

Günün Yirmi Dört Saati Devam Eden Kamu Hizmetlerinde Memurların Çalışma Süreleri

Çınar Can EVREN¹

¹ Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi, cinar.evren@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3685-5046

Öz: Anayasa'ya göre dinlenmek, çalışanların hakkıdır (m. 50). Yine Anayasaya göre memurların (ve diğer kamu görevlilerinin) hak ve yükümlülükleri kanunla düzenlenir (m. 128). Anayasa madde 50 ve 128 hükümlerine istinaden kanun koyucu başta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) olmak üzere personel mevzuatında çalışma sürelerini belirlemiştir. Bu süreler kural olarak haftalık belirlenmiş olup, 40 saattir. Memurların kanunda düzenlenen çalışma süreleri içinde görevlerinin başına bulunması ve görevlerini bizzat ifa etmeleri onların yükümlülüklerindedir. Ancak sağlık ve kolluk gibi bazı kamu hizmetleri nitelikleri gereği günün 24 saati sunulmak zorunda olan hizmetlerdir. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde çalışan personelin ise vardiyalı çalışması esas olduğundan, her zaman için kanunda haftalık olarak belirlenmiş bu sürele uyulması mümkün olmamaktadır. Nitekim bunu öngören kanun koyucu DMK'nin 101. maddesinde konuyu ayrıca düzenleme gereği duymuştur. Bu hükümler (m. 99 ve 101) birlikte değerlendirildiğinde ve mahkemelerin konu hakkındaki içtihatları da gözetildiğinde, haftalık 40 saatlik çalışma süresinin asgari ya da azami süre olmadığı; bazı kamu hizmetleri için işin niteliği, personel sayısı gözetilmek suretiyle 40 saatten daha az çalışma süreleri belirlenebileceği; çalışma süresinin haftalık 40 saati geçmesi halinde ise bunun karşılığında memura ek ödeme yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Çalışma süresi, dinlenme hakkı, memur, kamu hizmeti.

Jel Kodları: K10, K23, K49

Working Hours Of Civil Servants In Public Services That Continue Twenty-Four Hours A Day

Abstract: According to the Constitution of the Republic of Turkey, it is the right of employees to rest (art. 50) and the rights and obligations of civil servants are regulated by law (art. 128). Referring to these articles, the legislator has specified the working hours in personnel legislation, especially the Civil Servants Law No. 657. Generally, these working hours are determined as 40 hours per week. One of the obligations of civil servants is to be on duty and perform duties personally within the working hours regulated in the legislation. Besides, some public services such as health and law enforcement are services that must be provided 24 hours a day due to their nature. Since it is essential for the personnel working in shifts to provide such services, it is not always possible to comply with these weekly working hours determined by law. Anticipating this, the legislator had need for regulating the issue separately in art. 101 of the Civil Servants Law No. 657. When 99 and 101. articles of Civil Servants Law No. 657 are evaluated together and the jurisprudence of the courts on the subject is taken into consideration, it is understood that the 40 hours weekly working is not the minimum or maximum duration. The conclusion that emerges from these explanations is as follows: For some public services, such as health and law enforcement, working hours of less than 40 may be determined, taking into account the nature of the work and the number of personnel. And if the working hours exceed 40 hours per week, additional payment must be made to the civil servants.

Atıf: Evren Ç. C. (2024). Günün Yirmi Dört Saati Devam Eden Kamu Hizmetlerinde Memurların Çalışma Süreleri, *Politik Ekonomik Kuram*, 8(2), 303-311.

<https://doi.org/10.30586/pek.1459701>

Geliş Tarihi: 28.03.2024

Kabul Tarihi: 21.04.2024



Telif Hakkı: © 2024. (CC BY) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Keywords: Working hours, right to rest, civil servant, public service.

Jel Codes: K10, K23, K49

1. Giriş

Makalede kapsamı gereksiz yere genişletmemek için memurların hak, yükümlülük ve ödevlerinin neler olduğu üzerinde durulmayacaktır. Bu konulara idare hukuku kitaplarında, konuyla ilgili monografi ve makalelerde zaten yer verilmektedir. Makalede anlatılmak istenen, memurun çalışma saatleri içinde hizmetin başında bulunması yükümlülüğü de değildir. O nedenle bu konuya da kısaca değinilecektir. Burada tartışılmak istenen, bahsi geçen bu yükümlülükle ilgili olarak, memurların (ve diğer kamu görevlilerinin) özellikle de yerine getirmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini günün 24 saati kesintisiz bir biçimde sunmak zorunda olanların, çalışma sürelerinin ne olduğudur.

İdare hukuku yazınına bakıldığında memurların çalışma sürelerinin, genel olarak, memurların yükümlülükleri başlığı altında, hizmeti şahsen ve kesintisiz olarak görme ödevi alt başlığında incelendiği görülmektedir. Ancak bu eserlerin hiçbirinde, çalışma saatleri hususunda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 99 ve devamı maddelerinin metne işlenmesinden öteye gidilmediği ifade edilmelidir.

Her ne kadar başta DMK olmak üzere kamu görevlilerine ilişkin mevzuatın açık olduğu; bir tartışmaya gerek olmadığı ileri sürülebilirse de uygulama ne yazık ki bu şekilde seyretmemekte; günün 24 saati devamlılık gösteren kamu hizmetlerinde görevli olan hekim, hemşire, itfaiyeci, polis, hava trafik kontrolörü gibi memur ve diğer kamu görevlilerinin vardiyalı çalışma veya mevcut vardiyalardaki değişiklik talepleri DMK m. 101 hükmü görmezden gelinerek, madde 99 hükmü gerekçe gösterilerek reddedilebilmektedir.

