

TÜRKİYE'DE 657 SAYILI VE 1475 SAYILI KANUNLAR ÇERÇEVESİNDE FAZLA ÇALIŞMANIN DÜZENLENMESİ

Yrd. Doç. Dr. İnci KUZGUN (*)

Çalışma hayatının düzenlenmesinde çalışma sürelerinin belirlenmesi ekonomik, teknik ve sosyal bir sorundur. Çalışma sürelerinin tesbiti bir taraftan çalışanları ve işverenleri yakından ilgilendirirken, diğer taraftan makro düzeyde toplam üretim seviyesini belirleyici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Konuyla yakından ilgili diğer bir sorun ise fazla çalışma sürelerinin tesbitidir. Fazla çalışmanın yasal olarak şu veya bu şekilde düzenlenmesi, özellikle bağımlı çalışanlar açısından önem taşımaktadır. Bu açıdan fazla çalışma, bağımlı olarak çalışan kişinin ülke yasalarıyla belirlenen normal çalışma süreleri dışında, işverene yaptığı ek çalışma olarak tanımlanabilir.

İşverenin kamu veya özel işveren olması, fazla çalışmanın niteliğini ve bağımlı çalışanlar açısından önemini değiştirmemektedir. Konuya ilişkin yasal düzenlemelerde fazla çalışmanın süresi ve fazla çalışma karşılığında ödenen ücrette farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Fazla çalışma yaptırılmasının nedenleri ekonomik ve zorunlu nedenler, olağanüstü haller, bazı işlerin farklı statüdeki personel tarafından birlikte yapılmasının veya belli bir süre içinde bitirilmesinin gerekliliği gibi ortak noktalarda toplanabilir.

Türkiye'de bağımlı çalışanlar içerisindeki iki büyük gurubu memurlar ve işçiler oluşturmaktadır. Bu iki bağımlı çalışan gurubun çalışma koşullarının düzenlenmesinde, memur ve işçilere yaptırılan fazla çalışmanın hukuksal dayanakları farklılık göstermektedir. Bu nedenle memur ve işçilere yaptırılan fazla çalışmaların ayrı başlıklar altında incelenmesi zorunludur.

A-Memurlara Yaptırılan Fazla Çalışmanın Hukuksal Dayanakları ve Gelişimi:

Gerek Anayasa'da gerekse 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda memurun tanımı açık bir şekilde yapılmamıştır. 1983 Anayasası'nın 128. Maddesinde;

"Devletin KİT'lerin ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memur ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür."

(*) H.Ü. İ.İ.B.F., İktisat Bl. Öğretim Üyesi.

hükmü yer almıştır. Bu açıklama tüm kamu çalışanlarını kapsamaktadır. Diğer taraftan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/A maddesinde ise,

"Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yapmakla görevlendirilenler, kanunun uygulanmasında memur sayılır."

denilmektedir. Buna göre, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel kanunları hükümlerine tabi olup, belirli menfaatler karşılığı asli ve sürekli kamu hizmetini yürütenlerden işçi dışında kalan personeli memur olarak tanımlamak mümkün olacaktır. Memur kavramının sınırlarının bu şekilde çizilmesi mümkün olmakla birlikte, makale içinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamındaki memurlara yaptırılan fazla çalışmaya yer verilmiş bulunmaktadır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu genel ve katma bütçeli dairelerde çalışan "Devlet Memurları" için ana kanun niteliğinde yasal düzenlemedir. 14.7.1965 tarihinde kabul edilen 657 sayılı Kanun'unun bazı hükümleri 23.7.1970 tarihinde 1327 sayılı Kanun ile işlerlik kazanmıştır¹. 1327 Sayılı Kanunun genel gerekçesinde ifade edilen tek ücret ödenmesi, ücretin aleniliği ve ücretlerde denklik ilkeleri benimsenerek, diğer benzer ödemelerle birlikte fazla çalışma ücreti de kısıtlanmak istenmiştir. Fazla çalışma, 657 sayılı Kanunun 1327 sayılı Kanunla değişik 178. madde hükmü içerisinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile memura çalışma saatlerinin karşılığının tek bir ücret şeklinde kadro esasına bağlanarak ödenmesi amacıyla, fazla çalışma sınırlandırılmıştır. Yaptırılacak fazla çalışmalarda ek ücret yerine ek izin verilmesi, istisnai hallerde uzmanlığına gereksinim duyulan elemanlara yaptırılacak fazla çalışmalarda fazla çalışma ücret ödenmesi kabul edilmiştir.

Söz konusu madde hükmü ile hangi meslek mensuplarına ne miktarda fazla çalışma ücreti ödeneceğine ilişkin esasların her yıl bütçe kanunlarında yer alması ve uygulamanın ilgili kurumun da görüşü alınarak Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesi tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenmesi kabul edilmiştir. Bu hükmü dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı² ile 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanunun 22. maddesi ve fazla çalışmayı düzenleyen diğer kanun ve yönetmelikler 1.12.1970 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır.

24.12.1970 tarih ve 7/1867 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1.12.1970 tarihinden itibaren son verilen ikramiye, fazla çalışma, iştiraklerde ek görev ücreti, kamu tazminatı primi, temettü gibi

(1) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun. (1327 S.K.); 1970.

