



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

ŞİKAYET NO : 2013/171
KARAR TARİHİ : 30/12/2014

TAVSİYE KARARI

ŞİKAYETÇİLER :

ŞİKAYET EDİLEN İDARE : T.C. İçişleri Bakanlığı

ŞİKAYETİN KONUSU : Şikayetçiler, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde polis memuru olarak görev yaptıklarını, kanunla haftalık çalışma sürelerinin 40 saat olarak belirlenmesine rağmen bu zamanın çok üstünde çalıştıklarını, mesai dışında ek görevler verildiğini ve bu çalışmalar karşılığında fazla mesai ücreti almadıklarını, bu ağır çalışma saatleri nedeniyle psikolojilerinin, sosyal ve aile hayatlarının bozulduğunu, bununla birlikte kendileri gibi polis memuru olan ancak büroda çalışan meslektaşlarıyla aynı maaşı ve ek ödemeyi aldıklarını, yaptıkları fazla mesaiye karşılık olarak verilmesi gereken idari izinlerinin verilmediğini belirterek, bu uygulamaların hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu gerekçesiyle polislerin özlük haklarının düzeltilmesi konusunda tavsiye kararı verilmesini talep etmişlerdir.

ŞİKAYET BAŞVURU : 20/04/2013

TARİHİ

I. USÛL

A Şikâyet Başvuru Süreci

1) Şikâyet başvurusu, Kurumumuza posta yolu ile gönderilen ve 20/04/2013 tarih ve ... sayı ile kayıt altına alınan, gerçek kişiler için şikâyet başvuru formu doldurulmak vasıtasıyla yapılmıştır. Şikâyet başvurusunun karara bağlanması için 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41/1-a maddesi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikâyetin incelenmesine ve araştırılmasına geçilmiş, 03.2013/... şikâyet sayılı Tavsiye önerisiyle Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

B. Ön İnceleme Süreci

2) Yapılan ön inceleme neticesinde; 20/4/2013-..... tarihleri arasında yapılan, 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/..., 03.2013/... sayılı şikâyet başvurularının aynı sebep ve konudan doğduğu ve biri hakkında verilecek kararın

diğerini etkileyecek nitelikte olduğu sonucuna varıldığından, iş bu dosyaların şikâyet kayıtları kapatılarak/... sayılı şikâyet dosyasında birleştirilmesine, inceleme ve araştırmanın bu dosya üzerinden yürütülmesine ilgili Yönetmeliğin 22 nci maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca karar verilmiştir.

3) Yapılan ön incelemeler neticesinde, şikâyet konusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, şikâyetçilerin menfaat ihlali koşulunu taşıdığı, şikâyetin süresinde yapıldığı, diğer ön inceleme konularında da bir eksiklik bulunmadığı, ancak idari başvuru yollarının tüm başvuruolar tarafından tüketilmediği tespit edilmekle birlikte şikâyet konusunun mevzuat değişikliğini gerektirmesi, yıllardır çözüm getirilmemiş olması sebebiyle başvuruda bulunulsa dahi İdare tarafından ivedi bir işlem ya da eylem tesis edilmesi beklenemeyeceğinden idari başvuru yolları tüketilmeksizin şikâyetlerin incelenmesine ve araştırılmasına engel bir durum tespit edilmemiştir.

II. OLAY VE OLGULAR

A. Şikâyetçilerin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

4) Şikâyetçiler, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde polis memuru olarak görev yaptıklarını, **657 sayılı Devlet Memurları Kanununda haftalık çalışma süresinin 40 saat olarak belirlenmesine rağmen belirlenen sürenin çok üzerinde çalıştırıldıklarını, mesai dışında ek görevlerin verildiğini ve bu çalışmaları karşılığında fazla mesai ücreti almadıklarını, bu ağır çalışma şartları nedeniyle psikolojilerinin, sosyal ve aile hayatlarının bozulduğunu;**

5) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 178 inci maddesi kapsamında yaptıkları **fazla mesaiye karşılık olarak verilmesi gereken idari izinlerin verilmediğini; bununla birlikte kendileri gibi polis memuru olan ancak büroda çalışan meslektaşlarıyla aynı maaşı ve ek ödemeyi aldıklarını, bunun da meslektaşlar arasındaki güven ve adalet anlayışını zedelediğini,** belirterek, bu uygulamaların hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu gerekçesiyle özlük haklarında düzeltme yapılması yönünde tavsiye kararı verilmesini talep etmektedirler.

B. İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü ile yapılan Yazışmalar-Görüşmeler

6) Kurumumuz tarafından tarihli ve sayılı yazıyla, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğünden polislerin günlük ve haftalık çalışma saatleri, özlük haklarıyla ilgili mevzuat hükümleri ile bunlarla ilgili yapılan çalışmalar hakkında bilgi ve belge talep edilmiştir. Kurumumuza, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından tarihli ve sayılı yazı ile cevap verilmiştir. Daha sonraki süreçte **konuyla ilgili olarak Kurum yetkilileriyle toplantı yapılmasına karar verilmiş ancak toplantı her iki tarafın da uygun olduğu tarihinde gerçekleştirilebilmiştir.**

7) Yapılan toplantı neticesinde yeni bilgi ve belgelere ihtiyaç duyulmuş ve bu kapsamda ... tarihli ve sayılı Emniyet Genel Müdürlüğüne yeni bir bilgi ve belge isteme yazısı gönderilmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından tarih ve sayılı yazı ile cevap verilmiştir. Ancak Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından Kurumumuza verilen cevabi yazılarda Emniyet Genel Müdürlüğü yetkilileri tarafından hata ve noksanlıkların olduğu farkedilmiş ve görüşme talep edilmiştir. Bu doğrultuda Emniyet Genel Müdürlüğü yetkilileriyle 28/02/2014

tarihinde ikinci bir görüşme yapılmış, yetkililer tarafından bu hata ve noksanlıkların düzeltilmesi için 81 ilin emniyet müdürlükleriyle yazışma yapılması gerektiği belirtilerek ek süre ve ek yazı talep edilmiştir.