2. Genel Olarak Memurların Yükümlülükleri, Özel Olarak Memurların Çalışma Saatleri İçinde İşbaşında Bulunma ve Hizmeti Bizzat İfa Etme Görevi

Memuriyet bir statüdür. Bir kişi memur olduğunda memur olmayan bir kişinin tabii olmadığı bir kısım yükümlülüklerle ve yasaklara tabii olmakta, ayrıca yine bir kısım haklara da sahip olmaktadır (Günday, 2013, s. 602; Giritli, 1983, s. 287). Nitekim Chapman'a göre "*Bir memurun serbestliği, yüklendiği özel görevlerin ve işgal ettiği mevkiin icabı olarak taşıdığı sorumluluklar dolayısıyla bir vatandaşa oranla daha fazla kısıtlanmıştır.*" (Chapman, 1970, s. 129). Memuriyetin bir statü olması ise memurların hak ve yükümlülüklerinin önceden kanunla düzenlenmesini gerektirir. Memurluk güvencesi olarak da ifade edilen bu durum Anayasa'nın 128/2. maddesinde "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*" şeklinde ifade edilmektedir. Nitekim Anayasa'nın bu hükmüne istinaden başta DMK olmak üzere pek çok personel kanununda ve bunlara dayanan düzenleyici işlemlerde kamu görevlilerinin hak, yükümlülük ve ödevleri düzenlenmektedir.

Memurlar için başta Anayasa olmak üzere kanunlarla getirilen yükümlülükler, kamu hizmetinin kesintiye uğramadan, memurun şahsi menfaatlerini kamu yararının üstünde tutmasını önlemek ve kamu hizmetinin kamu yararına uygun şekilde karşılanmasını sağlamak amaçlıdır (Derbil, 1959, s. 359; Onar, 1966, s. 1171; Giritli, 1983, s. 287; Günday, 2013, s. 602). Diğer bir ifade ile, kamu hizmetine hâkim olan ilkelere devamlılık, eşitlik (ve tarafsızlık) ilkelerini gerçekleştirmek amacına matuftur.

Yukarıda da ifade edildiği üzere memurlar, yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerini, kesintisiz biçimde, eşitlik ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak yerine getirmelidirler. Memurlar görevlerini yaparken, anayasa ve kanunlarla kendilerine yüklenen ödevlere uymak ve bunların hükümlerine dikkat etmek zorundadırlar (Giritli vd., 2013, s. 743).

Başta DMK olmak üzere mevzuatta memurların görevlerini yerine getirirken uymaları gereken bazı yükümlülükler düzenlenmiş olup bunlar şu şekilde özetlenebilir Onar, 1966, s. 1171 vd; Akgüner, 2014, s. 131 vd; Gözübüyük ve Tan, 2013, s. 857 vd; Atay, 2016, s. 880 vd; Günday, 2013, s. 602 vd; Çağlayan, 2018, s. 512 vd; Evren ve Uçar, 2020, s. 101 vd; Akyılmaz vd., 2023, s. 725):

- Memurlar görevlerini Anayasa'ya bağlı kalarak, yasalara saygılı bir biçimde ve Devlet menfaatlerini gözeterek yerine getirirler. (Anayasa m. 129/1, DMK m. 6/1 ve 7/2).
- Memurların görevlerini "tarafsız" biçimde ifa etmeleri gerekir (DMK m. 7/1).
- Devlet memurları iş birliği içinde çalışmalı ve resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermelidirler (DMK m. 8, 9).
- Memurlar amirlerinin emrine uymakla yükümlüdürler (Anayasa m. 137/1 ve DMK m. 11).
- Memurlar mal bildiriminde bulunmak zorundadırlar (Anayasa m. 71, DMK m. 14, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu).
- Memurların görevleri ile ilgili resmî belge araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkarmama, bunları özel işlerinde kullanmama ve görev icabı kendilerine teslim edilen bu resmî belge, araç ve gereçleri görev sonunda iade etme yükümlülükleri bulunmaktadır (DMK m. 16).
- Memurlar mevzuatın öngördüğü kılık ve kıyafet kurallarına uymak mecburiyetindedirler (DMK ek madde 19, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelik).
- Memurlar çalışma saatleri içinde işbaşında bulunmalı ve görevlerini bizzat ifa etmelidirler (DMK m. 99).

Kanunda öngörülen bu yükümlülüklere uyulmaması veya yine kanunda öngörülmüş olan yasaklara aykırı davranılması, memurun mali, disiplin veya cezai sorumluluğunu doğurur.

Yukarıda kısaca aktarılan yükümlülüklerden makale konusu ile ilgili olan, memurların hizmeti şahsen ve kesintisiz olarak sunma ve günlük çalışma saatleri içinde işbaşında bulunma yükümlülüğüdür (Kalabalık, 2019, s. 478; Gözübüyük, 2015, s. 219; Sancakdar vd., 2019, s. 382; Gözübüyük ve Tan, 2013, s. 859; Giritli vd., 2013, s. 749; Günday, 2013, s. 603). Kamu hizmetinin yürütülmesinde, çalışma gün ve saatlerine uyulması zorunluluğu kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin bir gereğidir (Akyılmaz vd., 2023, s. 728). Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik m. 6' da da "Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedefler." hükmüne yer verilmeyle, lafzen olmasa da memurun mesai saatlerinde görevinin başında bulunması gereği ortaya konmaktadır¹.

