



T.C.
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2024/5824-S.24.9159
BAŞVURU NO : 2024/4925
KARAR TARİHİ : 28/05/2024

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : [Redacted]
[Redacted]
Adres: [Redacted]
BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ : [Redacted], TCKN: [Redacted]
Adres: [Redacted]
[Redacted]
BAŞVURUYA KONU İDARE : ÇANAKKALE VALİLİĞİ
SAĞLIK BAKANLIĞI
BAŞVURUNUN KONUSU : İkaz yazısının iptali talebi hakkında.
BAŞVURU TARİHİ : 16/04/2024

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1) [Redacted] Sendikası tarafından üye Uzm. Dr. [Redacted] adına Kurumumuza yapılan başvuruda özetle; Çanakkale [Redacted] Hastanesi Başhekimliğinin 11.03.2024 tarih ve E-[Redacted]-[Redacted]-[Redacted] sayılı "Dikkatinize" konulu yazısı ile tesis edilen işlemin iptali talep edilmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2) Kurumumuzun bilgi ve belge isteme yazısına cevaben gönderilen Çanakkale Valiliği İl Sağlık Müdürlüğünün 09/05/2024 tarihli ve E-[Redacted]-[Redacted]-[Redacted] sayılı yazısı ve eklerinde;

2.1) Başvuran hakkında iş bırakma eylemi nedeniyle soruşturma yapıldığı, bunun neticesinde kendisine uyarma cezasının verilmesinin teklif edildiği, bu uyarma cezasının disiplin amiri tarafından düşürüldüğü ve herhangi bir cezai işlem uygulanmadığı,

Başvurana dikkatinize konulu bir sözlü uyarı yazısı verildiği, bunun cezai bir hüküm olmadığı ve özlük dosyasına işlenmediği,

2.3) Yapılan sözel uyarının bedeni ruhi ve sosyal yönden tam bir iyilik hali içinde yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkının en temel insan hakkı olduğunun ve hangi sebep ve gerekçe ile olursa olsun bu hakkın ihlalinin kabul edilemeyeceğinin hizmetin her safhasında daima göz önünde

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

bulundurulması gerekliliği ile hasta mağduriyeti yaşanmaması konusunda daha hassas ve özenli olunması hususunda yapılan hatırlatma niteliğinde bir yazı olduğu ve bu yazının hukuki sonuç doğurmayacağı, belirtilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3) 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; *"Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler."* hükmü bulunmaktadır.

4) 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinde; *"Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet 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 mevcuttur.

5) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun;

5.1) 10 uncu maddesinde; *"Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar."*,

5.2) 11 inci maddesinde; *"Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar."*,

5.3) 109 uncu maddesinde; *"Memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur. Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılımlarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur. Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usûl ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca belirlenir."*,

5.4) 125 inci maddesinde; *"Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:*

A - Uyarma : Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,*
- b) Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek,*
- c) Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek,*
- d) Usulsüz müracaat veya şikâyetle bulunmak,*
- e) Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak,*
- f) Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak,*
- g) Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak,*
- h) Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak.*

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

B - Kınama : Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

...

C - Aylıktan kesme : Memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.

...

D - Kademe ilerlemesinin durdurulması : Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademede ilerlemesinin 1 - 3 yıl durdurulmasıdır.

...

E - Devlet memurluğundan çıkarma : Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır.

...

Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır... ”,

5.5) 126 ncı maddesinde; “Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir.”