8) Söz konusu talep üzerine, ilgili Kuruma tarih ve sayılı bilgi ve belge talebiyle ilgili ek bir yazı gönderilmiş ve Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından son olarak tarih ve sayı ile talep edilen bilgi ve belgeler Kurumumuza iletilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen cevabi yazıların tetkikinden;

9) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 99 uncu maddesinde haftalık çalışma saatinin 40 saat olarak belirlendiği ancak özel kanunlarla veya bu kanunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle **kurumların veya hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma saatlerinin tespit edilebileceği**, bu çalışma saatlerine göre belirlenen çalışma modellerine ilişkin bilgilerin ekte yer aldığı,

10) 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 61 inci maddesine göre komiser ve polisler yıllık izinlerinden başka haftada 24 saat izin verileceğinin hüküm altına alındığı, ayrıca bu kanunun ek-21 inci maddesi kapsamında polisler için ödenen fazla mesai ücretlerine ilişkin bilgilerin ekte yer aldığı,

11) "Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Çalışma Saatlerine İlişkin Esaslar" hakkındaki **düzenlemenin 4 üncü maddesine göre nöbet usulüyle çalışma zorunluluğu bulunan polislerin olağanüstü durumlarda 12/12, diğer hallerde 12/24 veya 12/36 esaslarına göre çalışacakları ve bu çalışma esasına mülki idare amirinin karar vereceği, bu esaslara göre iller bazında çalışma saatlerine ve ek görevlere ilişkin bilgilerin ekte yer aldığı,**

12) Polislerin çalışma şartlarının iyileştirilmesi adına pilot seçilen bazı illerde 8/24 çalışma sistemine dayanan Ergonomik Vardiya Sistemine geçildiği, polislerin yıllık ve mazeret izinleri ile sağlık hakları konularında bazı düzenlemelerin yapıldığı ve buna benzer çalışmaların yapılmaya devam edildiği ve bu konulardaki bilgilerin ekte yer aldığı, belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığı ile yapılan yazışma

13) Söz konusu şikayetlere ilişkin inceleme ve araştırma süreci devam ederken, "*Emniyet Hizmetleri Sınıfı personeline fazla çalışma saati başına ücret ödenebilmesinin önünü açmak üzere, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun Ek 21 inci maddesinde ifade edilen "fazla çalışma ücreti" ibaresinin "güvenlik tazminatı" şeklinde değiştirilmesine yönelik İçişleri Bakanlığı'nca yapılan Kanun Tasarısı teklifi*"nin 23/12/2011 tarihli ve sayılı yazı ile Maliye Bakanlığına iletildiği bilgisine ulaşılmıştır.

Bu doğrultuda Maliye Bakanlığı'ndan Kanun tasarısı teklifinin bir bütün olarak ve özellikle "fazla çalışma ücretinin güvenlik tazminatı olarak düzenlenmesi"ne ilişkin 2. maddesine münhasıran olmak üzere;

- Kurumlarınca halihazırda yürütülmekte olan bir çalışmanın olup olmadığının, bugüne kadar yapılan çalışmalara ve gelinen aşamaya ilişkin varsa mevcut bilgi, belge ve raporların,

- Söz konusu teklifin yasalaşmasının önünde herhangi bir engel olup olmadığının, varsa temel engellerin (hukuki, mali vb.) neler olduğunun,

- Önümüzdeki dönemde bu konuyla ilgili planlanan yeni bir çalışma olup olmadığı bilgisinin ve,

- Söz konusu şikâyet başvurularının çözümünde ilgili olabileceği mütalaa edilen diğer bilgi ve belgeler ile konuya ilişkin Kurumları görüşünün gönderilmesi, talep edilmiştir.

14) Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından 25/7/2014 tarihli ve sayılı yazımıza cevaben gönderilen 18/8/2014 tarihli ve sayılı yazıda;

- 2/11/2011 tarihinde yürürlüğe giren **666 sayılı KHK** ile çeşitli statülerdeki kamu personeline mevzuatı uyarınca kurumsal bazda ödenmekte olan her türlü ek ödemeler ile fazla çalışma ücreti ödemelerinin yürürlükten kaldırılmasına **rağmen Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapan Emniyet Hizmetleri Sınıfına tabi personele 3201 sayılı Kanunun ek 21 inci maddesine göre ödenmekte olan fazla çalışma ücretinin aynen muhafaza edildiği,**

- Bu doğrultuda söz konusu madde hükmü incelendiğinde, söz konusu kapsama dahil personele, en yüksek devlet memuru aylığına uygulanacak belirli oranları geçmemek üzere, İçişleri Bakanlığı'nca belirlenecek usul ve esaslara göre fazla çalışma ücreti ödenmesinin zorunlu olduğu,

- Öte yandan, İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanarak görüşlerine sunulan Kanun tasarısı taslağının tüm düzenlemeleri bakımından bir bütün halinde incelendiği, neden olacağı mali yükün hesaplandığı ve bu ödeme unsurlarına ilişkin farklı hizmet alanlarında görev yapan çeşitli statülerden personelin de benzer yöndeki talepleri dikkate alınarak mevcut bütçe imkanları çerçevesinde bu aşamada olumlu mütalaa edilmediği,

bildirilmiştir.

C. Olaylar

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde polis memuru olarak görev yapan şikâyetçiler tarafından sunulan bilgi ve belgelerden;

15) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre aylık çalışma süresinin 160 saat (4 hafta*40 saat) olarak belirlenmesine rağmen fiilen 240 ile 300 saat arasında çalıştıkları ve bu fazla çalışmaları karşılığında fazla mesai ücreti veya idari izin alamadıkları,

16) Aylık 160 saatin (4 hafta*40 saat) üzerinde çalışan, gece nöbetine kalan, ek görevler verilen polis memurlarıyla ayda 160 saat büroda çalışan polis memurlarının aynı maaşı aldıkları; kendileri gibi polis memuru olan ve masa başı görevi yapan meslektaşlarıyla aynı maaşı almalarının çalışma barışını bozduğu, bu uygulamanın adalet ve hakkaniyete aykırı olduğu,

17) Yaptıkları fazla mesaiye karşılık olarak verilmesi gereken idari izinlerinin verilmediğini, mobbing veya disiplin cezası korkusuyla bu konuda haklarını arayamadıkları,

18) Ağır çalışma şartları nedeniyle polislerin psikolojilerin bozulduğu, intihar ve cinnet vakalarının meslek içerisinde çok sık görüldüğü, aile ve sosyal hayatlarında sıkıntıların, şiddetli geçimsizlik ve boşanma vakalarının çok sık yaşandığı, yaşam kaliteleri ve standartları ile mesleki motivasyonlarının düştüğü, tespit edilmiştir.

19) Şikayetçilerden bir kısmı Kurumumuza başvurmadan önce BİMER aracılığıyla İdareye başvuruda bulunmuş olmakla birlikte geriye kalan şikayet başvurucuları idari başvuru yolunu tüketmeksizin Kurumumuza başvuruda bulunmuşlardır. Bu doğrultuda; 20/4/2013-9/10/2013 tarihleri arasında yapılan .. adet şikayet başvurusu birleştirilmiş ve inceleme ve araştırma 03.2013/... sayılı dosya üzerinden yürütülmüştür.

D. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Mehmet Elkatmış'ın İnceleme ve Araştırma Bulguları

Emniyet Genel Müdürlüğünden ve şikâyetçilerden gelen bilgi ve belgeler ile Kurumumuz tarafından yapılan araştırmalar neticesinde polislerin şikâyet konuları **Çalışma Modelleri, Çalışma Saatleri, Ek Görevlendirme, Fazla Mesai, İdari İzin, Büro Hizmetinde Çalışan Polisler, Çalışma Şartları Nedeniyle Yaşanan Sorunlar** başlıkları altında incelenmiştir. Bu incelemeler neticesindeki tespit edilen bulgulara aşağıda sırasıyla yer verilmiştir:

Çalışma Modelleri

20) 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 61 inci maddesine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 99, 100 ve 101 inci maddelerine, 29/09/1995 tarihli "Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Çalışma Saatlerine İlişkin Esaslar" hakkındaki düzenlemenin 4 üncü maddesine dayanılarak **Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde 86 farklı çalışma modelinin uygulandığı** görülmüş ve bu çalışma modellerinden en fazla uygulanan 4 modelle ilgili bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜNDE UYGULANAN ÇALIŞMA MODELLERİ(TABLO-I)

NO	BİRİMLER	GÖREV YAPAN PERSONEL SAYISI	ÇALIŞMA MODELİ				DİĞER MODELLER (82 farklı model)
			12\24	8\24	12\36	08.00/17.00 09.00/18.00	
TOPLAM		240.939	63.723	10.706	32.782	79.803	53.925

21) **12/24 Çalışma Modeli:** Bu çalışma modelinin toplam 240.939 polis memurundan 63.723 üne bir diğer ifadeyle polislerin **%26,4** üne uygulandığı; polislerin 12 saat çalışıp 24 saat dinlenerek **ek görevler hariç haftalık toplamda 57 saat çalıştıkları** tespit edilmiştir.

22) **8/24 Çalışma Modeli:** Bu çalışma modelinin toplam 240.939 polis memurundan 10.467 sine bir diğer ifadeyle polislerin **%4,4** üne uygulandığı; polislerin 8 saat çalışıp 24 saat dinlenerek **ek görevler hariç haftalık toplamda 42 saat çalıştıkları** tespit edilmiştir.

23) **12/36 Çalışma Modeli:** Bu çalışma modelinin toplam 240.939 polis memurundan 32.782 sine bir diğer ifadeyle polislerin **%13,6** sına uygulandığı; polislerin 12 saat çalışıp 36 saat dinlenerek **ek görevler hariç haftalık toplamda 42 saat çalıştıkları** tespit edilmiştir. **Ancak personel sayısının yetersiz olduğu durumlarda söz konusu çalışma modelindeki haftalık toplam çalışma saatinin arttığı anlaşılmıştır.**

24) 08.00/17.00-09.00/18.00 Çalışma Modeli: Bu çalışma modelinin toplam 240.939 polis memurundan 79.803 üne bir diğer ifadeyle polislerin % 33,1 ine uygulandığı; polislerin günde 9 saatten olmak üzere **ek görevler hariç haftalık toplam 45 saat çalıştıkları** tespit edilmiştir.

25) Diğer Modeller: Yukarıda belirtilen çalışma modelleri dışında 81 çalışma modelinin daha bulunduğu ve toplam 240.939 polis memurundan 53.925 ine bir diğer ifadeyle polislerin % 22,3 üne bu çalışma modellerinin uygulandığı tespit edilmiştir. Bu çalışma modellerinde günlük ve haftalık çalışma saatlerinin görevin mahiyetine ve içeriğine göre farklılıklar gösterdiği, **ek görevler hariç polislerin haftalık çalışma saatlerinin 45 ile 60 saat arasında değiştiği** anlaşılmıştır.

Bununla birlikte Emniyet Teşkilatında merkez ve merkeze doğrudan bağlı birimlerde 9.959, taşra teşkilatında 56.947 olmak üzere toplam 66.906 polis memurunun bir diğer ifadeyle polislerin %27,7 sinin büro hizmetlerinde çalıştığı anlaşılmıştır. **Çalışma Saatleri**

26) Mesai kapsamında değerlendirilmeyen ek görevler hariç illere ait haftalık ortalama çalışma saatlerine ait bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

İLLER BAZINDA HAFTALIK ORTALAMA ÇALIŞMA SAATLERİ (TABLO-II)		
NO	İLLER/BİRİMLER	HAFTALIK ORTALAMA ÇALIŞMA SAATİ
1	A D A N A İ L E M N İ Y E T MÜDÜRLÜĞÜ	53,00
2	A D İ Y A M A N İ L E M N İ Y E T MÜDÜRLÜĞÜ	49,22
3	A F Y O N K A R A H İ S A R İ L E M N İ Y E T MÜDÜRLÜĞÜ	41,79

4	A Ğ R I İ L E M N İ Y E T MÜDÜRLÜĞÜ	55,64
5	A M A S Y A İ L E M N İ Y E T MÜDÜRLÜĞÜ	48,98
6	A N K A R A İ L E M N İ Y E T MÜDÜRLÜĞÜ	42,58

7	ANTALYA İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	49,8
8	ARTVİN İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,00
9	AYDIN İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,80
10	BALIKESİR İLE MNİYE T MÜDÜRLÜĞÜ	45,19
11	BİLECİK İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,25
12	BİNGÖL İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	45,60
13	BİTLİS İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	44,19
14	BOLU İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	51,78
15	BURDUR İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	46,00
16	BURSA İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	42,86
17	ÇANAKKALE İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	51,20
18	ÇANKIRI İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	49,61
19	ÇORUM İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	46,18
20	DENİZLİ İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	48,69
21	DİYARBAKIR İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,21
22	EDİRNE İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	46,31
23	ELAZIĞ İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	50,00

24	ERZİNCAN İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	42,06
25	ERZURUM İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	44,00
26	ESKİŞEHİR İLEMNİYE T MÜDÜRLÜĞÜ	48,86
27	GAZİANTEP İLEMNİYE T MÜDÜRLÜĞÜ	48,80
28	GİRESUN İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,00
29	GÜMÜŞHANE İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,00
30	HAKKARİ İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	59,15
31	HATAY İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	50,70
32	ISPARTA İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	49,19
33	MERSİN İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	55,02
34	İSTANBUL İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	53,93
35	İZMİR İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	52,92
36	KARS İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	55,32
37	KASTAMONU İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	46,26
38	KAYSERİ İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,46
39	KIRKLARELİ İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	46,29
40	KIRŞEHİR İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	46,00

