



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



SAYI : 2024/4740-S.24.7488
BAŞVURU NO : 2024/3477
KARAR TARİHİ : 03/05/2024

KISMEN TAVSİYE KISMEN RET KARARI

BAŞVURAN : [REDACTED], TCKN: [REDACTED]
Adres: [REDACTED]
[REDACTED]

BAŞVURUYA KONU İDARE : İSTANBUL SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

BAŞVURUNUN KONUSU : İş sağlığı ve güvenliği hizmet sunumunda, diğer sağlık personeli olarak
çalışmakta olan başvuranın, tarafına ilave ödeme yapılması talebi hk.

BAŞVURU TARİHİ : 06/03/2024

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran, İSKİ İş Sağlığı ve Güvenliği Şube Müdürlüğünün İş Sağlığı Şefliğinde Sağlık Hizmetleri Sınıfında hemşire olarak çalışmakta olduğunu, asli görevlerine ilaveten diğer sağlık personeli (İş Yeri Hemşiresi) olarak İSG Kâtip sözleşmesi imzalamak suretiyle 2016 yılından itibaren aktif olarak görevine devam etmekte olduğunu, 6331 sayılı Kanunun 8'inci maddesinin yedinci fıkrası uyarınca iş güvenliği uzmanının ve işyeri hekiminin bu iş için ilave ücret aldığını, ancak, diğer sağlık personeline, iş güvenliği uzmanı ve iş yeri hekimi ile birlikte aktif görev yapmasına rağmen, bu ilave ücretin ödenmediğini iddia ederek, tarafına aylık ilave ücret ödenmesini talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Başvuruya konu iddialar hakkındaki bilgi ve belge talep yazımıza istinaden İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü İnsan Kaynakları Ve Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından gönderilen 16/04/2024 tarih ve [REDACTED] sayılı cevabi yazıda;

2.1. Başvuranın, asli görevine ilaveten 6331 sayılı Kanun uyarınca diğer sağlık personeli olarak görevlendirildiğini gösterir belgelerin ekte sunulduğu,

2.2. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 6 ncı ve 8 inci maddelerinde, İş Sağlığı ve Güvenliği görevinin kimler tarafından yürütüleceği ve bunlardan hangilerine ilave ödeme yapılacağı hüküm altına

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

alındığı, ancak ilgili mevzuatta diğer sağlık personeline yapılacak ilave ödeme ile alakalı herhangi bir düzenleme yapılmadığı, bu itibarla, ilgili mevzuatta Diğer Sağlık Personeline ilave ödeme yapılması ile alakalı herhangi bir değişiklik yapılmadığı sürece ödeme yapılmasının mümkün bulunmadığı,

2.3. Şikayet konusu talebe ilişkin olarak başvuran veya diğer ilgililer tarafından yargı organlarında açılmış/sonuçlanmış herhangi bir dava bulunmadığı,

ifade edilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. 2709 sayılı T.C. Anayasasının,

3.1. “Zorla çalıştırma yasağı” başlıklı 18 inci maddesinde; “Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır”,

3.2. “Ücrette adalet sağlanması” başlıklı 55 inci maddesinde; “Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.”,

3.3. “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.”,

4. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun Görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Kurum, idarenin işleyişiyle 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.”,

5. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun,

5.1. “İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri” başlıklı 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında; “Mesleki risklerin önlenmesi ve bu risklerden korunulmasına yönelik çalışmaları da kapsayacak, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin sunulması için işveren; a) Çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve on ve daha fazla çalışmanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde diğer sağlık personeli görevlendirir. ...”

5.2. “İşyeri hekimleri ve iş güvenliği uzmanları” başlıklı 8 inci maddesinin yedinci fıkrasında; “Kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili mevzuata göre çalıştırılan işyeri hekimi veya iş güvenliği uzmanı olma niteliğini haiz personel, gerekli belgeye sahip olmaları şartıyla asli görevlerinin yanında, belirlenen çalışma süresine riayet ederek çalışmakta oldukları kurumda veya ilgili personelin muvafakati ve üst yöneticinin onayı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personele, görev yaptığı her saat için (200) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı tutarında ilave ödeme, hizmet alan kurum tarafından yapılır. Bu ödemeden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. Bu durumdaki görevlendirmeye ilişkin ilave ödemelerde, günlük mesai saatlerine bağlı kalmak kaydıyla, aylık toplam seksen saatten fazla olan görevlendirmeler dikkate alınmaz.”