(2) Bakanlar Kurulu Kararı, 30.11.1970 Tarih ve 7/1633 Sayılı Karar. Resmi Gazete, 13085, 5 Aralık 1970.

ödemelerden hangilerinin; 657 sayılı Kanununun 1327 sayılı Kanun ile değişik geçici 20. maddesinde yer alan fazla çalışma ücreti, iş güclüğü, iş riski ve teminindeki güçlük zamlarına karşılık olduğunun Maliye Bakanlığı'nın görüşü üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği ve bu konuda yasal düzenleme yapılıncaya kadar yürürlükteki mevzuat hükümlerinin uygulanacağı kabul edilmiştir.

Daha sonra Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan³ 1971 tarihli Devlet Memurları Fazla Çalışma Yönetmeliği 7.8.1971 tarih ve 7/3082 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur⁴. Bu yönetmelik ile Devlet memurlarına günlük çalışma saatleri dışında yaptırılan fazla çalışma karşılığında ücreti ödeneceği ve bu ödemelerin üst sınırlarının Bütçe Kanunlarında belirleneceği hükme bağlanmıştır. Dört senelik bir uygulamadan sonra, 19.2.1975 tarih ve 7/9493 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bugün yürürlükte olan 1975 tarihli Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmelik kabul edilmiştir⁵. Bu yönetmelikle fazla çalışma konusunda getirilen en önemli yenilik, fazla çalışmanın ek izinle telafisine son verilerek ücret ödenmesinin benimsenmesi ve KİT'ler için çıkarılan fazla çalışma yönetmeliklerinin kaldırılmasıdır.

Söz konusu yönetmelik hükümlerine göre, kamu kuruluşları tarafından hazırlanan "Fazla Çalışma Programları", Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na gönderilerek, adı geçen Bakanlığın görüşü üzerine (buna bütçe mutabakatı denilmektedir.) Devlet Personel Başkanlığının görüşü ile birlikte, Bakanlar Kurulu Kararı alınmak üzere Başbakanlığa sunulmaktadır. Fazla çalışma kararnameleleri bu prosedür içinde hazırlanarak uygulamaya konulmaktadır.

Fazla çalışmayı düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 178. maddesi bugüne kadar bir çok değişikliğe uğramıştır⁶. Söz konusu madde hükmüne göre;

- (3) Not: Maliye Bakanlığı'nın adı sonradan Maliye ve Gümrük Bakanlığı; Devlet Personel Dairesinin adı ise Başbakanlık Personel Dairesi Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.
- (4) Devlet Memurları Fazla Çalışma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 13958; 16 Eylül 1971.
- (5) Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmelik, Resmi Gazete, 15176; 13 Mart 1975.
- (6) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bu Kanununun 1327 sayılı Kanunla Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, (2 s.K.H.K.), M. 1; 1972.
657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 Sayılı Kanunla ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Maddelerin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname, (9 s.K.H.K.), M. 3; 1974.
657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 Sayılı Kanunla ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Maddelerin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname, (12 s.K.H.K.), M. 1; 1974.
Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (243 s.K.H.K.) M. 28; 1984.

- "a - Görevin belirli bir süre içinde bitirilmesinin zorunlu olması,
- b - İnsan, hayvan ve bitkilerle ilgili salgın hastalıklar, arızalar ile tabii afetler gibi olağanüstü durumların varlığı, (devam süresince)
- c- İş Kanunu'na tabi olarak işçi çalıştıran kurumlarca hizmetin gereği olarak işçi ile birlikte, çalışma saatleri ve günü dışında çalışmalarının zorunlu bulunması,
- d- Görevin gereği olarak normal çalışma saatlerini aşması"

koşuluyla ödenecek fazla çalışma ücretinin alt ve üst sınırları her yıl Bütçe Kanunu ile belirlenmektedir. Uygulamada, saat başına ödenecek fazla çalışma ücreti, Bütçe Kanunu'nda yer alan sınırlamalar içinde hizmet sınıfları ve kadro esasına göre ödenmektedir.

Fazla çalışma ücretine ilişkin ilk düzenleme 1971 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda yer almıştır⁷. İçinde bulunulan 1991 yılına ait Bütçe Kanunu'nda da fazla çalışma konusu "Ek Ders, Konferans ve Fazla Çalışma Ücretleri ile Muhtelif Ücret Ödemelerini Gösterir Cetvel" başlığını taşıyan K Cetvelinde "Fazla Çalışma Ücreti" başlığı altında düzenlenmiştir⁸. 1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile getirilen düzenlemeye göre 657 sayılı Devlet memurları Kanunu'nun değişik 178. maddesi ve ilgili Yönetmelik hükümlerine göre Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan fazla çalışma programlarına dayanılarak yapılacak ödemenin alt ve üst sınırları ile genel ve katma bütçeli kuruluşlarda yaptırılacak ve fazla çalışmanın ayda 50 saati geçmeyeceği, bunun üzerinde yaptırılacak fazla çalışma için ücret ödenmeyeceği hükmüne bağlanmıştır. Söz konusu K Cetvelinde, aylık maktu fazla çalışma ücretleri de düzenlenerek Emniyet Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı ile Belediyelerin görevlerinin niteliği gereği çalışmaları günün 24 saatinde devamlılık gösteren zabıta ve itfaiye hizmetlerinde çalışan personele Bakanlar Kurulu Kararı aranmaksızın aylık maktu fazla çalışma ücreti ödenmesi kabul edilmiştir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamındaki memurlara yaptırılan fazla çalışmanın özel kanunlar ve yönetmeliklerle düzenlendiği de görülmektedir. Özel kanunlar ve yönetmeliklere göre yapılan fazla çalışmalar, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik 178. maddesi ve 1975 tarihli "Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir" yönetmelik hükümlerine bağlı kalınmaksızın yapılan uygulamalardır.