6) Kamu Personeli Genel Tebliğinde (Seri No: 2);

“...Özlük Dosyası Sekiz Bölümden Oluşur:

1. BÖLÜMDE; ilk defa-yeniden-naklen atamaya ilişkin belgeler,
2. BÖLÜMDE; öğrenim durumu, bildiği yabancı diller ve derecesi, yaptığı lisansüstü eğitim-staj ve incelemeleri ile ilgili belgeler, katıldığı her türlü eğitim faaliyetine ilişkin belgeler, kendisi tarafından verilen yayın ve eserlerine ilişkin bilgiler,
3. BÖLÜMDE; memurun kullandığı izinlere ilişkin belgeler,
4. BÖLÜMDE; memur hakkında yapılan disiplin soruşturmalarına ilişkin evraklar ile verilen disiplin cezaları, yargı organlarınca memur hakkında verilmiş karar örnekleri, görevden uzaklaştırmaya ilişkin belgeler ile varsa inceleme, soruşturma ve denetim raporları,
5. BÖLÜMDE; kurumlarca gerekli görülmesi halinde memurun maaş, ücret, harcırah ve sair parasal haklarına ilişkin belgeler, emeklilik durumuna ilişkin belgeler, bakmakla yükümlü olduğu kişilere ilişkin bildirimler, mal beyannameleri ile sendika üyeliğine ilişkin belgeler,
6. BÖLÜMDE; memurun adaylık ve asli memurluğa atanmasına ilişkin belgeler, derece ve kademe ilerlemeleri, sınıf, yer, unvan, görev değişiklikleri ile ilgili belgeler, geçici görevlendirilmesine ilişkin belgeler,
7. BÖLÜMDE; ödül, başarı ve üstün başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler,
8. BÖLÜMDE; askerlik durumu, mecburi hizmet yükümlülüğü ve özürüllük durumuna ilişkin belgeler ile yukarıdaki bölümler kapsamına girmeyen memurun hizmet durumuna ilişkin diğer mesleki bilgi ve belgeler, saklanır.”

hükümlerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ SADETTİN KALKAN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

7) Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvuranın iddiaları, İdarenin konu ile açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya birlikte değerlendirilerek hazırlanan Tavsiye Karar Önerisi Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

8) Başvuran, ikaz yazısının geri alınmasını talep etmektedir.

9) Başvuru konusuna ilişkin olarak İdare tarafından yapılan açıklamada; söz konusu ikaz yazısının cezai bir hüküm niteliğinde olmadığından ve özlük dosyasına işlenmediğinden bahisle, başvuranın talebi hakkında bir işlem yapılamayacağı belirtilmiştir.

10) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 nci maddesinde disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin düzenlendiği; anılan maddenin (A) bendinde "uyarma" cezasının, memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesi şeklinde izah edildiği görülmektedir. Kamu personeline ilişkin disiplin hukukunda en alt ceza olarak öngörülen “uyarma” cezasının uygulanamayacağı hallerde "cezai mahiyette olmamak üzere yazı ile ikaz edilmeye" dair bir düzenlemeye yer verilmediği ve isnat edilen fiiller nedeniyle "yazı ile ikaz" şeklinde bir düzenlemenin bulunmadığı anlaşılmakla birlikte, uyarma cezasının ancak usulüne uygun yapılacak bir soruşturma/inceleme sonucu yetkili disiplin amirince verilebileceği açıktır.

11) Danıştay 12. Dairesinin E:2007/4720, K:2010/1065 sayılı Kararında; *“Davacının tutum ve davranışlarında daha dikkatli ve tutarlı davranması hususunda ikaz edilmesine ilişkin işlem her ne kadar disiplin cezası niteliği taşımasa da, davacının özlük dosyasına konulması karşısında davacı hakkında davalı idarenin takdir yetkisini kullanacağı çeşitli işlemlerde dikkate alınması olasılığı karşısında; davacının hukuki durumuna ciddi etkiler yapabileceği görüldüğünden söz konusu işlemin idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olduğu açıktır.”* ifade edilmiştir.

12) Danıştay 12. Dairesinin E:2020/5194, K:2021/991 sayılı Kararında; İdare Mahkemesince, Danıştay Onikinci Dairesinin 23/06/2016 tarihli ve E:2013/194, K:2016/4153 sayılı bozma kararına uyularak; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinde disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin düzenlendiği, anılan maddenin (A) bendinde, “uyarma” cezasının, “memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.” şeklinde tanımlanarak en alt ceza olarak öngörüldüğü, en alt cezanın uygulanamayacağı hallerde “cezai mahiyette olmamak üzere yazı ile ikaz edilmeye” dair bir düzenlemeye yer verilmediği görüldüğünden, davacı hakkında isnat edilen fiiller nedeniyle “yazı ile ikaz” şeklinde işlem tesis edilmesine hukuken olanak bulunmadığından, dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmediği gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmesini onadığı görülmektedir.