Memurların en temel görevi kamu hizmetini şahsen ve kesintisiz görmek olup bu görevin çeşitli sonuçları bulunmaktadır (Gözler, 2019, s. 753). Bu cümleden olmak üzere;

- Memurlar kanunun öngördüğü haller dışında görevlerini bırakamazlar (Onar, 1966, s. 1171; Giritli, 1983, s. 288).
- Memurlar görevlerini kanunun öngördüğü durumlar dışında bir başkasına devredemezler (Çağlayan, 2018, s. 514).
- Memurlar kural olarak buldukları kadro dışında başka bir görevde çalıştırılmazlar².

1 Konuya ilişkin ilginç bir hüküm İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliği'nin "devam zorunluluğu" başlıklı 7. maddesinde yer almaktadır: "Personel, çalışma saatleri içinde görevinin başında bulunur ve çalışmasının tümünü işine hasreder." Hükümü ilginç kılan ise olması gerekenin bir kez de mevzuata işlenmiş olmasıdır.

2 "Kendini belirli bir kamu hizmetine bağlamış ve hasretmiş bulunan memur, başka bir görevi üstüne alamaz, diğer bir işle meşgul olamaz." (Giritli, 1983, s. 290). "Çünkü, her memur sadece bir kadroya atanabilir ve bu kadroyu işgal edebilir." (Akgüner, 2014, s. 149). DMK m. 87'de ikinci görev yasağı ve 88'de ise bunun istisnaları düzenlenmektedir. Yine DMK m. 28'de düzenlenen "ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı"

- Memurlar görevlerini kesintisiz bir biçimde ifa etmekle yükümlüdürler.

DMK'da "özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terketmek", "özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek", "özürsüz ve kesintisiz 3 - 9 gün göreve gelmemek", "özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek" fiilleri disiplin cezasını gerektiren disiplin suçları olarak düzenlenmiştir. Yine bu yükümlülükle bağlantılı olarak, memurların grev yapmaları (Anayasa m. 53, 54 ve DMK m. 27) ve kural olarak³, iş bırakmaları veya yavaşlatmaları da yasaktır.

3. Genel Olarak Memurların Çalışma Süresi Ve Günün 24 Saati Süreklilik Arz Eden Hizmetlerde Çalışma Sürelerinin Belirlenmesi

Sağlık, kolluk gibi bir kısım kamu hizmetleri⁴ günün 24 saati, haftanın 7 günü ve yılın 365 günü kesintisiz bir biçimde yerine getirilmesi gereken faaliyetlerdir⁵. Bu tür hizmetleri yerine getiren personel için hata payı yoktur. Zira yapacakları ufak bir hata kendilerinin veya başkalarının can veya mal kaybına ya da bunların zarara uğramasına neden olabilir. Bu açıdan bu nitelikteki personelin fiziksel ve ruhsal durumu, sundukları hizmetlerin iyi ya da kötü işlenmesine doğrudan etki edecek niteliktedir. Örneğin bir çalışmada hava trafik kontrolör kaynaklı kazalara sebep olan faktörler incelenmiş ve sonuçlara göre hava trafik kontrolör kaynaklı havacılık kazalarına yol açan en önemli ana kriterin iş yükü olduğu belirlenmiştir. Bu doğrultuda iş yükü için en çok dikkat çekilen husus ise çalışma saatleri olmuştur (Hajjiyeva, 2023, s. 73.)

Memurların çalışma süreleri DMK m. 99 ve devamında düzenlenmektedir. Yine bir kısım diğer personel kanununda da DMK'daki hükümlere paralel düzenlemelere yer verildiği görülmektedir⁶. DMK m. 99 "Memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir." ve m. 101 ise "Günün yirmidört saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan Devlet memurlarının çalışma saat ve şekilleri kurumlarınca düzenlenir." hükümlerini havidir⁷.

DMK'da günlük çalışma saati yerine haftalık çalışma saati öngörülmüştür (Gözübüyük, 2015, s. 218). Günlük yerine haftalık çalışma süresi öngörülmesi, belirli meslek grupları için çalışma sürelerinin daha esnek düzenlenmesine imkân verecek niteliktedir. Nitekim hemen 101. maddedeki düzenleme de bu görüşü destekler niteliktedir.

da bir yandan memurların tarafsızlığını sağlamak, bir yandan da görevlerini ihmal etmeleri sonucunu doğuracak başka işlerle ilgilenmelerini önlemek amaçlı getirilmiş bir yasak olarak değerlendirilebilir.

3 DMK m. 26: "Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelipte Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır." Kanuni düzenleme bu yönde olmakla birlikte Danıştay'ın içtihadı ile Anayasa Mahkemesi'nin bireysel başvuru üzerine verdiği kararlar aksi yönde olabilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin Selda Demir Taze Başvurusu, (Başvuru No. 2014/7668) ile Tayfun Cengiz Başvurusu (Başvuru No. 2013/8463) ve Danıştay'ın bir kısım kararında (örneğin DİDDK, E. 2020/1, K. 2020/35) sendika üyesi kamu görevlilerinin, sendikanın yapacağı iş bırakma eylemine katılmaları halinde disiplin cezası ile cezalandırılmayacakları ancak bunun için yapılan eylemin üye kamu görevlilerinin sosyal ve özlük haklarının iyileştirilmesi amacıyla yönelik olması gerektiği belirtilmektedir.