a - Özel Kanunlara Dayanan Fazla Çalışma: Türkiye'de temel sosyal güvenlik kuruluşları olan T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur personeline yaptırılan fazla çalışma kendi kuru-

(7) 1971 Mali Yılı Bütçe Kanunu. (1376 S.K.) M.16; 1971.

(8) 1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu. (3690 S.K.), M.; 1990.

luş kanunlarında yer alan hükümler çerçevesinde düzenlenmiştir. Söz konusu kuruluşlarda fazla çalışma uygulaması, yönetim kurulu kararı ve ilgili Bakanlığın önerisi ile Bakanlar Kurulu tarafından ayrı kararnamelerle tesbit edilmektedir. Bu şekilde belirlenen fazla çalışma ücretinin üst sınırı, Bakanlar Kurulunca 657 sayılı Kanun'un değişik 178. maddesi ve ilgili Tüzük'e göre saptanan fazla çalışma ücretinin iki katını geçmemektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü'nde görevli personele yaptırılacak fazla çalışma 1976 yılına kadar Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlar ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile birlikte ele alınarak Maliye Bakanlığı'nın teklifi ve Devlet Personel Dairesi'nin uygun görüşü ile Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılmaktaydı. 1976 yılında yapılan değişiklikle⁹, bu Kurum personeline daha esnek fazla çalışma yaptırılması amacıyla, fazla çalışma ücreti ve fazla çalışma esaslarının Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulu kararı ve ilgili bakanlık olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca tesbiti öngörülmüştür.

Bağ-Kur Genel Müdürlüğü bünyesindeki fazla çalışma uygulaması da, Sosyal Sigortalar Kurumu'ndakine benzer bir gelişme göstermiştir. Sözkonusu Genel Müdürlüğün fazla çalışma talepleri 1978 yılına kadar, diğer kurumlarla birlikte değerlendirilmiştir. Bu yıldan itibaren Kurum personeline yaptırılacak fazla çalışmaya ilişkin esasların Kurum Yönetim Kurulu'nun kararı ve ilgili Bakanlık olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın önerisi ile Bakanlar Kurulu'nca belirlenmesi kabul edilmiştir.

T.C. Emekli Sandığı Kurumu personeline yaptırılacak fazla çalışmanın, Sosyal Sigortalar ve Bağ-Kur'da olduğu gibi ayrıcalıklı şekilde tesbit edildiği görülmektedir. T.C. Emekli Sandığı Kurumu personeline (Genel Müdür ve ek görevi bulunan personel hariç, ilk derece yönetici kadrolarda bulunanlar dahil) yaptırılacak fazla çalışmanın esasları T.C. Emekli Sandığı Kurumu Yönetim Kurulu Kararı ve ilgili bakanlık olan Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir.

b - Özel Yönetmelik Hükümlerine Göre Fazla Çalışma: Fazla çalışmanın kurumların kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılan yönetmelik hükümleri gereğince düzenlendiği de görülmektedir.

İstisnai memurluk olarak kabul edilen¹⁰ TBMM Genel Sekreterliği ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği personeline yaptırılacak fazla çalışmalar kendi kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılan yönetmelik hükümlerine göre düzenlenmiştir¹¹. İstisnai kadrolarda çalıştırılan söz konusu personele yılda

(9) Bakanlar Kurulu Kararı. 3.6.1976 Tarih ve 7/12070 sayılı Karar. Resmi Gazete, 15613, 11 Temmuz 1976.

(10) Devlet Memurları Kanunu. (657 S.K.) M. 59; 1965.

(11) TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu, (2919 S.K.) M. 10; 1983; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu, (2879 S.K.), M. 4; 1983.

aylıklarının altı aylık tutarını geçmemek üzere fazla çalışma ücreti ödenmektedir.