41	KOCAELİ İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	53,57
42	KONYA İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	45,6
43	KÜTAHYA İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	53,05
44	MALATYA İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	43,06
45	MANİSA İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	51,00
46	KAHRAMANMARAŞ İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	48,00
47	MARDİN İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	53,00
48	MUĞLA İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	46,60
49	MUŞ İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	45,70
50	NEVŞEHİR İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	49,50
51	NİĞDE İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	51,00
52	ORDU İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	44,40
53	RİZE İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,17
54	SAKARYA İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	41,87
55	SAMSUN İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	45,66
56	SİİRT İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	50,10
57	SİNOP İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	51,59
58	SİVAS İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	44,18

59	TEKİRDAĞ İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	48,70
60	TOKAT İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	46,00
61	TRABZON İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	42,80
62	TUNCELİ İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	56,21
63	ŞANLIURFA İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	56,80
64	UŞAK İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	51,50
65	VAN İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	54,63
66	YOZGAT İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	49,00
67	ZONGULDAK İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	48,70
68	AKSARAY İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	50,80
69	BAYBURT İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	44,96
70	KARAMAN İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	49,04
71	KIRIKKALE İLEMNİYE T MÜDÜRLÜĞÜ	49,12
72	BATMAN İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	53,64
73	ŞIRNAK İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	48,20
74	BARTIN İLEMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,08

75	ARDAHAN İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	47,06
76	İĞDIR İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	45,92
77	YALOVA İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	44,32
78	KARABÜK İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	43,01
79	KİLİS İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	44,37
80	OSMANİYE İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	54,75
81	DÜZCE İLE MNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	46,79
İLLER GENEL ORTALAMA		47,61

Not: Çalışma saatlerine ek görevler dâhil edilmemiştir.

Bu tablodan, emniyet hizmeti sınıfı personelinin (polislerin) mesai kapsamında değerlendirilmeyen ek görevler hariç haftalık çalışma saati ortalamalarının illere göre farklılıklar gösterdiği; **en düşük çalışma saati ortalamasının 41,79 saat ile Ağrı İli'nde olduğu, en yüksek çalışma saati ortalamasının ise 59,15 saat ile Hakkari İli'ne ait olduğu**, bir diğer ifadeyle, illere göre haftalık çalışma ortalamalarının 41,79 ile 59,15 saat arasında değiştiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, **polis memurlarının verilen ek görevler hariç 23 ilimizde haftalık ortalama 50 saatin üzerinde, 40 ilimizde ise haftalık ortalama 45 ile 50 saat arasında, tüm illerde ise haftalık ortalama 47,61 saat çalıştığı** anlaşılmaktadır.

27) Ayrıca çalışma saatleriyle ilgili olarak Avrupa Birliği tarafından 23/11/1993 tarihinde 93/104 Sayılı Konsey Direktifinin kabul edildiği, Direktifte çalışanlar için fazla mesai dahil haftada ortalama maksimum 48 saat çalışma süresinin; gece çalışanlar için 24 saatlik bir zaman diliminde ortalama maksimum 8 saat çalışma süresinin; haftada minimum kesintisiz 24 saat dinlenme süresinin belirlendiği görülmüştür. 93/104 sayılı Direktifi değiştiren 2000/34 sayılı Direktif 1 Ağustos 2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 93/104 sayılı Direktifi yürürlükten kaldıran 2003/88 sayılı Direktif ise, 2 Ağustos 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olmakla, 93/104 sayılı Direktifin çalışma ve dinlenme sürelerini belirleyen temel kuralları, 2003/88 sayılı Direktife aynen aktarılmıştır.

28) Aşağıda AB ülkelerindeki bazı uygulamalara yer verilmiştir.

ALMANYA: Polisler **haftada 40 saat** görev yapmakta ve yılda 30 gün izin kullanmaktadır. Hafta sonları ve resmi tatiller bu izne dâhil edilmemektedir. Vardiyalı çalışanlar ise dört vardiya

halinde çalışmakta, vardiyalar sırası ile 7 / 8 / 9 ar saat sürmekte ve bu üç vardiyada çalışan memur bir vardiyayı boş geçmektedir.

FRANSA: Fransa'da polisin çalışma saati yıllık 1.600 saat olmakla birlikte, **günlük 8 saat** çalışmaktadır. Fazla çalışıldığı zaman mesai ücreti ya da izin verilmektedir.

DANİMARKA: Danimarka'da polisin çalışma sistemi genel olarak üçlü vardiya sistemi uygulanmaktadır. Bunlar: 1. vardiya 07.00-15.00, 2. vardiya 15.00-23.00, 3. vardiya 23.00-07.00 saatleri arasındadır. **Günlük çalışma süresi sekiz saattir.**

İSPANYA: Polis, yapmış olduğu göreve göre **haftalık ortalama 40 saatten fazla çalıştırılmamaktadır**. Örneğin futbol maçlarından dolayı hafta sonları çalışmak zorunda olan çevik kuvvetin mesai saati 37,5 saat olarak belirlenmiştir.

İSVEC: **Polisin çalışma saatleri günlük 8, haftalık toplam 40 saati geçmemektedir**. Geçtiği takdirde fazla mesai ücreti, gece çalıştıkları takdirde iki kat fazla mesai ücreti ödenmektedir.

İTALYA: **Polisin çalışma saati günde 6 saat haftada ise 36 saattir**. 36 saatten fazla çalıştığı her saat ve gece görevleri için ek tazminat ödenmektedir. **Ek Görevler**

29) Polislerin ek görevlendirmelerde herhangi bir ek ücret almadıkları ve bu ek görevlendirmelerin birçoğunun mesai içinde değerlendirilmediği hususlarındaki şikâyetleriyle ilgili olarak yapılan araştırmalar neticesinde; ek görevler, ek görevlerden mesai içinde değerlendirilenler, ek görevlerden görevin mahiyetine göre hem mesai içinde hem de mesai dışında değerlendirilen ve ek ücret verilen ek görevlerle ilgili bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

POLİSLERİN EK GÖREVLERİ (TABLO-III)

N O	EK GÖREVİN ADI	MESAI İÇİNDE DEĞERLENDİRİLENL ER	GÖREVİN MAHİYETİNE GÖRE HEM MESAI İÇİNDE HEM DE MESAI DIŞINDA DEĞERLENDİRİLENL ER	EK ÜCRET VERİLEN GÖREVL ER
1	Devlet Büyüklerinin Ziyaretleri		X	
2	Yabancı Devlet Büyüklerinin Ziyaretleri		X	
3	Dini ve Millî Bayramlar		X	
4	Terör Örgütlerinin Sözde Kuruluş, Yakalanma, Ölüm Yıldönümleri vb.		X	
5	Önemli Gün ve Haftalar		X	
6	Konser Sergi Tiyatro Etkinlikleri		X	
7	Üniversite Aktiviteleri		X	
8	Konferanslar		X	