4 Kolluk faaliyetleri de kanun koyucu tarafından, kamu düzenini korumak suretiyle kamu yararını tatmine yönelik faaliyetler olarak düzenlendiğinden, temel hak ve hürriyetlerle yakından ilgili kamu hizmetidir. Danıştay da kolluk faaliyetlerinin özellikleri olan bir kamu hizmeti olduğu görüşündedir: "emniyet hizmeti; sıkı bir hiyerarşik disiplin gerektiren ve icabında güç kullanma yetkisi olan, kamu düzeninin tesisi bakımından hayati önem taşıyan, gecikmesi ve aksaması durumunda kamu düzeni yönünden telafisi güç veya imkansız zararların doğmasına yol açabilen bir kamu hizmetidir." D11D: 10.04.2018, E. 2018/148, K. 2018/1957, Lexpera.

5 "2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 2. maddesinde ise polisin kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olduğu, bahsedilen hukuki durum ve güvenlik hizmetlerinin yirmidört saat devam eden niteliği dikkate alınarak..." D12D: 26.05.2021, E. 2018/3775, K. 2021/3157, DBB; "Yukarıda açıklamalarına yer verilen mevzuatın (Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği) değerlendirmesinden, hastanelerde sunulan sağlık hizmetinin, günün yirmidört saatinde devamlılık gösteren hizmetlerden olduğu..." D5D: 09.11.2015, E. 2013/7100, K. 2015/8746, DBB; "... yedek personel listesinde adı yazılı olanların her an nöbete gelecekmiş gibi hazırlıklı bulunmaları ve kendisi ile iletişim kurulabilecek durumda bulunmaları, yürütülen görevin niteliği ve özeliği gereği olup, acil sağlık hizmetlerinin kesintisiz olarak yerine getirilecek kamu hizmetlerinden olması nedeniyle..." DİDDK: 10.03.2022, E. 2021/2771, K. 2022/815, DBB.

6 926 sayılı Türk Silâhı Kuvvetleri Personel Kanunu ek madde 2: "Subay, astsubay, uzman çavuş ve uzman jandarmaların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir." Ayrıca bkz. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu İnsan Kaynakları Yönetmeliği m. 43/1; İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliği m. 57/1; Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliği m. 23.

7 Bu hükümlere paralel bir düzenleme için bkz. 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname m. 20; Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar m. 13.

DMK m. 99 ve 101 hükümleri göz önünde bulundurularak ortaya çıkabilecek bir kısım belirsizliklerin giderilmesi gerekir. Bunlardan ilki 99. maddede yer alan 40 saatlik çalışma süresinin asgari veya azami süre olup olmadığı; ikincisi ise 24 saat devamlılık gösteren kamu hizmetlerinde farklı çalışma sürelerinin belirlenip belirlenemeyeceğidir.

A. DMK m. 99'da öngörülen haftalık 40 saatlik çalışma süresi asgari ya da azami süre midir?

DMK'nın "Çalışma saatleri" başlıklı 99. maddesine göre; "Memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir. / Bu süre Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir. / Ancak bu kanuna, özel kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine veya bunlara dayanılarak çıkarılacak yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma süreleri tespit olunabilir. / Cumhurbaşkanı, yurt dışı kuruluşlarda hizmetin gerektirdiği hallerde, hafta tatilini Cumartesi ve Pazardan başka günler olarak tespit edebilir".

Maddenin lafzından anlaşılacağı üzere, kanun koyucu memurların çalışma saatine ilişkin "genel" bir düzenleme yaparak haftalık çalışma süresini –cumartesi ve pazar günleri tatil olmak kaydıyla– 40 saat olarak belirlemiştir⁸. Hükümde geçen "genel olarak" ifadesi bu kuralın istisnası olacağına da göstergesidir. Buna göre kanunda belirtilen özel hallerde ya da kanunun cevaz verdiği hallerde, hizmetin niteliği de göz önünde bulundurulmak suretiyle, bu süre "daha çok" ya da "daha az" olabilir. Örneğin 3153 sayılı Radyoloji, Radyom Ve Elektrikle Tedavi Ve Diğer Fizyoterapi Müesseseleri Hakkında Kanun ek madde 1'de "İyonlaştırıcı radyasyonla teşhis, tedavi veya araştırmanın yapıldığı yerler ile bu iş veya işlemlerde çalışan personelin haftalık çalışma süresi 35 saattir." hükmü yer almaktadır. Danıştay da Devlet memurlarının haftalık çalışma sürelerinin tüm kamu personeli açısından tek bir esasa bağlanmadığını, kurumların veya görülen hizmetin özelliklerine göre farklı çalışma esas ve sürelerinin belirlendiğini ifade etmektedir⁹.

Kanun koyucu 40 saatlik süreyi memurların tabi olacağı "en az" haftalık çalışma süresi olarak düzenlememiştir. Zira bir kere kanun koyucunun muradı, söz konusu süreyi asgari (en az) süre olarak belirlemek olsa idi söz konusu hükümde "genel olarak" ifadesi yerine "en az" ifadesini kullanırdı. Nitekim DMK'da asgari sınırları belirlemek için pek çok hükümde "en az" ifadesi ile sınırlama yapılmıştır. Örneğin sözleşmeli personel kadrosundan "Memur kadrolarına atanalar, aynı yerde en az bir yıl daha görev yapar" (DMK m. 4/B-3). "Memurun kademe ilerlemesinin yapılabilmesi için bulunduğu kademedeki en az bir yıl çalışmış olması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması şartları aranır" (DMK m. 64).