Bu konudaki uygulamaya diğer bir örnek ise TRT Kurumu Genel Müdürlük bünyesinde yaptırılan fazla çalışmalardır. Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'nun Kuruluş Kanunu'nda kurum personeline yaptırılacak fazla çalışmanın esasları ve süresinin Devletin diğer personeli için tanınan sürenin iki katını geçmemek ve saat ücreti Devlet memurları fazla çalışma saat ücreti ile sınırlı olmak üzere özel yönetmelikle tesbit edileceği öngörülmüştür¹².

c - Olağanüstü Hal Kanunu Uyarınca Fazla Çalışma: Söz konusu Kanun ile olağanüstü hallerde belli bir yaş grubu içindeki vatandaşlara olağanüstü hallerde çalışma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu genel çerçeve içinde görevlendirilen memurlara olağanüstü halin ilânından sonra, kadro derecelerine bakılmaksızın ve süre açısından sınırlama getirilmeksizin olağanüstü halin özelliği ve görevin niteliği dikkate alınarak, normal çalışma saatleri dışında yaptırılacak her saat fazla çalışma için ödenecek fazla çalışma ücretinin esas ve miktarının Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenerek ödeneceği ve ücret ödemelerinin damga vergisi hariç hiç bir kesintiye tabi olmayacağı hükme bağlanmıştır¹³.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamındaki memurlara yaptırılan fazla çalışmaların dört yasal çerçeve içinde toplandığı görülmektedir. İlk olarak 657 sayılı Kanunun 1327 sayılı kanunla değişik 178. maddesi ve buna dayanılarak çıkarılan 1975 tarihli Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmelik hükümlerine göre her yıl bütçe kanunları ile düzenlenerek saat başına veya aylık maktu fazla çalışma ücreti ödenmesi öngörülmüştür. Daha sonra 657 sayılı Kanun kapsamındaki bir grup personel için daha farklı uygulama kuruluş kanunlarına konulan hükümlerle getirilmiştir. 657 sayılı Kanunda istisnai memurluk olarak tanımlanan bazı görevlerde çalışan memurlara fazla çalışma konusunda da ilgili yönetmeliklerle istisnai uygulama yapıldığı görülmektedir. Son olarak 1983 yılında kabul edilen Olağanüstü Hal Kanunu ile olağanüstü halin özelliği dikkate alınarak Devlet Memurlarına yaptırılacak fazla çalışma düzenlenmiştir.

Fazla çalışma konusunda getirilen farklı uygulamaların değerlendirmesini yapmak gerekirse 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1327 sayılı Kanunla değişik 178. maddesi hükmü ile getirilmek istenen ücret tek ilkesinden uzaklaşıldığı görülmektedir. Bugün ek ödemelerin, asıl ücreti geçtiği 657 sayılı Kanun'dan önceki döneme dönülmüş bulunmaktadır.

Türkiye'de 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna göre çalıştırılan memur açısından işgücü-işyükü dengesi, kamu kurum ve kuruluşları

(12) Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Kanunu (2954 S.K.), M. 52; 1983.

(13) Olağanüstü Hal Kanunu. (2935 S.K.) M. 29; 1983.

ve bölgeler itibariyle farklılık göstermektedir. Bu konuda optimum dengenin sağlandığından bahsetmek mümkün değildir. Bunun yanında devlet memuru istihdamında, verimlilik ilkesine dayanan akılcı bir istihdam politikası izlenmediği görülmektedir. Bir çok kamu kuruluşunda personel fazlalığı gündemde iken, fazla çalışma uygulamasının yaygınlaştırılması dikkati çekmektedir. Kamu kesiminde memurlara hangi nedenlerle fazla çalışma yaptırılacağı yasal olarak düzenlenmişken, bu nedenlere bağlı kalmadığı izlenmektedir. Sonuçta fazla çalışma ücreti, istisnai durumlarda yaptırılan ek çalışma karşılığında ödenen ücret olmaktan çıkıp, memurun maaşının sürekli bir eklentisi niteliğini kazanmıştır.

Normal çalışma süresi dışında gerçekten çalışan ve çalışmasına ihtiyaç durulan memurlara verilmesi yanında, normal çalışma süresinde verim alınmayan memurlara da fazla çalışma ücreti verildiği görülmektedir. Fazla çalışma uygulamasının kapsamının genişletilmesi, rasyonel şekilde uygulanmaması, saat başına fazla çalışma ücretinin düşük tutulmasına neden olmaktadır, fazla çalışma ücretinin düşük tutulması, buna hak kazananlar içinde geçerli bir mali katkı oluşturmamaktadır. Kamu kesiminde yer alan kuruluşlar arasında fazla çalışma ücreti konusunda farklı uygulamalara gidilmesi, memurlar arasında bu konuda haksızlıklara yol açmaktadır. Memur maaşlarının düşüklüğü dikkate alınarak 657 sayılı Kanunun mali hükümlerini yürürlüğe koyan 1327 sayılı Kanunun genel gerekçesinde ifade edilen tek ücret ilkesinin fazla çalışma ücreti de dahil olmak üzere, bütün ek ödeme ve tazminatlar kaldırılarak bunlara ayrılan kaynakların maaşlara aktarılması yolu ile uygulanması gerçek bir çözüm olacaktır.