9	Parti, Sendika, Dernek, Oda vb. Etkinlikleri Ve Genel Kurulları		X	
10	Kooperatif-Organ Seçimleri		X	
11	Sınav Tedbirleri		X	X
12	Şehit Cenazeleri	X		
13	Ağır Ceza Mahkemeleri ve Keşif Tedbirleri		X	
14	Askeri ve Cezaevi Tedbirleri		X	
15	Devriyeler ve Hazır Kuvvet, Uygulama Tedbirleri		X	
16	Seyyar Satıcılar İçin Tedbirler	X		
17	Yıkım-İhale-Mahkeme Tedbirleri	X		
18	Atletizm ve Spor Müsabakaları		X	
19	Hastane Bekleme		X	
20	<u>Seçim Miting</u> Tedbirleri		X	
21	Dış İlçe Takviye Görevlendirmesi		X	

22	Ani Gelişen Toplumsal Olaylar(<u>Örn:</u> Gezi Parkı Olayları, Terör Örgütlerinin Cenaze Toplantıları vb)		X	
23	Yol Güvenliği		X	
24	Çelenk Koyma-Anma-Yürüyüş Tedbirleri		X	
25	Cenaze Tedbirleri		X	
26	Para Nakli	X		
27	Yabancı Heyetlerin Ziyaretleri		X	
28	Huzur Uygulamaları		X	
29	Yöresel Etkinlikler		X	

30	Diğer Tedbirler (Bakanlık-Vali Programı)		X	
----	--	--	---	--

30) Tablodan, polislerin devlet büyükleri ve yurtdışından gelen heyetlerin programları, yabancı devlet büyüklerinin ziyaretleri, dini ve milli bayramlar, terör örgütlerinin sözde kuruluş-yakalanma-ilk eylemler-ölüm yıldönümleri ve benzeri faaliyetleri, konser-sergi-tiyatro etkinlikleri, atletizm ve spor müsabakaları, ani gelişen toplumsal olaylar (gösteri, toplantı vb.), sınavlar, seçim ve mitingler, konferanslar başta olmak üzere otuz farklı ek görevde buldukları,

31) Bu görevler arasından şehit cenazeleri, seyyar satıcılar için tedbirler, yıkım-ihale-mahkeme tedbirleri ve para nakli ile ilgili ek görevlerinin mesai içinde kabul edildiği ancak bunların dışındaki yirmialtı (26) ek görevin duruma göre mesai içinde duruma göre mesai dışında kabul edildiği ve bu konuda net bir uygulama ile yasal bir düzenlemenin bulunmadığı,

32) Polislerin bu ek görevlerden sınav tedbirleri (AÖF, ÖSYM, MEB sınavları) dışındaki diğer yirmidokuz (29) ek görev karşılığında herhangi bir ek ücret almadıkları, Anlaşılmaktadır.

Fazla Mesai

33) Polislerin bir diğer şikayet konusu ise yaptıkları fazla mesailer ile verilen ek görevler karşılığında herhangi bir ek ücret almadıkları ve kendileri gibi polis memuru olan ancak büro görevinde bulunan polislerle aynı maaşı almalarıdır.

Polislerin illere göre haftalık çalışma ortalamasının 41,79 ile 59,15 saat arasında değiştiği; polislerin 30 ek görevde bulunduğu ve bunlardan şehit cenazeleri, seyyar satıcılar-yıkım-ihale-mahkeme tedbirleri, para nakliyle ilgili görevlerin mesai içinde kabul edildiği, diğer ek görevlerin ise **duruma göre mesai içinde duruma göre mesai dışında kabul edildiği; bu verilen ek görevlerden sadece sınav tedbirleri (Açık Öğretim Fakültesi, ÖSYM ve Milli Eğitim Bakanlığı sınavları) karşılığında ek ücret aldıkları hususlarına yukarıda ayrıntılı olarak değinilmiştir.**

34) Polislerin fazla mesai karşılığında ek bir ücret alıp almadıkları hususunda yapılan inceleme neticesinde, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun **ek-21 inci maddesi kapsamında polisler arasında dörtlü bir sınıflandırmanın yapıldığı ve bu sınıflandırmaya göre polisler fazla mesai adı altında her ay sabit bir ek ücretin ödendiği tespit edilmiştir.** Konuya ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

3201 SAYILI EMNİYET TEŞKİLATI KANUNUNUN EK 21'NCİ MADDESİ KAPSAMINDA YAPILAN SINIFLANDIRMAYA İLİŞKİN İSTATİSTİKİ VERİLER (TABLO-IV)			
SINIFLANDIRMA	PERSONEL SAYILARI	ORANI (%)	2014 YILI NET (TL.)

a)Emniyet hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda bulunanlardan;	1-Özel Harekat ve İstihbarat birimlerinde görev yapanlar	13.607	35	377
	2-Siyasi hizmet, çevik kuvvet birimleri ile köprü ve hassas bölgeleri koruma görevlerinde fiilen çalışanlarla, panzer sürücüsü ve operatörü olarak görev yapanlar	62.099	31	344
	3-Diğer birimlerinde görevli olanlar	169.938	27	290
b)Emniyet hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda bulunan Çarşı ve mahalle bekçileri		3.709	13	138

35) Tablodan, fazla mesai kapsamında emniyet hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda özel harekat ve istihbarat birimlerinde görev yapan 13.607 kişiye 377-TL; siyasi hizmet, çevik kuvvet birimleri ile köprü ve hassas bölgeleri koruma görevlerinde fiilen çalışanlarla, panzer sürücüsü ve operatörü olarak görev yapan 62.099 kişiye 344-TL; diğer birimlerinde görevli olan 169.938 kişiye 290-TL; çarşı ve mahalle bekçisi 3.709 kişiye 138-TL olmak üzere aylık sabit bir ek ücretin ödendiği anlaşılmaktadır.

36) Fazla mesai konusuyla ilgili olarak **Danıştay 11. Dairesine** Başkomiser olarak görev yapan davacı tarafından, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun ek-21 inci maddesi gereğince ödenen fazla çalışma ücreti usul ve esaslarına ilişkin 10/11/2003 tarih ve ... sayılı İçişleri Bakanlığı OLUR'unun; **fazla çalışma ücretinin çalışılan süreye bağlı olmaksızın ve peşin olarak aylık işle birlikte ödenmesinin ve yıllık izinde geçen çalışılmayan süreler içinde fazla çalışma ücreti ödenmesinin anayasaya aykırı olduğu iddialarıyla** bu işlemin iptali ve bu işlem nedeniyle eksik ödenen tutarın yasal faizi ile birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle dava açılmıştır.