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

6. 20.07.2013 tarih ve 28713 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan İşyeri Hekimi Ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk Ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin,

6.1. “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde, “(1) Bu Yönetmelikte geçen:...

...
b) Diğer sağlık personeli: İş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinde görevlendirilmek üzere Bakanlıkça belgelendirilmiş hemşire, sağlık memuru, acil tıp teknisyeni ve çevre sağlığı teknisyeni diplomasına sahip olan kişiler ile Bakanlıkça verilen işyeri hemşireliği belgesine sahip kişileri, ... ifade eder.”

6.2. “Diğer sağlık personelinin nitelikleri ve görevlendirilmeleri” başlıklı 14 üncü maddesinde, “(1) İşverence diğer sağlık personeli olarak görevlendirilecekler, bu Yönetmeliğe göre geçerli diğer sağlık personeli belgesine sahip olmak zorundadır.”

6.3. “Diğer sağlık personelinin görevleri” başlıklı 16 ncı maddesinde, “(1) Diğer sağlık personeli işyeri hekimi ile birlikte çalışır.

(2) Diğer sağlık personelinin görevleri aşağıda belirtilmiştir:

- İş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin planlanması, değerlendirilmesi, izlenmesi ve yönlendirilmesinde işyeri hekimi ile birlikte çalışmak, veri toplamak ve gerekli kayıtları tutmak.
- Çalışanların sağlık ve çalışma öykülerini işe giriş/periodyok muayene formuna yazmak ve işyeri hekimi tarafından yapılan muayene sırasında hekime yardımcı olmak.
- Özel politika gerektiren grupların takip edilmesi ve gerekli sağlık muayenelerinin yaptırılmasını sağlamak.
- İlk yardım hizmetlerinin organizasyonu ve yürütümünde işyeri hekimi ile birlikte çalışmak.
- Çalışanların sağlık eğitiminde görev almak.
- İşyeri bina ve eklentilerinin genel hijyen şartlarının sürekli izlenip denetlemesinde işyeri hekimiyle birlikte çalışmak.
- İşyeri hekimince verilecek iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili diğer görevleri yürütmek.
- İşyerinde görevli çalışan temsilcisi ve destek elemanlarının çalışmalarına destek sağlamak ve bu kişilerle işbirliği yapmak.”

6.4. “Diğer sağlık personelinin yetkileri” başlıklı 17 nci maddesinde, “(1) İşyerinde görevli diğer sağlık personelinin yetkileri aşağıda belirtilmiştir:

- Görevi gereği işyerinin bütün bölümlerinde iş sağlığı ve güvenliği konusunda inceleme ve araştırma yapmak, gerekli bilgi ve belgelere ulaşmak ve çalışanlarla görüşmek.
- Görevinin gerektirdiği konularda işveren ve işyeri hekiminin bilgisi dâhilinde ilgili kurum ve kuruluşlarla işyerinin iç düzenlemelerine uygun olarak işbirliği yapmak. ...”

6.5. “Diğer sağlık personelinin yükümlülükleri” başlıklı 18 inci maddesinde, “(1) İşyerinde görevli diğer sağlık personeli, bu Yönetmelikte belirtilen görevlerini yaparken, işin normal akışını mümkün olduğu kadar aksatmamak ve verimli bir çalışma ortamının sağlanmasına katkıda bulunmak, işverenin ve işyerinin meslek sırları, ekonomik ve ticari durumları hakkındaki bilgiler ile çalışanın kişisel sağlık dosyasındaki bilgileri gizli tutmakla yükümlüdürler.

(2) İşyerinde görevli diğer sağlık personeli, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin yürütülmesindeki ihmallerinden dolayı, hizmet sundukları işverene karşı sorumludur.