B- İşçilere Yaptırılan Fazla Çalışmanın Hukuksal Dayanakları ve Gelişimi

1475 sayılı İş Kanununda, "iş süresi" veya "iş müddetleri" olarak tanımlanan çalışma sürelerine ilişkin esaslara yer verilmiş, İş Süreleri Tüzüğü'nde ise iş (çalışma) süresi, işçinin çalıştırıldığı işte geçirdiği süre olarak tanımlanmıştır¹⁴. İş Kanunu'nun 62. maddesinin 1. fıkrasında yazılan sürelerin iş süresinden sayılacağı, 64. madde hükmü ile düzenlenen ara dinlenmelerinin ise iş süresinden sayılmayacağı açıklanmıştır. Daha önce haftada 48 saatle sınırlandırılan (çalışma) iş süresi, İş Kanununda 1983 yılında yapılan değişiklikle haftada en çok 45 saate indirilmiş ve bu süre¹⁵ "haftalık çalışma süresi" olarak belirlenmiştir. Haftalık çalışma süresi, haftada altı işgünü çalışılan işlerde günde 7,5 saati geçmemek üzere ve cumartesi günü kısmen veya tamamen tatil edilen

(14) İş Süreleri Tüzüğü, Resmi Gazete, 18398, 11 Mayıs 1984.

(15) 1475 Sayılı İş Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun. (2869 S.K.), Resmi Gazete 18120, 30 Temmuz 1983.

işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanmaktadır. Nitekim yerleşmiş Yargıtay Kararları da bu doğrultudadır.

Yine anılan İş Kanununda fazla çalışmanın tanımı yapılarak, sözkonusu Kanunda gösterilen nedenlerle günlük çalışma süresi dışında yapılan çalışmalar fazla çalışma olarak tanımlanmaktadır. Fazla çalışma ilk defa 931 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiştir. Yargıtay'ın konuya ilişkin bir kararında ise, kişinin uyku ve diğer gereksinimlerinin giderilmesi için gerekli zaman saptanıp, 24 saatlik süreden çıkarılması ile arta kalan süreye göre fazla çalışmanın bulunacağı ifade edilmektedir¹⁶. Kanuni günlük çalışma süresi dışında yapılacak fazla çalışmanın ne şekilde uygulanacağı, İş Kanununun fazla çalışmayı düzenleyen 35/f maddesine göre çıkartılan Fazla Çalışma Tüzüğünde gösterilmiştir. İşçilere yaptırılacak fazla çalışma 1475 sayılı İş Kanununda farklı nedenlere dayandırılarak Normal Fazla Çalışma, Zorunlu Fazla Çalışma ve Olağanüstü Fazla Çalışma başlığı altında ayrı maddeler içinde düzenlenmiştir. 1475 sayılı İş Kanununda bu şekilde düzenlenen fazla çalışma konusu, çalışma koşulları, azami çalışma süresi, ücret ve fazla çalışma yasakları itibariyle farklılık göstermektedir.

a - Normal Fazla Çalışma: 1475 sayılı İş Kanununda düzenleniş biçimine göre memleketin genel yararları, işin niteliği, üretimin artırılması gibi nedenlerle yapılan fazla çalışmalardır¹⁷. Bu şekilde tanımlanan normal fazla çalışma bazı koşullara bağlanmıştır. Buna göre işyerinde fazla çalışma yaptırmak isteyen işverenin önceden işçinin rızasını alması gerekmektedir. Bu onayın, işçinin işe başlaması sırasında veya sonradan hizmet akdine veya T.İ.S. ne konulan hükümlerle alınması mümkündür. Ayrıca normal fazla çalışma, işverenin Bölge Çalışma Müdürlüğüne başvurarak fazla çalışma izni alması şartına bağlanmıştır. İlgili Tüzük hükümlerine göre işverenin yazılı izin başvurusunda fazla çalışmanın nedenlerinin, iznin işyerinin bütününe mü, veya belli bölümlerini mi, belirli bölümde belirli işi gören işçileri mi kapsayacağını, fazla çalışmanın başlayacağı günün, fazla çalışma yapılacak günlerin sayısının, günde kaç saat fazla çalışma yapılacağını, saat başına fazla çalışma ücretinin miktarının belirtilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle yaptırılan fazla çalışmanın üst sınırı, işçinin korunmasını sağlamak amacıyla 1475 sayılı İş Kanununda düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre fazla çalışma süresi günde üç saat ve yılda 90 iş gününü geçmemek koşuluyla, yılda 270 saatle sınırlandırılmıştır. Fazla Çalışma Tüzüğünde yılda 270 saatlik fazla çalışma süresinin her işçi için ayrı ayrı hesaplanacağı hükme bağlanmıştır. Kanunda fazla çalışma sürelerini düzenleyen hükümler emredici nitelikte olduğundan,

(16) Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı, E.S.: 1985/11894; K.S.: 1985/12225; K.G.: 19.12.1985.

(17) İş-Kanunu, (1475 S.K.), M. 35; 1971.

cezai şart da getirilerek İş Kanunu'nun 35. maddesinde yazılı şartlar dışında fazla çalışma yaptıran işveren veya işveren vekiline beşyüzbin lira para cezası verileceği öngörülmüştür¹⁸. Öngörülen para cezası dışında, işveren kanuna aykırı olarak yapılan fazla çalışmaya ilişkin ücreti belirlenen esaslara göre ödemek zorundadır.