Danıştay 11. Dairesinin 23/06/2009 tarih ve 2006/6559 Esas, 2009/6677 Karar sayısında, söz konusu fazla çalışma ücretini düzenleyen 10/11/2003 tarih ve 4206 sayılı İçişleri Bakanlığı OLUR'unun 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'na dayandığı ve hukuka uygun olduğu; ödenen fazla çalışma ücretinin mesai dışında yapılan fazla çalışma karşılığı olarak değil, görevin niteliği, yapılan işin zorluğu ve önemi doğrultusunda emniyet hizmeti sınıfı kadrolarında bulunanlardan **görev yapılan birime göre salt bu görevi yerine getirmeleri nedeniyle her ay sabit olarak yapılan bir ödeme olduğu ve günlük çalışma saatleri dışında yapılan çalışmaların karşılığı (alanlar için) ödenen fazla çalışma ücretinden nitelik**

olarak farklı olduğunun anlaşıldığı, bu kapsamda yapılan ödemenin hukuka uygun olduğu, yönünde karar verilmiş ve dava reddedilmiştir.

37) Bununla birlikte Emniyet Teşkilatında merkez ve merkeze doğrudan bağlı birimlerde 9.959, taşra teşkilatında 56.947 olmak üzere toplam 66.906 polis memurunun bir diğer ifadeyle **polislerin %27,7 sinin yani her dört polisten birisinin büro hizmetlerinde çalıştığı anlaşılmıştır.** 3201 sayılı kanunun ek-21 inci maddesinde emniyet teşkilatı mensupları (polisler) arasında yapılan dördümlü sınıflandırmada "Diğer Birimlerde Görevli" olarak nitelendirilen sınıf içerisinde büro hizmetlerinde görev yapan bu polis memurlarının da bulunduğu ve **büro hizmetlerinde çalışan bu kişilerin de 3201 sayılı kanun kapsamında fazla mesai ücreti olarak 2014 yılı itibarıyla aylık sabit olarak 290TL aldıkları görülmüştür.**

İdari İzin

38) Emniyet teşkilatı bünyesinde görev yapan polisler şikayet başvurularında, yoğun çalışma programı ve verilen ek görevler nedeniyle fazla mesai yaptıklarını ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 178 inci maddesinde kapsamında kendilerine verilmesi gereken idari izinlerin verilmediğini belirtmişlerdir.

39) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 178 inci maddesinin, kurumların personelini gerekli hallerde günlük çalışma saatleri dışında fazla çalışma ücreti vermeksizin çalıştırabilecekleri, ancak personele yaptırılacak fazla çalışmanın her sekiz saati için bir günlük izin verileceği veya bu şekilde verilecek izin on günlük kısmının yıllık izne ekleneceği şeklinde düzenlendiği görülmüştür.

40) Konuyla ilgili olarak bir polis memuru, 12/24 saat esasına dayalı çalışma sistemiyle görev yaptığı 04.01.2007 -31.10.2011 tarihleri arasında büroda çalışan bir memurdan 4097 saat daha fazla çalışma yaptığını ileri sürerek bu fazla çalışmasının karşılığı olarak tarafına 25.606,25-TL ile devam eden yıllarda yaptırılacak fazla çalışma ücretlerinin ödenmesi için **Tokat İdare Mahkemesine dava açmıştır.**

Tokat İdare Mahkemesinin 2011/804 Esas ile 2012/656 Karar sayısı ile konuyla ilgili olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 178. maddesinin A bendinde, yapılan fazla çalışmaların ücretle karşılanacağı hallerin tek tek sayılmak suretiyle açıklandığı, sayılanlar içinde emniyet hizmetlerine ilişkin bir ibare bulunmadığı ve bu nedenle emniyet hizmetleri sınıfı personeline yaptığı fazla çalışma karşılığında ücret ödenmesinin mümkün olmadığı; ancak aynı maddenin B bendinde, personelini günlük çalışma saatleri dışında fazla çalıştıran kurumların fazla çalışma ücreti vermeyeceği, ancak kurumların yaptırılacak fazla çalışmanın her sekiz saati için bir gün hesabı ile izin vereceği şeklinde düzenlemenin yer aldığı; buna göre ilgili kanun, tüzük veya yönetmelikte yer almadığı halde **haftada 40 saatten fazla çalıştırılan personelin çalıştığı her sekiz saat için bir gün izin kullandırılması gerektiği; bir diğer ifadeyle kurumları tarafından haftalık 40 saatten fazla çalıştırılan personelin fazla çalıştığı sürelerin tamamının fazla çalışma süresinden sayılması ve bu fazla çalışma süresine karşılık 657 sayılı Kanunun 178 inci maddesi uyarınca işlem tesis edilmesinin kanuni bir zorunluluk olduğu yönünde karar verdiği görülmüştür. **Büro Hizmetinde Çalışan Polisler****

41) Emniyet Teşkilatında merkez ve merkeze doğrudan bağlı birimlerde 9.959, taşra teşkilatında

56.947 olmak üzere toplam 66.906 polis memurunun bir diğer ifadeyle polislerin %27,7 sinin yani her 4 polis memurundan 1 sinin büro işlerinde çalıştığı; 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun ek-21 inci maddesi kapsamında büro hizmetlerinde görev yapan bu polis memurlarının fazla mesai yapıp yapmadıklarına bakılmaksızın 2014 yılı itibarıyla fazla mesai ücreti olarak aylık sabit 290-TL aldıkları görülmüştür.

42) Bu açıklamalar ve tespitlerden, emniyet teşkilatında büro işlerinde çalışan polis sayısının oldukça yüksek olduğu, bu polislere 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek 21 inci maddesi kapsamında fazla mesai yapıp yapmadığına bakılmaksızın fazla mesai ücretinin verildiği, bu uygulamaların meslek içindeki çalışma huzur ve barışını bozduğu kanaati ve sonucuna varılmıştır. **Çalışma Şartları Nedeniyle Yaşanan Sorunlar**

43) Emniyet teşkilatı mensupları Kurumumuza gönderdikleri şikayet dilekçelerinde, çalışma şartlarının uygun olmamasından dolayı özel ve sosyal hayatlarında sorunlar yaşadıklarını belirtmişlerdir. Konuyla ilgili yapılan araştırmalar neticesinde polislerin iş yükünün fazla olması, mesleki çalışma şartlarının zorluğu, çalışma sürelerinin uzunluğu, fazla mesai ve verilen ek görevler nedeniyle ruhsal ve bedensel sıkıntılar ile ailevi ve sosyal sorunlar yaşadıkları, yaşam kalitelerinin ve mesleki verimliliklerinin düştüğü, iş tatminlerinin azaldığı ve tükenmişlik hissine kapıldıkları anlaşılmıştır.