Diğer taraftan kanun koyucu DMK'da "genel olarak" koyduğu kuralları, "asgari şart" olarak koymadığını kendi getirdiği istisnalarla da açıkça göstermiştir. Örneğin, "Memuriyete girişte yaş" başlıklı 40. maddenin 1. fıkrasında genel kuralı, tıpkı 99 uncu maddedeki gibi "genel olarak" ifadesi ile şu şekilde belirlemiştir: "Genel olarak 18 yaşını tamamlayanlar Devlet memuru olabilirler". Hemen ikinci fıkrada ise genel kural olan 18 yaşın altında bir yaş düzenlemesi ile kurala istisna getirmiştir: "Bir meslek veya sanat okulunu bitirenler en az 15 yaşını doldurmuş olmak ve Türk Medeni Kanununun 12 nci maddesine göre kazai rüşt kararı almak şartıyla Devlet memurluklarına atanabilirler".

DMK'nın değişik 178. maddesi gereğince düzenlenen Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmelik m. 3'de ise fazla çalışma şu şekilde tanımlanmaktadır:

"A) Fazla çalışma: Devlet Memurlarının, genel olarak haftalık çalışma süresi olan, 40 saatin üstünde yaptıkları çalışma, fazla çalışmadır.

8 Benzer hükümler için bkz. 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun m. 5/6; Posta Ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketinde Çalıştırılacak İdari Hizmet Sözleşmeli Personel Hakkında Yönetmelik m. 49/1; Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar m. 13/1.

9 D8D: 10.07.2009, E. 2006/1310, K. 2009/4561, yayımlanmamış karar.

Bu Yönetmeliğin uygulanması yönünden, özel Kanunlarda mevcut yahut Devlet Memurları Kanunu'na veya Özel Kanunlara dayanılarak çıkarılacak Tüzük ve Yönetmeliklerdeki:

a) Haftalık çalışma süreleri 40 saatten az olan Devlet Memurlarının 40 saatten fazla çalıştıkları süre;

b) Haftalık çalışma süreleri 40 saatten fazla olan Devlet Memurlarının; Özel Kanunlarında mevcut veya Devlet Memurları Kanunu ya da Özel Kanunlara dayanılarak çıkarılacak Tüzük ve Yönetmeliklerde belirtilen süreden fazla çalıştıkları süre;

Fazla çalışma sayılır."

Aktarılan hükümlerden de görüleceği üzere, sadece DMK'da değil; diğer mevzuatta da haftalık çalışma süresinin 40 saatten az veya fazla olabileceği düzenlenmiştir. Kamu görevlisinin mevzuatta düzenlenmiş olan süreden daha fazla çalıştırılması halinde "fazla çalışma" gündeme gelir¹⁰.

Fazla çalışma halinde kamu görevlisine ücret ödemesi veya izin verilmesi Anayasa'da düzenlenen (m. 18) angarya yasağının bir sonucudur. Nitekim Danıştay, sözleşmeli personele mevzuatta belirtilen saatlerden fazla çalışma zorunluluğu getiren ve karşılığında herhangi bir ek ücret talep edilemeyeceğini öngören işlemi, angarya yasağına aykırı bulmuştur¹¹. Hatta Yüksek Mahkeme "... çalışma günlerinde izin hakkını kullanan personelin, çalışma günleri dışında mesai yaptırılmak ve bu mesaisine karşılık fazla çalışma ücreti ödenmemek suretiyle, Anayasal ve yasal düzenlemelerle tanınan izin ve dinlenme hakkının ortadan kaldırılması sonucunu doğuracağı açıktır." gerekçesiyle mesai saatleri içinde kullanılan yıllık izin, sıhhi izin, mazeret izni, sendikal izinler sebebiyle fiili olarak iş başında geçmeyen sürelerin haftalık 40 saatlik çalışma süresinin hesabında dikkate alınmamasını da hukuka aykırı bulmuştur¹².

Konu Anayasa Mahkemesi kararlarında da tartışılmıştır. Anayasa Mahkemesi'ne göre "14. ... alanında uzman olan kişilerin mesleklerinin icrası sırasında sosyal dayanışma anlayışının bir gereği olarak birtakım hizmetlerle yükümlü kılınması, uzmanlık alanlarıyla ilgili olmak ve aşırı külfet yüklememek kaydıyla zorla çalışma veya angarya olarak değerlendirilemez. Ancak bu şekilde çalışma zorunluluğu getirilen (uzman) kişiye ölçüsüz külfet yüklenmesi durumunda Anayasa'nın 18. maddesinin sınırlarının aşıldığı sonucuna ulaşılabılır. Bu kişilere ölçüsüz bir külfet yüklenip yüklenmediğinin tespitinde bunlara ücret ve benzeri menfaatlerin sağlanıp sağlanmadığı ve yapılması zorunlu kılınan hizmetin bunların mesleki gelişim ve kariyerlerine bir katkısının bulunup bulunmadığı hususları göz önünde bulundurulmalıdır"¹³. Anayasa Mahkemesi kararının devamında günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan memurlar bakımından "dinlenme hakkı"nın önemine vurgu yapmıştır. Yüksek Mahkemeye göre "Anayasa'nın 50. maddesinin ikinci fıkrasında 'Dinlenmek, çalışanların hakkıdır.' denilmek suretiyle çalışanların dinlenme hakkı güvence altına alınmıştır". Bu çerçevede çok zorlayıcı nedenlerin zaruri kılması durumunda kişilerin dinlenme haklarının ihlal edilmesinin doğurduğu sonuçların uygun bir ücret ödenerek ya da başka yollarla (örneğin ek dinlenme süreleri tanınarak) telafi edilmesi, kamu hizmetlerinin kesintisiz bir biçimde sürdürülmesindeki kamu yararı ile çalışanların dinlenme hakkından yararlanmalarındaki bireysel menfaat arasındaki dengenin korunmasını sağlayacaktır (Aynı karar, paragraf 23).