(3) Diğer sağlık personeli, görevlendirildiği işyerinde iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tespit ve tavsiyelerini işyeri hekimine iletmekle yükümlüdür.”

Hükümleri yer almaktadır.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

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

7. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirilerek hazırlanan “Kısmi Tavsiye Kısmi Ret Kararı Önerisi” Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

8. İSKİ İş Sağlığı ve Güvenliği Şube Müdürlüğü'nün İş Sağlığı Şefliğinde, Sağlık Hizmetleri Sınıfında hemşire olarak çalışmakta olan, asli görevlerine ilaveten diğer sağlık personeli (İş Yeri Hemşiresi) olarak 2016 yılından itibaren aktif olarak görev yapan başvuran, tarafına aylık ilave ücret ödenmesini talep etmektedir.

9. İlgili idarece gönderilen bilgi ve belgelerin tetkiki neticesinde, başvuranın talebinin, ilgili idare tarafından, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda, diğer sağlık personeline ilave ödeme yapılacağına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığı gerekçesiyle reddedildiği anlaşılmaktadır.

10. 6331 sayılı Kanununun 6 ncı ve 8 inci maddelerinde, iş sağlığı ve güvenliği hizmetinin kimler tarafından ifa edileceği ve bunlardan hangilerine ilave ödeme yapılacağı hükme bağlanmakta, İşyeri Hekimi ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk Ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 16 ncı maddesinde, **diğer sağlık personelinin işyeri hekimi ile birlikte çalışacağı** ve diğer sağlık personelinin görevleri sayma suretiyle düzenlenmekte, 17 nci maddesinde, diğer sağlık personelinin yetkileri, 18 inci maddesinde yükümlülükleri hüküm altına alınmakta, anılan maddenin ikinci fıkrasında ise, işyerinde görevli **diğer sağlık personelinin**, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin **yürütülmesindeki ihmallerinden** dolayı, hizmet sundukları **işverene karşı sorumlu** olduğu açıkça belirtilmektedir.

11. Hukuk devleti, insan haklarına saygılı, bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kurmak ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında Anayasaya ve **hukuk kurallarına uyan**, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan Devlettir. (AYM, E. 2002/38, K. 2002/89, KT: 08.10.2002) Bu kapsamda, idarenin işlem tesis ederken **hukuka bağlı olması** ve **hukuk kuralları doğrultusunda** hareket etmesi kuşkusuz hukuk devleti ilkesinin gereklerinden birini teşkil etmektedir.

12. Somut olayda, her ne kadar başvuranın diğer sağlık personeli belgesine sahip olduğu ve asli görevlerine ilaveten diğer sağlık personeli (İş Yeri Hemşiresi) olarak İSG Kâtip sözleşmesi imzalamak suretiyle iş yeri hekimi ile birlikte aktif olarak görev yaptığı anlaşılmakta ise de, 6331 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin yedinci fıkrasında, diğer sağlık personelinin ilave ödeme yapılacak personeller arasında düzenlenmediği hususu göz önünde bulundurulduğunda, başvurana ilave ödeme yapılmasına imkan bulunmadığı, aksinin kabulünün, hukuk devleti ilkesinin ihlaline sebep olacağı değerlendirilmektedir.

13. Diğer yandan, Anayasamızın angaryayı yasaklayan 18 inci maddesi ile ücretin emeğin karşılığı olduğunu ve Devletin çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alacağını düzenleyen 55 inci madde açısından, Anayasa Mahkemesi'nin 14/01/2014 tarihli ve 2013/5062 başvuru numaralı kararında, zorla çalıştırma ve angarya yasağının, uluslararası sözleşmeler ve AİHM kararları çerçevesinde ele alındığı ve “Zorla çalıştırma, herhangi bir kişinin ceza tehdidi altında ve bu kişinin tam isteği olmadan mecbur edildiği tüm iş veya hizmetleri ifade etmektedir. Buna göre zorla

