği gibi, tespiti yapmak üzere incelemeci veya soruşturmacı da görevlendirebilir. Bu denetimler Kurum tarafından belirlenen denetleme formları ile gerçekleştirilir. Mevzuat ve sözleşme şartlarına aykırılık tespit edildiği takdirde, Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ile Sözleşme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte belirtilen hükümler çerçevesinde ilgililer hakkında işlem tesis edilir.” ifadelerine yer verilmiştir.

21. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığının 2014/33 sayılı Genelgesinde,

“Aile hekimliği çalışanlarının (aile hekimi ve aile sağlığı elemanı) aile sağlığı merkezleri (ASM), toplum sağlığı merkezleri (TSM) ve bağlı birimlerinde ya da ihtiyaç ve/veya gönüllülük halinde hastanelerde ve 112 acil sağlık hizmetlerinde yürütecekleri nöbet hizmetleri aşağıdaki açıklamalar doğrultusunda ifa edilecektir.

1) Aile hekimliği çalışanları tarafından verilecek nöbet hizmetlerine ilişkin listelerin hazırlanması, iş ve işlemlerin takibi, değerlendirilmesi, koordinasyonu ve sonuçlandırılması Halk Sağlığı Müdürlüğü (HSM) tarafından gerçekleştirilecektir.

2) Planlama, ulaşım imkânları ve süresi, defin ve adli tabiplik gibi diğer nöbet görevleri ile yıllık izin ve hastalık izinleri dikkate alınarak yapılır.(...)

5) (...) Listeler Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 11.05.2012 tarihli ve 045/6430 sayılı nöbet muafiyetlerine ilişkin yazısı, yıllık izin ve hastalık izinleri dikkate alınarak hazırlanacaktır.

7) Her ayın en geç 20'sine kadar asil ve yedek listeler hazırlanarak halk sağlığı müdürlüğü, il sağlık müdürlüğü ve kamu hastaneleri birliği genel sekreterliği web sayfalarından ilan edilecektir.” açıklamaları yer almaktadır.

22. 05/02/2015 tarihli ve 29258 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Toplum Sağlığı Merkezi ve Bağlı Birimler Yönetmeliğinin “İzleme ve değerlendirme çalışmaları” başlıklı 13 üncü maddesinin birinci fıkrasında, “TSM'nin izleme ve değerlendirme çalışmalarına ilişkin görevleri şunlardır. (...) c) Bölgesindeki aile hekimliği birimlerinin çalışma düzenine uyumlarını ilgili mevzuatına göre izlemek ve değerlendirmek, hazırladığı raporu müdürlüğe iletmek, ç) Bölgesinde hizmet veren aile hekimliği birimlerinin çalışmalarını ve kayıtlarını ilgili mevzuatına göre izlemek ve değerlendirmek amacıyla aile sağlığı merkezlerini ziyaret etmek, mevzuatın izin verdiği sınırlar çerçevesinde her türlü kayıtlarına erişmek, elde ettiği verileri ve yaptığı değerlendirmeleri öncelikli olarak aile sağlığı merkezi çalışanlarına yazılı ya da sözlü olarak, ayrıca altışar aylık dönemlerde de müdürlüğe yazılı olarak ya da elektronik ortamda bildirmek, bu görevi yaparken hasta ve çalışan hakları ile kişisel mahremiyetin korunması ilkelerine riayet etmek,” düzenlemeleri yer almaktadır.

23. 19.03.2011 tarihli ve 27879 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi konulu 2011/2 sayılı Başbakanlık Genelgesinde; kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör işyerlerinde gerçekleşen psikolojik tacizin, çalışanların itibarını ve onurunu zedelediği, verimliliğini azalttığı ve sağlığını kaybetmesine neden olarak çalışma hayatını olumsuz etkilediği belirtilmiş, kasıtlı ve sistematik olarak belirli bir süre çalışanın aşağılanması, küçümsemesi, dışlanması, kişiliğinin ve saygınlığının zedelenmesi, kötü muameleye tabi tutulması, yıldırılması ve benzeri şekillerde ortaya çıkan psikolojik tacizin önlenmesinin gerek iş sağlığı ve güvenliği gerekse çalışma barışının geliştirilmesi açısından çok önemli olduğu vurgulanmıştır.

B. Şikayet Konusuna İlişkin Uygulamalar

24. Anayasa Mahkemesinin 11/9/2014 tarihli ve E: 2014/82, K: 2014/143 sayılı Kararı: “... aile hekimliği hizmetlerinin, Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olduğu, idari hizmet sözleşmesi ile aile hekimliği uygulamalarını yürütmek üzere çalıştırılanların da Anayasanın 128. maddesinde ifade edilen “kamu görevlisi” kapsamında olduğu kabul edildiğinden, sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının

nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin Anayasamın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.(...)