Türkiye'de normal fazla çalışmanın yasal olarak düzenlenmesinde, 1475 sayılı İş Kanunu'nun 35. maddesi dışında normal fazla çalışma konusunda başka bir yasal düzenleme daha bulunmaktadır. 1475 sayılı İş Kanunu ile normal fazla çalışma konusunda yılda 270 saatle getirilen sınırlamanın, kamu ve özel sektör ayırımı gözetilmeksizin kurum ve kuruluşlar üzerindeki olumsuz etkilerinin, 1924 tarihinde çıkarılmış bulunan ve bugünde çeşitli değişikliklerle halen yürürlükte olan 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu'nun 7. madde hükmüne dayanılarak giderilmesi mümkün bulunmaktadır. Söz konusu Kanunun 7. maddesinde;

"Devletin tahtı idare ve murakabesinde bulunan veya Devlet nam ve hesabına işleyip de Müdafai Milliye ile alâkadar olan müesseseler, senede 15 defa (pazar) tatilini tavik edebilirler."

hükmü yer almaktadır. Bu hükmeye dayanılarak, sözkonusu kurumlarda, İş Kanunu'nun 35. maddesinde belirtilen fazla çalışma süreleri dışında, bir yıl içerisinde 15 pazar günü fazla çalışma yaptırılması ve çalışılan günler için İş Kanununun 41. maddesi hükmüne göre tatil ücreti ödenmesi mümkündür.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca 1475 sayılı İş Kanunu'nun 35. madde hükmüne göre yaptırılacak olan günde 3 saat ve yılda 90 iş günü üzerinden 270 saatlik normal fazla çalışma bütçeye ek mali yük getireceğinden ilgili kuruluşlar tarafından fazla çalışma ücretleri ödenebilmesi için devlet adına mali kontrol yetkisine sahip olan¹⁹ Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınması gerekmektedir. 394 sayılı Kanunun 7. maddesi uyarınca yılda 15 pazarı geçmemek koşulu ile yaptırılacak ek normal fazla çalışmalar içinde aynı prosedür uygulanmaktadır.

Normal fazla çalışma konusunda 1475 sayılı İş Kanununa tabi olarak çalışan işçilerle ilgili olarak diğer bir sınırlama Karayolları Trafik Tüzüğü'nün 53. maddesi ile getirilmiş bulunmaktadır. İlgili madde hükmüne göre 24 saatlik süre içinde şoförlerin fiilen 9 saat den veya sürekli olarak 5 saatden fazla araç kullanamayacakları belirtildiğinden, şoför olarak görev yapan işçilere sözü edilen 53

(18) 6831 sayılı Orman Kanununda, 1475 sayılı İş Kanununda, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununda ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklikler Yapılmasına ve Bu Kanunlardaki Bazı Cezaların İdari Cezaya Dönüştürülmesine Dair Kanun. (3493 S.K.), M. 18/2; 1988.

(19) Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (178 s. K.H.K.), Md. 2/c.

madde hükmünün sınırları içinde kalınarak ve fiilen çalışılan sürenin 9 saati geçmemesi kaydıyla fazla çalışma yaptırılması ve bu süreler için fazla çalışma ücreti ödenmesi mümkün bulunmaktadır. Örnekle açıklamak gerekirse günlük normal çalışma süresi 7 saat olan ve şoför olarak görev yapan bir işçiye ancak $9-7 = 2$ saat fazla çalışma yaptırılarak, bunu karşılığı olan fazla çalışma ücreti ödenebilecektir.

b - Zorunlu Fazla Çalışma: 1475 sayılı İş Kanununda düzenlenmiş bulunan diğer bir fazla çalışma, zorunlu nedenlerle yaptırılan fazla çalışmadır. İş Kanununda; bir arıza sırasında veya bir arızanın mümkün görülmesi halinde veya makinalar alet ve edevat için hemen yapılması gerekli acele işlerde, yahut zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkmasında yapılan fazla çalışmalar zorunlu fazla çalışma olarak tanımlanmış bulunmaktadır²⁰.

Kanunda getirilen düzenlemede, zorunlu nedenlerle yapılacak fazla çalışmalarda durumun kaçınılmazlığı dikkate alınarak, normal fazla çalışmadan farklı olarak, işçinin rızasının aranmasına gerek duyulmamıştır. Sadece işveren, zorunlu nedenle fazla çalışma yaptırılan işin niteliği ile başladığı gün ve saati, işin bitiminden itibaren 48 saat içerisinde Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne bildirmekle yükümlü tutulmuştur. Durumun özelliği dikkate alınarak zorunlu nedenlerle yaptırılacak fazla çalışma, süre bakımından da kısıtlanmamıştır. Bununla birlikte, fazla çalışma süresinin, işyerinin normal çalışmasını sağlayacak gerekli süreyi aşmayacağı kabul edilmiştir.

c - Olağanüstü Fazla Çalışma: 1475 sayılı İş Kanunu kapsamına giren işçilere olağanüstü nedenlerle fazla çalışma yaptırılması, başta sözkonusu İş Kanunu olmak üzere farklı kanunlarla düzenlenmiş bulunmaktadır.