Doktrinde "fazla çalışma karşılığında zamlı ücret ödenmesi ilkesi" olarak ifade edilen bu ilkenin özel koşullarda ve normal çalışma saatleri dışında ya da ona ek olarak yapılan işlerin çalışanın ek çabasını gerektireceği fikrine dayandığı; fazla çalışan kişiye yapılacak ödemenin normal ücretten daha fazla, artırılarak yapılması gerektiği ifade edilmektedir (Tutum, 1992, s. 137).

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin 3581 sayılı ve 16 Haziran 1989 tarihli Kanun ile onaylanması uygun bulunduğu Avrupa Sosyal Şartı'nda da adil bir ücret hakkına etkin bir

10 D12D: 30.03.2022, E. 2018/8634, K. 2022/1527, Lexpera.

11 D12D: 15.12.2008, E. 2008/791, K. 2009/7084, Kazancı.

12 D12D: 26.05.2021, E. 2018/10130, K. 2021/3155, Lexpera.

13 AyM: 25.01.2023, E. 2022/97, K. 2023/13.

geçerlilik kazandırmak için, özel durumlara ilişkin istisnalar dışında, çalışanların fazla mesai karşılığında zamlı ücret almaları akit devletlere bir yükümlülük olarak getirilmiştir (Tutum, 1992, s. 133; ÇSGB, 2014). Mevzuatımızda da konuya ilişkin örneklere rastlamak mümkündür: Örneğin Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar m. 13/3 “*Bu Karar Esaslarına göre çalıştırılacak sözleşmeli personel o gün bitirilmesi gereken işlerin bitimine kadar çalışmak zorundadır. Normal çalışma sürelerini aşan bu süreler için ilgili kanunlarında öngörülen hükümler saklı kalmak kaydıyla her sekiz saati için bir gün hesabıyla izin verilir.*” hükmünü havi olup bu hükümle fazla çalışma sürelerinin ücretle veya izinle karşılanması gerektiği kurala bağlanmıştır¹⁴.

O halde memurlar için 99. madde ile belirlenen 40 saatlik çalışma süresi “*asgari veya azami çalışma süresi*” değildir. Kanunda belirtilen özel durumlarda ya da kanunun yetki verdiği hallerde yetkili makamın kararı ile memurlar için haftalık 40 saatlik çalışma süresinin üzerinde ya da altında bir çalışma süresinin belirlenmesi mümkündür.

B. Günün 24 saati devamlılık gösteren kamu hizmetlerinde çalışan memurlar için farklı çalışma süreleri belirlenebilir mi?

DMK m. 101 hükmü ile günün 24 saati devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan personel için genel kural dışında özel çalışma saatleri düzenlenebileceği hüküm altına alınmış olup; bu hususta düzenleme yetkisi de personelin bağlı olduğu kurumlara bırakılmıştır.

Kolluk, sağlık gibi günün 24 saati devam eden kamu hizmetleri bakımından farklı çalışma saatleri ve süreleri düzenlemek, Anayasada düzenlenen “dinlenme hakkı” ve “angarya yasağı”nın zorunlu bir sonucudur¹⁵. Mevzuatımızda bu tür düzenlemelere cevaz veren hükümler bulunmaktadır. Örneğin Belediye İtfaiye Yönetmeliği’nin “*Çalışma düzeni*” başlıklı 7 maddesi şu hükmü havidir: “(1) İtfaiye hizmetleri resmi tatil günleri de dâhil olmak üzere, 24 saat esasına göre yürütülür. İtfaiye personelinin çalışma süresi ve saatleri 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde 24 saat iş 48 saat istirahat şeklindedir. Ancak zorunlu hallerde çalışma şekli belediye tarafından belirlenebilir.” Yine Belediye Zabıta Yönetmeliği’nin “*Çalışma düzeni*” başlıklı 9. maddesi ise şöyledir¹⁶: “(1) Belediye zabıta hizmetleri resmi tatil günleri de dâhil olmak üzere, günün 24 saati aksatılmadan sürdürülür. Zabıta personelinin çalışma süresi ve saatleri 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde 657 sayılı Kanunun 101 inci maddesine göre belediye zabıta teşkilatı birim amirinin teklifi ve belediye başkanının onayı ile tespit olunur. Fazla çalışma ücretleri ile ilgili olarak 5393 sayılı Kanunda yer alan hükümler uygulanır. (2) Zabıta personelinin çalışma saatleri vardiyalar halinde görevin gereğine göre 24 saat iş 48 saat istirahat veya 12 saat iş 24 saat istirahat şeklinde düzenlenebilir. Belediye zabıta memurlarının haftalık olağan çalışma saatleri en fazla 48 saat olacak şekilde düzenlenir. Ancak, personel sayısı az olan zabıta teşkilatlarında 12 saat iş, 12 saat istirahat şeklinde düzenleme yapılabilir. Hizmetin sürekliliğini aksatmamak kaydıyla ve bir sıra dâhilinde personele 657 sayılı Kanunun 99 uncu maddesi göz önünde bulundurularak ayrıca haftada iki gün izin verilebilir.” Hükümlerden de görüleceği üzere, günün 24 saati kesintisiz bir biçimde yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinde çalışma saatlerinin DMK’da yer alan ve genel kural olan haftalık 40 saatlik çalışma süresinden farklı olarak belirlenebilmesi mümkün ve hatta hizmetlerin niteliği gereği zorunludur.