Buna göre, kamu görevlisi statüsünde olan sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının, özlük hakları kapsamında bulunan izin hakkına ilişkin temel ilkelerin yönetmelikle düzenlenmesine imkân tanıyan kurallar, kamu görevlilerinin statülerinin kanunla düzenlenmesi ve yasama yetkisinin devredilmezliği yönündeki anayasal ilkelerle bağdaşmamaktadır.”

25. Yargıtay 22. Hukuk Dairesinin 21/02/2014 tarih ve E. 2014/2157 K. 2014/3434 sayılı Kararı:

"Hukuk yargılamasında ve özellikle de mobbinge dayanan iddialarda yüzde yüzlük bir ispatın aranmadığı, şüpheden uzak delil aramanın ceza yargılamasına ait olduğu, özel hukuk ve iş hukuku yargılamasında vicdani kanaatin oluşmasına yetecek kadar bir ispatın yeterli olduğu, taraflarca ileri sürülen delillerin sıhhat ve kuvvetinde tereddüt edilmesi halinde işçi lehine yorum ilkesinin uygulanması gerektiği, mobbing gibi diğer dava türlerine göre ispatı nispeten daha zor olan bir konuda kesin ve mutlak bir ispatın aranmayacağı, bu konuda işçi lehine ispat kolaylığı göstermenin hakkaniyet ve adalete daha uygun olacağı kanaat ve sonucuna varılmıştır" denilmiştir.

26. Bursa Bölge İdare Mahkemesinin 07/11/2014 tarih ve E. 2014/4053; K. 2014/3839 sayılı Kararı;

"Mobbing; bir veya birkaç kişinin bir diğer kişiye uyguladığı, düşmanca ve ahlaka, etiğe aykırı yöntemlerle uygulanan sistematik psikolojik bir baskı olarak ifade edilebilir. Aslında mobbing kelimesinin anlatmak istediği şey; iş yerindeki duygusal taciz, psikolojik şiddet, dışlama, aşağılama, rahatsız etme, çalışma motivasyonunu, özgüvenini kırma ve mutsuz etmedir. Mobbing uygulamalarını ispat etmenin çok zor olduğu kabulüyle mobbinge karine teşkil edebilecek delillere dayanılarak yargılama yapılmasını benimsemek zorunludur." denilmiştir.

C. Kamu Denetçisi Muhittin MIHÇAK'ın Kamu Başdenetçisine Önerisi

27. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde, idarece tesis edilen işlemin hukuka uygun olduğu değerlendirilerek şikâyetin reddi yönündeki öneri Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

D. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

28. Şikâyet başvurusu (3) numaralı paragrafta açıklandığı üzere nöbet görevinin bulunduğu gerekçesiyle izin talebinin onaylanmadığı, bu duruma ilişkin yaptığı itiraza herhangi bir cevabın verilmemesi nedeniyle izne çıkması üzerine görevi başında bulunmadığına dair yapılan denetim sonucu ücretinden kesinti yapıldığı ve izin haklarının kullanılmasına müsaade edilmediğinden bahisle hakkında yapılan mobbing ve haksız uygulamaların sonlandırılmasını talep etmektedir.

29. Bilindiği üzere, idarenin işlem tesis ederken hukuka bağlı olması ve hukuk kuralları içinde hareket etmesi hukuk devletinin temel ilkelerinden birisidir. Bu kapsamda, idari işlemin belli bir sebebe dayanması gerektiği açık bir kuraldır. İdarenin takdir yetkisinin söz konusu olması halinde dahi keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmez. İdare takdir yetkisini kullanırken kendisine verilen yetkinin amacı doğrultusunda hareket etmeli, verdiği kararlar ve işlemlerde objektif, gerçekçi ve hukuken geçerli sebeplere ve somut delillere dayanması gerektiği, bu yetkiyi kamu yararı için ve gerekçeli olarak kullanılmalıdır.