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

*çalıştırmadan söz edilebilmesi için, kişinin ceza tehdidi altında ve rızası bulunmaksızın çalıştırılması gerekmektedir. Anayasa'nın 18 inci maddesinde zorla çalıştırma yasağıyla birlikte angaryanın da yasak olduğu belirtilmiştir. Sözleşme'de yer almayan bu ifade, **Anayasa'nın 18 inci maddesinin gerekçesinde "kişinin emeğinin karşılığını almadan zorla çalıştırılması"; Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da "bir maldan ya da bir kişinin çalışmasından karşılıksız yararlanma" şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre angarya, zorla çalıştırmanın bedel ödenmeksizin yaptırılan şekli olarak kabul edilebilir.**"* değerlendirmelerine yer verildiği görülmektedir.

14. Yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararı kapsamında, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin ifası ile görevlendirilen diğer sağlık personeline ilave ödeme yapılmaması hususu ele alındığında, 6331 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında; işveren tarafından on ve daha fazla çalışanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde, çalışanlar arasından **işyeri hekimi ve diğer sağlık personelinin** görevlendirileceğinin hüküm altına alındığı görülmektedir. Gerek söz konusu hükümde ve gerekse de İşyeri Hekimi Ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk Ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 16 ncı maddesinde, işyeri hekimi ile diğer sağlık personelinin **birlikte çalışacağı** açıkça düzenlenmiş, anılan Yönetmeliğin yukarıda yer verilen hükümlerinde diğer sağlık personelinin görev, yetkileri yanında, aynı Yönetmeliğin 18 inci maddesinin ikinci fıkrasında, işyerinde görevli **diğer sağlık personelinin**, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin yürütülmesindeki **ihmallerinden** dolayı, hizmet sunduğu işverene karşı **sorumlu olduğu** hükme bağlanmış iken, 6331 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin yedinci fıkrasında **sadece işyeri hekiminin** ilave ödemediği yararlanacağına öngörülmüş olmasının, Anayasanın 55 inci maddesi ile teminat altına alınan emeğin karşılığı olarak ücret ödeneceği, emeğin karşılıksız bırakılmayacağı ilkesi ile bağdaşmadığı, bu itibarla, ortaya çıkması muhtemel benzer mağduriyetlerin giderilmesini teminen 6331 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin yedinci fıkrasının Anayasanın 55 inci maddesi ile uyumlu olarak yeniden düzenlenmesi yönünde çalışma yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

15. Yukarı anlatılan hususlar, başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat, yargı içtihadı ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; başvuranın tarafına ilave ödeme yapılması talebinin reddi, ortaya çıkması muhtemel benzer mağduriyetlerin giderilmesini teminen 6331 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin yedinci fıkrasının Anayasanın 55 inci maddesi ile uyumlu olarak yeniden düzenlenmesi yönünde çalışma yapılması gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

16. 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 verilmiş olup; söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmede, şikayet başvurusu kapsamında, idarenin, başvurana ilişkin işlemlerle ilgili bilgi ve belgeleri süresi içerisinde ve gerekçeli olarak kurumumuza gönderdiği, bu anlamda "kararların gerekçeli olması" ve "kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi" ilkelerine uygun hareket ettiği ancak, başvuru sahibine verdiği cevapta idari işleme karşı hangi sürede hangi mercie başvurabileceğini göstermediği bu nedenle de karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ilkesine uymadığı tespit edildiğinden, idarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

17. 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca başvurunun Kurumumuz tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacak; 21 inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca ise tavsiiye kararı üzerine otuz

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacak olup, ilgili idarenin eylem ve işlemlerine karşı (varsa) dava açma süresinden arta kalan sürede İstanbul İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre;

Başvuranın tarafına ilave ödeme yapılması talebinin **REDDİNE**,

6331 sayılı Kanununun 8 inci maddesinin yedinci fıkrasının Anayasanın 55 inci maddesi ile uyumlu olarak yeniden düzenlenmesi yönünde çalışma yapılması hususunda **ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA**,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞINCA** bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **BAŞVURANA, İSTANBUL SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE** ve **ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞINA** tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.