Nitekim Danıştay yakın tarihli bir kararında “*Mevzuat hükümleri çerçevesinde, bir kamu iktisadi kuruluşu olan ve bu statüsü gereğince verimlilik ilkesini dikkate alarak faaliyette bulunmak zorunda olan idarenin, normlar hiyerarşisine aykırı olmayacak şekilde, hizmette etkinliğin sağlanması için gerekli önlemleri alma, gelişen durumlara ayak uydurma ve ortaya çıkan ihtiyaçları*

14 Benzer bir hüküm için bkz. Posta Ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketinde Çalıştırılacak İdari Hizmet Sözleşmeli Personel Hakkında Yönetmelik m. 50.

15 Danıştay’a göre dinlenmek çalışanların anayasal hakkıdır. D12D: 26.05.2021, E. 2018/10130, K. 2021/3155, Lexpera.

16 Ayrıca bkz. Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği m. 37 ve 42; Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar m. 13.

karşılatabilmek amacıyla düzenleyici işlemler üzerinde gerekli değişiklikleri yapma hususunda takdir yetkisinin bulunduğu"na hükmetmiştir¹⁷. Yüksek Mahkeme'ye göre¹⁸ "2368 sayılı Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanununun 2. maddesinde günlük çalışma saatlerinin 657 sayılı Yasa hükümlerine göre tesbit edileceği hükmüne bağlanmıştır. 657 sayılı Yasanın 99. maddesinde de memurların haftalık çalışma sürelerinin 40 saat olduğu, ancak özel kanunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma sürelerinin tesbit edileceği kuralı yer almıştır. Görüldüğü gibi Yasa koyucu Devlet memurlarının haftalık çalışma sürelerini tüm kamu personeli yönünden ortak bir esasa mutlak olarak bağlamamış kurumların ve hizmetlerin özelliklerine göre genel esastan ayrılarak farklı çalışma süreleri saptanmasına izin vermiştir. Röntgen ve radyumla tedavi müesseselerinde görevli personelin sağlıklarının yakın ve ağır bir tehlike altında bulunması nedeniyle bu personel yönünden 657 sayılı Yasa ve Devlet memurları için öngörülen haftada 40, günde 8 saat çalışma süresinden farklı bir düzenlemeye gidilmesinin hizmetin bir gereği olduğu tartışmasızdır." Aktarılan kararlardan da görüleceği üzere Danıştay, hizmetin niteliğine göre DMK m. 99 ve 101 uyarınca, DMK m. 99'daki genel kuraldan farklı düzenleme yapılabileceğini, hatta kimi hallerde idarelerin yetkili kurullarınca düzenleme yapılmasının bir yükümlülük olduğunu ifade etmektedir. Nitekim adı geçen Yüksek Mahkeme itfaiye hizmetleri ile ilgili bir kararında, itfaiyeciliğin devamlılık arz eden bir kamu hizmeti olduğuna, kamu güvenliği ve sağlığı ile yakın ilişkisi olduğuna, 12 saat iş, 12 saat istirahat ya da 24 saat iş, 24 saat istirahat şeklindeki düzenlemenin hem personelin yarısı ile hizmete devamlılık sağlayan hem de personelin diğer yarısının istirahatini gerçekleştiren dengeli ve adaletli bir düzenleme oluşturacağına hükmetmiştir.¹⁹

Aktarılan mevzuat hükümlerinden ve Danıştay kararlardan yola çıkarak, idarelerin genel sürelerden farklı çalışma ve istirahat süreleri belirleme hususunda takdir yetkisi bulunduğu, bu takdir yetkisinin mevzuata uygun olarak, kamu hizmetinin niteliği ve personel sayısı gözetilmek suretiyle, rasyonel esaslara dayalı bir biçimde, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda kullanılması gerektiğini söylemek mümkündür.²⁰

4. Sonuç ve Değerlendirme

Çalışma saatlerinin uzunluğu, yeterli dinlenme imkânı tanınmaması gibi sebeplerin neden olduğu fiziksel ve psikolojik sorunlar, bir kısım memur ve kamu görevlisinin yerine getirmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini istenen düzeyde sunabilmelerinin önünde engel teşkil etmektedir. Bunun yanında kamu hizmetinin asıl sahibi ve sorumlusu olan idarenin kamu hizmetlerini gereği gibi, kamu yararını tatmin edecek şekilde yerine getirmesi, personel üzerindeki bu baskı ve yorgunluğun en aza indirilmesini sağlayacak organizasyonu kurmasına bağlıdır. Esasen sayıca çok olmakla birlikte kamuda çalışan bütün kamu görevlileri ile kıyaslandığında büyük bir yüzde