30. Şikâyetçi ve ilgili idare tarafından sunulan bilgiler kapsamında, Halk Sağlığı Müdürlüğüne yetki devri yapılmak suretiyle izin vermeye yetkili makam olarak Toplum Sağlığı Merkezi sorumlu hekimlerinin yetkilendirildiği, söz konusu Merkezce şikâyetçinin izin kullanacağı tarihler arasında

nöbet görevinin bulunması nedeniyle nöbetini izin günlerine rastlamayan bir gün ile değiştirmesi halinde izin kullanabileceğinin bildirilerek yıllık izin talebinin onaylanmadığı, aylık çalışma planının gönderilmesi ve merkezi hekim randevu sistemi bilgilerinin doldurulması işlemlerinin de ilgili idarenin cevabi yazısından önceki tarihten itibaren tesis edildiği, ayrıca şikâyetçi tarafından nöbetini değiştirdiğine dair idareye herhangi başvuruda da bulunulmadığı görülmektedir.

31. Şikâyet konusu somut olayda, (19.1), (19.4), (20.1) ve (20.2) nolu paragraflarda yer verilen mevzuat gereği, sözleşmeli olarak çalıştırılan aile hekimine izin vermeye ilgili halk sağlığı müdürünün yetkili olduğu ve aile hekiminin izinli olduğu süre içinde, başka bir hekim ile anlaşarak hizmetin görülmesini geçici olarak sağlamak üzere vekalet bırakabilmesi ilgili halk sağlığı müdürlüğünce uygun görülmesi hâlinde uygulanabileceği ve söz konusu yetkilerin de Toplum Sağlığı Merkezi sorumlu hekimlerine devredildiği anlaşıldığından şikâyetçinin yıllık izin talebinin onaylanmaksızın ve nöbet değişiminde bulunmaksızın izne ayrılmasında hukuka uyarlık bulunmamakta, (18.2), (19.2), (19.3), (20.4) ve (22) nolu paragraflarda yer verilen mevzuat gereği Toplum Sağlığı Merkezince denetim yapılarak şikâyetçinin görevinin başında bulunmadığının tespiti neticesinde maaşa esas olacak ay sonu çalışmalarında çalıştığı gün sayısının (1) gün eksik çalışma olarak gösterilmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

32. Bununla birlikte, (21) nolu paragrafta yer verildiği üzere Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığının 2014/33 sayılı Genelgesi gereğince, nöbet listelerine ilişkin planlama yapmakla yetkili Halk Sağlığı Müdürlüğü, her ayın en geç 20'sine kadar asil ve yedek listeleri hazırlayarak web sayfasında ilan etmekle sorumlu olmasına karşın söz konusu listeler .../2015'te web sayfasında ilan edilmiş ve Toplum Sağlığı Merkezince şikâyetçiye .../2015 tarihinde tebliğ edilmiş olup, ilgili Genelge ile öngörülen süre içerisinde adı geçen Müdürlükçe zamanında tesis edilmeyen işlemler nedeniyle çalışma düzeni ve hizmetin işleyişinde sorunların doğduğu tespit edilmiştir.

33. Ayrıca, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca mobbing kavramı, işyerlerinde bir veya birden fazla kişi tarafından diğer kişi ya da kişilere yönelik gerçekleştirilen, belirli bir süre sistematik biçimde devam eden, yıldırma, pasifize etme veya işten uzaklaştırmayı amaçlayan; mağdur ya da mağdurların kişilik değerlerine, mesleki durumlarına, sosyal ilişkilerine veya sağlıklarına zarar veren; kötü niyetli, kasıtlı, olumsuz tutum ve davranışlar bütünü olarak tanımlanmakta olup, mobbingin unsurları, işyerinde gerçekleşmesi, sistemli bir şekilde yapılması, süreklilik kazanmış bir sıklıkla tekrarlanması, kasıtlı yapılması, yıldırma, pasifize etme ve işten uzaklaştırma amacıyla olması, mağdurun kişiliğinde, mesleki durumunda veya sağlığında zarar ortaya çıkması olarak sayılmış olmakla birlikte, **arizi, tek seferlik ya da birden çok tekrarlanırsa bile strese ve doğal iş yoğunluğuna bağlanabilecek süreklilik arz etmeyen olumsuz tutum, davranış, tartışma ve çekişmelerin** mobbing niteliğinde olmadığı değerlendirilmektedir. (İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Mayıs 2014))

34. Şikâyet konusu olayda mobbing iddialarına ilişkin olarak, şikâyetçinin 2015 yılında muhtelif tarihlerde izin taleplerinin ilgili Toplum Sağlığı Merkezince onaylanarak senelik izinlerini kullandığı ve şikâyete konu izin talebinin onaylanmamasının akabinde de kullandığı raporunun hastalık izni olarak onaylanarak kendisine bildirildiği, şikâyetinin kanunen yerine getirmekle yükümlü olduğu cumartesi nöbeti görevini 2015 yılı boyunca hiç yerine getirmediği, şikâyete konu durum dışında mobbing iddiasını destekler nitelikte başkaca bir olayın sunulmadığı, tek seferlik, süreklilik arz etmeyen olumsuz tutum, davranış, tartışma ve çekişmelerin mobbing niteliğinde değerlendirilemeyeceği göz önünde bulundurulduğundan şikâyet konusu somut olayda mobbing olgusunun oluşmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