13) Anayasa Mahkemesi de şikayet konusu ile benzer konuda bireysel başvuru yolu (2015/13108) ile verdiği kararında; kamu görevlilerinin yazılı olarak ikaz edilmelerine imkân tanıyan bir düzenleme bulunmaması nedeniyle bu tip işlemlerin esasen bir disiplin cezası niteliği taşımamakla birlikte söz konusu işlemlerin idarenin kamu görevlisi hakkında takdir yetkisini kullanacağı çeşitli işlemlerde (taltif/ceza/atama/görevlendirme/terfi gibi) dikkate alınabileceğinden hukuki durumunu etkileyebileceğinin kabul edildiği anlaşılmaktadır.

14) Ayrıca Kurumumuza aynı konuda (ikaz yazılarının iptali talebi ile) yapılmış olan 2017/1645, 2021/13154, 2023/679, 2023/5641 ve 2023/5899 numaralı başvurular hakkında Kurumumuzca verilen Tavsiye Kararlarında, yazılan ikaz yazılarının hukuka uygun olmadığı değerlendirilerek, geri alınması hususunda ilgili idarelere tavsiyede bulunulmuştur.

15) İdare hukukunda idari işlemlerin geri alınması idare mahkemesi tarafından verilen idari işlemin iptali kararı ile aynı sonucu doğurmakta olup; idari işlem hiç tesis edilmemiş gibi geçmişe dönük olarak bütün hüküm ve sonuçları ortadan kaldırır. Hukuka aykırı olarak tesis edilen idari işlemler de geri alma yaptırımına tabidir.

16) Her ne kadar İdarece söz konusu uyarma yazısının sözlü ikaz olduğu belirtilse de; bu işlemin yazı ile bildirildiği ve başvurana tebliğ edilerek hukuk âleminde sonuç doğuran yazılı bir işlem olduğu, dolayısıyla bunun sözlü bir ikaz olmadığı değerlendirilmektedir. Yazılı ikaz kararları her ne kadar disiplin cezası gibi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

hüküm doğurmasa da ilgili mevzuat ile koruma altına alınan hukuki hakları zedeleyebilecek; ayrıca yine disipline ilişkin mevzuatta bir kademe alt ceza uygulanması hükmü ile hedeflenen amacın matuf olmamasına sebep olacaktır. Dolayısıyla ikaz yazısı işleminin kanuni dayanağı olmaması nedeni ile hukuka aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

17) Yukarıdan beri anlatılan hususlar, başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat, yargı kararları ve Kurumumuzun emsal tavsiye kararları birlikte değerlendirildiğinde; ikaz yazısı verilmesi işleminin kanuni dayanağı olmaması nedeni ile hukuka aykırı olduğu değerlendirilmiş olup; söz konusu idari işlemin, geçmişe dönük olarak hüküm ve sonuçlarını kaldıracak şekilde geri alınması gerektiği kanaat ve sonucuna varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

18) İyi yönetim ilkelerine, 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; başvurunun inceleme ve araştırması kapsamında Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin idare tarafından süresi içerisinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, böylece "kararların gerekçeli olması ve makul sürede karar verme" ilkelerine uygun davranıldığı; İdarenin, başvurucuya verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği, bu nedenle "karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi" ilkesine uymadığı anlaşılmış olup; idarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

19) 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup, Çanakkale İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Başvurana yazılan ikaz yazısının geri alınması hususunda **Sağlık Bakanlığına TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kanunun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Sağlık Bakanlığınca bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **başvurana ve Sağlık Bakanlığına tebliğine,**

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.