17 DİDDK: 27.05.2021, E. 2020/1478, K. 2021/1086, Lexpera.

18 DİDDK: 07.04.2005, E. 2003/66, K. 2005/207, Lexpera. Aynı yönde: D5D: 19.12.1990, E. 1990/630, K. 1990/3085, Kazancı.

19 D5D: 25.02.1987, E. 1986/1877, K. 1987/308, yayımlanmamış karar.

20 "... 24 saat süreklilik arz eden denetim ve tahsilat hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesi amacıyla, bu hizmetleri yürütmekle görevli personelin çalışma sürelerini belirleme hususunda düzenleme yapma yetkisi olan davalı idarenin, konuya ilişkin ilke ve kuralları rasyonel esaslara bağlaması gerektiği kuşkusuz olduğu..." D12D: 07.10.2019, E. 2018/4503, K. 2019/7090, Lexpera. "... memurların çalışma saatlerinin hizmetin gerektirdiği durumlarda kamu yararı amacıyla değiştirilebileceğinin kabulü gerekir. Diğer yandan emniyet hizmeti; sıkı bir hiyerarşik disiplin gerektiren ve icabında güç kullanma yetkisi olan, kamu düzeninin tesisi bakımından hayati önem taşıyan, gecikmesi ve aksaması durumunda kamu düzeni yönünden telafisi güç veya imkansız zararların doğmasına yol açabilen bir kamu hizmetidir. Emniyet hizmetlerinin bu niteliği, emniyet teşkilatında görevli tüm personelin çalışma saatlerinin değiştirilmesi konusunda idareye geniş bir takdir yetkisi tanınması zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Aksinin kabulü, iç güvenlik hizmetinin aksamasına neden olabilecektir. Emniyet hizmetlerinin yukarıda açıklanan niteliği ve önemi gereği ülke içinde bu hizmetin öngörülen seviyede ve aksama olmadan yürütülmesinin mutlak koşullarından birisi de istenilen yer ve/veya görev için planlanan seviyede personel bulundurulması ve bunu sağlamak için ihtiyaç duyulan çalışma saatlerinin buna göre düzenlenmesidir. ... Bu durumda; davalı idarenin kamu hizmetinin gerekleri doğrultusunda personelin çalışma saatlerini değiştirme konusunda kanunen sahip olduğu takdir yetkisini emniyet hizmetlerinin önem ve özelliğine uygun olarak ve dava konusu işlem ile de ortaya konulan ihtiyacı karşılamak üzere kullandığı, çalışma saatlerinin 12/24 olarak düzenlenmesine ilişkin dava konusu işlemde kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık, işlemin iptali yolundaki Mahkeme kararında ise hukuki isabet görülmemiştir." D11D: 10.04.2018, E. 2018/148, K. 2018/1957, Lexpera.

oluşturmayacak bir kısım kamu görevlisi için hizmetin ve personel sayısının gerektirdiği şekilde çalışma ve dinlenme süreleri belirlemek idarenin bir yükümlülüğüdür.

Mevzuat ve yargısal içtihat uyarınca haftalık 40 saat çalışma genel kural niteliğindedir. Günün 24 saatinde devamlılık gösteren işlerde çalışan memurlar ve diğer kamu görevlileri bakımından söz konusu kuralla bağlı kalmadan hizmet koşulları dikkate alınarak kurumlar tarafından özel düzenlemeler yapılması; bu çerçevede günün her saati sunulması zorunlu olan kamu hizmetlerinde düzenlenen vardiyalar neticesinde haftalık 40 saatten az çalışma yapılabilmesi ancak 40 saatin üstüne çıkan çalışmalarda da bunun karşılığı olarak bir ücret veya ek dinlenme hakkı tanınması, kamu yararı ve hizmet gereklerindedir.

Kaynakça

- Akgüner, T. (2014). *Kamu Personel Yönetimi*, İstanbul: Der Yayınları.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya C. (2023). *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Atay, E.E. (2016). *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Chapman, B. (1970). *Avrupa Devlet Memurluğu*, Çeviren: Cahit Tutum, İdare Mesleği, Ankara: TODİAE Yayınları.
- Çağlayan, R. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Adalet Kitabevi.
- ÇSGB, (2014). *Avrupa Sosyal Şartı*, Editör: Fazıl Aydın, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları.
- Derbil, S. (1959). *İdare Hukuku*, Ankara: Yeni Desen Matbaası.
- Evren, Ç. C., Uçar İ. (2020). *Kamu Görevlileri Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Giritli, İ., Akgüner, T., Bilgen P., Berk, K. (2013). *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları.
- Giritli, İ. (1983). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş., Tan, T. (2013). *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2015). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday M. (2013). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Hajiyeva L. (2023). *Havacılık Kazalarında Hava Trafik Kontrolör Faktörünün Analizi*, Eskişehir: Yüksek Lisans Tezi.
- Kalabalık H. (2019). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Onar S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: HAK Kitabevi.
- Sancakdar O., Önüt B. L., Doğan E. U., Turhan K. M., Seyhan S. (2019). *İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Tutum C. (1992). *Adil Ücret Hakkı ve Kamu Görevlileri, İnsan Hakları Ve Kamu Görevlileri Sempozyumu*, Ankara: TODİAE Yayınları.

Çıkar Çatışması: Yoktur.

Finansal Destek: Yoktur.

Etik Onay: Yoktur.

Yazar Katkısı: Çınar Can EVREN (%100).

Conflict of Interest: None.

Funding: None.

Ethical Approval: None.

Author Contributions: Çınar Can EVREN (100%).