35. İdarenin belli kurallar çerçevesinde çalıştığı, kamu görevlisinin keyfi ve kişisel yararları uyarınca kuralları yok sayarak görev yapmasının söz konusu olmayacağı, yasa, yönetmelik ve benzeri mevzuata uymak zorunda oldukları kuşkusuzdur. Bu itibarla, yukarıdan bu yana yapılan açıklamalar, anılan mevzuat hükümleri, idarenin cevabi yazıları, yargı kararları ve tüm dosya birlikte değerlendirildiğinde; şikayetçinin nöbet görevinin bulunması nedeniyle izin talebi onaylanmamasına karşın izne ayrılması üzerine görevi başında bulunmaması nedeniyle (1) günlük maaş kesintisi yapılmasında hukuka aykırılığın bulunmadığı, ilgili idare tarafından izin haklarının kullanılmasında sistematik biçimde devam eden tutum ve davranışların bulunmadığı anlaşıldığından mobbing iddialarının da yersiz olduğu ve idarenin işleminde herhangi bir hukuka aykırılık tespit edilemediğinden şikayet konusu talebin reddi gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

E. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme;

36. Anayasamızın "Kanun önünde eşitlik" başlıklı 10 uncu maddesindeki eşitlik ilkesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6 ncı maddesindeki adil yargılanma hakkının, 13 üncü maddesindeki etkili başvuru hakkının ve 17 nci maddesindeki hakları kötüye kullanma yasağının ihlal edildiğine dair herhangi bir bilgi ve bulguya rastlanmadığı gibi şikâyete konu olayda, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde yazılı ve güvence altına alınmış olan kişi hak ve özgürlüklerine aykırı bir durum tespit edilememiştir.

F. İyi Yönetişim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

37. Günümüzde demokratik, modern ve katılımcı yönetim anlayışında idarelerden sadece hukuka uygun olarak hareket etmeleri değil aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine de uygun işlem tesis etmeleri beklenmektedir.

38. 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "İyi Yönetim İlkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde; Kurumun, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözeticeği düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik hükmünde yer alan ilkelerin kaynağını teşkil eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartınının 41 inci maddesinde de iyi yönetim hakkından bahsedilmekte olup, benzer ilkelere Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen "Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası"nda da yer verilmiştir.

39. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde, Halk Sağlığı Müdürlüğü ve Toplum Sağlığı Merkezi Başkanlığı tarafından ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde hareket edilmiş olması nedeniyle "kanunlara uygunluk" ilkesine uyulduğu, şikâyet başvurusu kapsamında ilgili idareden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde Kurumumuza gönderildiği ve yeterli cevapların verildiği görülmüş, ancak **Halk Sağlığı Müdürlüğünce** (32) nolu paragrafta belirtildiği üzere ilgili Genelgede öngörülen süreler içerisinde gerekli işlemlerin yerine getirilmemesinden dolayı "**haklı beklentiye uygunluk**", "**makul sürede karar verme**" ilkelerine uyulmadığı; izin işlemlerine ilişkin yetkilendirilen **Toplum Sağlığı Merkezince** ise şikâyete konu olay öncesinde talep edilen izin onaylarının ivedilikle sonuçlandırılmasına karşın şikayetçinin itiraz dilekçesine ilişkin cevabi yazısının bekletilerek denetimin yapıldığı gün yazılmasının "**haklı beklentiye uygunluk**", "**makul**

sürede karar verme” ilkeleri ile başvuru yollarının gösterilmemesi nedeniyle **“karara karşı başvuru yollarının ve süresinin gösterilmesi”** ilkesine uyulmadığı görülmüş olup, ilgili idarelerin bundan böyle bu ilkelere de uyması beklenmektedir.

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A . Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

40. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Karar üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

B.Yargı Yolu

41. 2709 Sayılı 1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Başlıklı 40 ıncı maddesinin ikinci fıkrasında, "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarenin işlemine karşı 60 günlük dava açma süresinden arta kalan süre içinde İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır.

V . KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçeler ve dosyanın kapsamına göre, **ŞİKAYETİN REDDİNE,**

Kararın, **Şikayet Başvurucusuna ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığına tebliğine,**

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

e-imzalıdır

M.Nihat ÖMEROĞLU
Kamu Başdenetçisi