1475 sayılı İş Kanunundaki düzenleniş şekline göre olağanüstü fazla çalışma, seferberlik sırasında memleket savunmasının ihtiyaçlarını sağlayan işlerde yapılan fazla çalışmalardır²¹. Olağanüstü nedenlerle işçilere fazla çalışma yaptırılması, 1475 sayılı İş Kanunu dışında 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu, 79 sayılı Kanun ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nda da düzenlenmiş bulunmaktadır.

3780 sayılı Milli Korunma Kanunu, Türkiye'de İş Hukukunun gelişimine etkisi olan bir kanundur. II. Dünya Savaşı ortamında bu kanun ile "... fevkaledde hallerde devletin bünyesini iktisat ve milli müdafaa bakımından takviye maksadıyla "Bakanlar Kuruluna geniş yetkiler verilmiştir²². Sözkonusu Kanun ile getirilen düzenlemeye göre işlerin cinsine ve ihtiyacın şiddetine göre günlük çalışma

(20) İş Kanunu (1475 S.K.), M. 36; 1971.

(21) İş Kanunu. (1475 S.K.), M. 37; 1971.

(22) Milli Korunma Kanunu. (3780 S.K.) M. 1; 1940.

süresinin Bakanlar Kurulu tarafından "işçinin en çok çalışma kabiliyetine" çıkarılabileceği kabul edilmiştir²³. Bu hüküm, işçiyi koruyucu nitelikteki düzenlemeleri önemli ölçüde kısıtlamıştır.

1475 sayılı İş Kanununun 35. maddesi ile getirilen sınırlamalara bağlı kalmaksızın olağanüstü nedenlerle işçilere fazla çalışma yaptırılması 79 sayılı Kanun hükümleriyle de düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunun 6. maddesinde;

"Hükümet kararı ile işyerlerinde gündüz ve gece çalışmalarında tatbik edilmek üzere, günlük iş saatleri işlerin mahiyetine ve ihtiyaç derecesine göre üçer saat artırılabilir ve zaruret halinde Hafta Tatili Kanunu ile Ulusal Bayram ve Genel Tatil Günleri Hakkındaki Kanun hükümleri kısmen veya tamamen tatbik edilmeyebilir. Bu gibi hallerde ücretler İş Kanununun 37. maddesi hükmüne göre ödenir.

denilmektedir²⁴. Bu madde ile Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak işin niteliği ve ihtiyaç derecesine göre günlük çalışma süresinin hiç bir sınıra bağlı kalmaksızın üç saate kadar artırılması mümkün olmakla birlikte, böyle bir kararın alınması için olağanüstü şartların mevcut olması gerekmektedir. Bununla ilgili olarak, 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu'nun 19. madde hükmüne dayanılarak daha önce alınan kararlardan bu Kanunun yayım tarihine geçerli olanların uygulanmasına devam edileceği kabul edilmiştir. Uygulamada sözkonusu 3780 sayılı Kanuna dayanılarak alınan çeşitli Bakanlar Kurulu Kararlarına rastlamak mümkündür. Bu konudaki en eski tarihli kararlardan birisi Bayındırlık Bakanlığı'nın talebi üzerine alınan 1951 tarih ve 848 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıdır²⁵ ve bugünde güncelliğini korumaktadır. Son yıllarda İstanbul'da II. Boğaz Köprüsü çevre ve bağlantı yolları inşaatının istenilen sürede tamamlanabilmesi için İş Kanununun ilgili madde hükmünde sınırlamalara bağlı kalınmaksızın Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından fazla çalışma yaptırılması, sözkonusu karara dayanılarak alınan yeni bir Bakanlar Kurulu Kararı ile mümkün olmuştur.

İlk üç yasal dayanak dışında, 1983 yılında Türkiye'de işçilere olağanüstü hallerde yapılacak fazla çalışmanın ayrıca düzenlendiği görülmektedir²⁶. Bu düzenlemeye göre tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar nedenleriyle olağanüstü hal ilân edilen bölgelerde, gerekli görülen hallerde, gündüz ve gece çalışmalarında günlük iş saatleri işin niteliğine ve ihtiyaç derecesine göre artırılabilmesi, ağır ekonomik bunalıma düşülmesinde, KHK ile çalışmaya ilişkin yükümlülükler konulabileceği öngörülmüştür²⁷.

(23) Milli Korunma Kanunu, (3780 S.K.) M. 19; 1940.

(24) Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilatı, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanun. (79 S.K.), M. 6; 1966.

(25) Bakanlar Kurulu Kararı, 31 Aralık 1951 tarih ve 848 Sayılı Karar. Resmi Gazete, 7996, 31 Aralık 1951, s. 2.

(26) Olağanüstü Hal Kanunu (2935 S.K.), M.8; 1983.

(27) Olağanüstü Hal Kanunu (2935 S.K.), M. 10; 1983.

Bu Kanun ile öngörülen yükümlülükler için belli bir süre gösterilmemekle birlikte, yükümlülüklerinin bedelinin ne şekilde tesbit edileceği²⁸ Kanunda düzenlenmiş bulunmaktadır.

1475 sayılı İş Kanununun 35. maddesi ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu'nun 7. maddesi hükmüne dayanılarak yaptırılan normal fazla çalışmalarda, ek mali yük oluşturması nedeniyle kamu kuruluşları ile sınırlı olmak üzere, önceden Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın görüşü alındığı gibi, Olağanüstü haller nedeniyle 1475 sayılı İş Kanununun 37. maddesi ve 79 sayılı Kanunun 6. maddesi hükmüne göre yaptırılacak fazla çalışmalar kamu harcamalarında artışa neden olduğundan Maliye ve Gümrük Bakanlığı'ndan uygun görüş istenilmesi gerekmektedir. Kamu kesimi ile sınırlı olmak üzere, 1475 sayılı İş Kanununa tabi olarak çalışmakta olan işçilere yaptırılan fazla çalışmaya ilişkin ödemeler, Bütçe Kanununa ekli cetvellerlerden, harcamalara ilişkin formülleri ihtiva eden R Cetvelinde yer alan 100 Personel Giderleri Harcama Kaleminin 130 "İşçi Ücretleri" ayrıntı kodundan yapılmaktadır²⁹. Söz konusu 130 "İşçi Ücretleri" ayrıntı kodunda 1475 sayılı İş Kanununa göre kamu kesiminde kadrolu ve 30 işgününden fazla süreli olarak ve Bakanlığın vizesi ile çalıştırılan işçilerin günlük ve aylık ücretleri, ek ödemeler ile, İş Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu gereğince yapılacak ayni ve nakdi her türlü ödemeler, huzur ve hakem ücreti, **fazla çalışma karşılıkları** ve seyyar görev tazminatları, Sosyal Sigortalar Kurumuna ödenecek prim karşılıkları, İş ve İşçi Bulma Kurumuna ödenecek masraf karşılıkları, konut edindirme yardımı ve tasarrufu teşvik uygulaması ile ilgili olarak yapılacak ödemeler yer almaktadır.

İşçi kavramının tanımında 1475 sayılı İş Kanunu'nun 1. maddesinde yer alan;

" ... hizmet akdine dayanarak bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denir."

hükmü esas alınarak, sözkonusu İş Kanunu'nun sınırları içinde işçilere yaptırılan fazla çalışmanın yasal dayanakları üzerinde durulmuştur. Türkiye'de işçi tanımına gemi adamları ve basın işçileri de girmekle birlikte, bunların çalışma hayatından kaynaklanan hukuki ilişkilerinin özel kanunlarla düzenlenmesi ve ayrı bir araştırma konusu olması nedeniyle burada yer verilmemiştir.

1475 sayılı İş Kanunu kapsamına giren işçilere yaptırılan fazla çalışmanın farklı kanunlar içinde düzenlendiği görülmektedir. Bununla birlikte 1475 sayılı İş Kanununda fazla çalışma ücreti konusunda temel ilke benimsenerek, süresi ve nedeni ne olursa olsun yaptırılarak her fazla çalışma saati karşılığında, bir günlük çalışma ücretinin saat başına düşen miktarı yüzde elli yükseltilerek

(28) Olağanüstü Hal Kanunu (2935 S.K.), M. 16; 1983.

(29) 1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu, (3960 S.K.), 1990,

ödenmektedir³⁰. Saat ücreti dışındaki gündelik, haftalık, aylık olarak zaman esasına göre ücret ödemelerinde saat başına düşen ücret hesaplanarak, bu miktar yüzde elli artırılmaktadır. Yaptırılan fazla çalışmanın genel tatil günlerindeki normal çalışmalar için iki katı ücret ödenmesi gerekmektedir. Fazla çalışma ücreti, ücret kavramı içinde ele alınarak, fazla çalışma ücretine ilişkin alacak hakları beş yıllık zaman aşımına tabi tutulmaktadır³¹.

İşin niteliğine göre bazı işlerde fazla çalışma yaptırılmasının mümkün olmadığı görülmektedir. İşçilere fazla çalışma yaptırılmasının yasaklandığı işler ve durumlar 1475 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre günlük çalışma süresinin 7,5 saat veya 7,5 saatten az olarak belirlendiği işlerde³², gece çalışmalarında³³, maden ocaklarında, kablo döşenmesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi yer ve su altında çalışılan yerlerde fazla çalışma yaptırılması mümkün değildir³⁴. Ayrıca 15 yaşından küçük işçilere ve sağlık raporuyla zararlı olacağı belgelenen işçilere fazla çalışma yaptırılmaz³⁵. Fazla çalışma yasaklarını düzenleyen madde hükümlerine aykırı hareket halinde, işveren için para cezası düzenlenmiş bulunmaktadır.

(30) İş Kanunu, (1475 S.K.), M. 35; 1971.

(31) Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı, E.S.: 1986/7168, K.S.: 1986/8574; K.G.: 29.9.1986.

(32) İş Kanunu, (1475 S.K.), M. 61/b; 1971.; Fazla Çalışma Tüzüğü 2/IV.

(33) İş Kanunu (1475 S.K.), M. 65; 1971.

(34) Fazla Çalışma Tüzüğü, M.3.

(35) Fazla Çalışma Tüzüğü, m74.