44) Kocatepe Üniversitesi Öğretim Üyesi Yrd.Doç. M.K.'ın 8 ilde 800 polis üzerinde yaptığı araştırma sonucunda polislerin %75'inin mesleklerinin psikolojik yapılarını tahrip ettiğine, % 74'ünün mesleklerinin aile yaşamına olumsuz etki ettiğine, %40'ının toplum içerisinde mesleklerinin saygınlığı olmadığına, inandıkları tespit edilmiştir. Ayrıca bu konuyla ilgili olarak polis intiharları, polislerin yaş ortalaması ile ruh hastalıkları nedeniyle tedavi görenlerin, sınıf değiştirenler ve malul olanların istatistiki bilgilerine aşağıda yer verilmiştir.

2009-2013 YILLARI ARASINDA İNTİHAR EDEN POLİS SAYILARI (TABLO-V)

YILLAR	2009	2010	2011	2012	2013	Genel Toplam
İNTİHAR SAYISI	27	25	29	29	47	157

Tablodan 2009 yılında 27, 2010 yılında 25, 2011 yılında 29, 2012 yılında 29, 2013 yılında 47 olmak üzere son 5 yılda toplam 157 polis memurunun intihar ettiği anlaşılmaktadır.

2009-2013 YILLARINDA RUH HASTALIĞI NEDENİYLE TEDAVİ GÖREN, SINIF DEĞİŞTİREN VE MALUL OLAN POLİS İSTATİSTİKLERİ (TABLO-VI)

YILLAR	Ruh Hastalığı Nedeniyle Tedavi Gören	Ruh Hastalığı Nedeniyle Sınıf Değiştiren	Ruh Hastalığı Nedeniyle Malul Olan
2009	621	64	1
2010	332	43	1
2011	425	64	0

2012	440	79	1
2013	505	110	2
TOPLAM	2323	360	5

Tablodan anlaşılacağı üzere, ve yılları arasında **toplam 2323 polis memurunun ruh hastalıkları nedeniyle tedavi gördüğü, 360 polis memurunun ruh hastalıkları nedeniyle çalıştığı sınıfının değiştirildiği ve 5 polis memurunun da malul olduğu** anlaşılmaktadır.

ÜLKEMİZDE GENEL YAŞ ORTLAMASI VE POLİSLERİN YAŞ ORTALAMALARI (TABLO-VII)

Genel Yaş Ortalaması	Polislerin Yaş Ortalaması
73.8	55.9

Akdeniz Üniversitesi Gerontoloji (yaşlılık bilimi) bölümünce yapılan araştırmalar neticesinde ülkemizde genel yaş ortalamasının 73.8 olduğu ancak polislerdeki yaş ortalamasının ise 55.9 olduğu tespit edilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

Uluslararası Mevzuat

45) İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

Beyannamenin **23 üncü maddesinin** 1 inci fıkrasında, *herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma; 2 nci fıkrasında, herhangi bir ayırım gözetmeksizin eşit iş için eşit ücret alma; 3 üncü fıkrasında ise, herkesin kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal koruma önlemleriyle desteklenmiş bir yaşam sağlayacak adil ve elverişli bir ücret alma; hakkına sahip olduğu;*

24 üncü maddesinde ise, *herkesin dinlenmeye, eğlenmeye, özellikle çalışma süresinin makul ölçüde sınırlandırılmasına ve belirli dönemlerde ücretli izne çıkma hakkının olduğu, kurala bağlanmıştır.*

46) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

Sözleşmenin "**Kölelik ve zorla çalıştırma yasağı**" başlıklı **4 ncü maddesinin ikinci fıkrasında**, *"Hiç kimsenin zorla çalıştırılmayacağı, ve zorunlu çalışmaya tabi tutulamayacağı hüküm altına alındıktan sonra; üçüncü fıkrasında a) Bu Sözleşme'nin 5. maddesinde öngörülen koşullara uygun olarak tutulu bulunan bir kimseden, tutulu bulunduğu sırada veya şartlı tahliyeden yararlandığı süre içinde olağan olarak yapması istenilen bir işin; b) Askeri nitelikli herhangi bir hizmet veya vicdanî reddin meşru sayıldığı ülkelerde, vicdanî reddi seçen kişilere zorunlu askerlik hizmeti yerine gördürülebilecek başkaca bir hizmetin; c) Toplumun hayat veya refahını tehdit eden kriz veya afet hallerinde gerekli görülen her hizmetin; d) Olağan yurttaşlık yükümlülükleri kapsamına giren her türlü çalışma veya hizmetin "zorla çalıştırma ya da zorunlu çalışma" sayılmayacağı"* belirtilmiştir.

47) Avrupa Sosyal Şartı (Gözden Geçirilmiş)

Şartın "**Adil Çalışma Koşulları Hakkı**" başlıklı **2. maddesinde**, Akit tarafların adil çalışma koşulları hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere: "*Verimlilik artışı ve ilgili diğer etkenler izin verdiği ölçüde haftalık çalışma süresinin aşamalı olarak azaltılmasını öngören makul günlük ve haftalık çalışma saatleri sağlamayı...*",

"**Adil Bir Ücret Hakkı**" başlıklı **4. maddesinde**, Akit tarafların, adil bir ücret hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla; "*...Özel durumlara ilişkin istisnalar dışında, çalışanların fazla mesai karşılığında zamlı ücret alma hakkına sahip olduklarını tanımayı..*" taahhüt edeceğini düzenlemiştir.

48) Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi

Bildirgenin **31 inci maddesinin** 1 inci fıkrası, *her çalışanın kendi sağlığı, emniyeti ve onuruna saygı gösteren çalışma koşullarından yararlanma hakkına sahip olduğu*; 2 nci fıkrası, *çalışanların azami çalışma saatlerinin sınırlandırılması, günlük ve haftalık dinlenme dönemleri ve yıllık ücretli izin hakkına sahip olduğu* şeklinde düzenlenmiştir.

49) Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme

Birleşmiş Milletler tarafından çıkartılan Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin **6 ncı maddesinin** birinci fıkrasında, *bu sözleşmeye taraf devletlerin çalışma hakkını tanıyacakları ve koruyacakları*, ikinci fıkrasında, *bu sözleşmeye taraf bir devletin bu hakkı tam olarak gerçekleştirmek için alacağı tedbirlerin, teknik ve mesleki rehberlik ile eğitim programlarını, bireyin temel ekonomik ve siyasal özgürlüklerini koruyan şartlar altında, düzenli şekilde ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimi ile tam ve üretken istihdamını sağlamaya yönelik politika ve teknikleri içermesi gerektiği*;

7 nci maddesinin (d) bendinde *dinlenme, çalışma arası ve çalışma saatlerinin makul ölçüde sınırlandırılması ile ücretli yıllık izin ve resmi tatillerde ücret verilmesi haklarının güvence altına alınması gerektiği*, düzenlemelerine yer verilmiştir.

50) Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme

Sözleşmenin 8. maddesinin üçüncü fıkrasında, 3. (a) *Hiç kimseden zorla ya da zorunlu olarak çalışması istenemeyeceği*; (b) 3. fıkranın (a) bendinin, bir suçun karşılığı olarak ağır işlerde çalışma cezası verilen ülkelerde yetkili bir mahkeme tarafından verilen böyle bir karar uyarınca ağır işte çalıştırmayı engeller biçimde görülemeyeceği; (c) *Bu fıkra açısından, "zorla ya da zorunlu çalıştırma" teriminin: (i) Bir mahkemenin yasal kararıyla gözaltında bulunan ya da gözaltına alınmasının ardından şartla salıverilmiş bir kimseden normal olarak istenen ve (b) bendinde belirtilmemiş olan bir iş veya hizmeti, (ii) Askeri nitelikteki herhangi bir hizmeti ve bu hizmete katılmayı vicdani bakımdan reddetme hakkının tanındığı ülkelerde de bu hakkı kullananlardan yasal olarak istenen herhangi bir ulusal hizmeti, (iii) Toplumun varlığını ya da refahını tehdit eden olağanüstü hal ya da felaket durumunda istenen herhangi bir hizmeti ve (iv) Olağan kişisel yükümlülüklerin bir bölümünü oluşturan herhangi bir iş ya da hizmeti kapsamayacağı, hüküm altına alınmıştır.*

51) ILO Uluslararası Çalışma Örgütü 29 Sayılı Cebri veya Mecburi Çalıştırmaya İlişkin Sözleşme

Uluslararası Çalışma Örgütü ILO (International Labour Organisation) tarafından kabul edilen 29 sayılı Sözleşmenin **2. maddesinde**, "*Cebri veya Mecburi Çalıştırma*" ifadesinin herhangi bir kişinin ceza tehdidi altında ve bu kişinin tam isteği olmadan mecbur edildiği tüm iş veya hizmetleri ifade ettiği belirtildikten sonra, "*Cebri veya Mecburi Çalıştırma*" ifadesinin a) Mecburi askerlik hizmeti hakkındaki kanunlar gereğince mecbur tutulan ve sadece askeri bir mahiyet taşıyan işlere hasredilen bir çalışma veya hizmeti; b) Bizzat kendi kendini yöneten bir memleketin vatandaşlarının olağan kamu hizmeti yükümlülüklerinin bir parçasını teşkil eden bir iş veya hizmeti; c) Çalışma veya hizmetin bir kamu makamının nezaret ve kontrolü altında icra edilmesi ve söz konusu ferdin özel kişilerin, şirketlerin veya özel-tüzel kişilerin hizmetine bırakılmaması veya verilmemesi şartıyla, bir mahkemenin verdiği mahkumiyet kararının sonucu olarak yapmaya mecbur edildiği bir iş veya hizmeti; d) Olağanüstü hallerde, yani harp, felaketler veya yangın, su baskını, açlık, yer sarsıntıları, salgın hastalıklar ve şiddetli hayvan salgınları, hayvanların ve mahsule zarar veren böcek veya parazitlerin hastalık yaymaları durumunda ve genel olarak halkın bütününe veya bir kısmının normal yaşama şartlarını veya hayatını tehlikeye koyan tehlikeli veya zarar verici her türlü şartlarda yapılması mecburi bir iş veya hizmet, ve e) Küçük çaplı toplumsal hizmetler, yani toplum fertleri tarafından doğrudan doğruya toplum menfaatine yapılan işler, bizzat toplumun fertleri veya doğrudan doğruya temsilcilerinin bu çalışmaların gerekli olduğunu beyan etmeleri hakkının tanınması şartıyla toplum üyelerine düşen olağan kamu hizmeti mükellefiyetlerini kapsamadığı, belirtilmiştir.

52) ILO Uluslararası Çalışma Örgütü 111 sayılı Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesi

Uluslararası Çalışma Örgütü ILO (International Labour Organisation) tarafından kabul edilen 111 sayılı Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesinin **1 inci maddesinde**, "*ayırım*"; iş veya meslek edinmede veya edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan her türlü ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutma şeklinde tanımlamıştır.

Aynı sözleşmenin **2 nci maddesinde**, bu sözleşmenin yürürlükte bulunduğu üye memleketlerde her türlü ayırımı ortadan kaldırmak maksadıyla iş veya meslek edinmede ve edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği geliştirmeyi hedef tutan milli bir politikayı tespit ve takip etmeyi taahhüt edeceği belirtilmiştir.

Ulusal Mevzuat

53) 2709 sayılı T.C. Anayasası

Anayasa'nın "**Zorla çalıştırma yasağı**" başlıklı **18. maddesinde**, "*Hiç kimsenin zorla çalıştırılmayacağı, angaryanın yasak olduğu; şekil ve şartları kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalışmaların; olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetlerin; ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmalarının, zorla çalıştırma sayılmayacağı*",

"**Çalışma Hakkı ve Ödevi**" başlıklı **49 uncu maddesinde**, "*Çalışmanın herkesin hakkı ve ödevi olduğu; devletin çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı*",

"**Çalışma Şartları ve Dinlenme Hakkı**" başlıklı **50 nci maddesinde**, "*Dinlenmenin*

çalışanların hakkı olduğu; ücretli hafta ve bayram tatili, ücretli yıllık izin hakları ve şartlarının kanunla düzenleneceği",

"Ücrette adalet sağlanması" başlıklı 55. maddesinde, *"Ücretin emeğin karşılığı olduğu; Devletin, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alacağı",*

"Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları" başlıklı 65. maddesinde, *"Devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği",* hüküm altına alınmıştır.

54) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

Devlet Memurları Kanunu'nun **"Çalışma saatleri" başlıklı 99 uncu maddesinde,** memurların haftalık çalışma süresinin genel olarak 40 saat olduğu, bu sürenin Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlendiği ancak özel kanunlarla yahut bu kanuna veya özel kanunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma sürelerinin tespit olunabileceği;

"Günlük çalışma saatlerinin tespiti" başlıklı 100 üncü maddesinde, günlük çalışmanın başlama ve bitme saatleri ile öğle dinlenme süresinin, bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre merkezde Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca, illerde valiler tarafından tespit olunabileceği;

"Günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışma saat ve usulünün tesbiti" başlıklı 101 inci maddesinde, günün yirmi dört saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan Devlet memurlarının çalışma saat ve şekillerinin kurumlarınca düzenleneceği;

"Yıllık izinlerin kullanılışı" başlıklı 103 üncü maddesinde, yıllık izinlerin, amirin uygun bulacağı zamanlarda, toptan veya ihtiyaca göre kısım kısım kullanılabilceği;

"Mazeret izni" başlıklı 104 üncü maddesinde, mazeretleri sebebiyle memurlara on gün izin verilebileceği ve izinleri sırasında fiili çalışmaya bağlı her türlü ödemeler hariç malî haklar ile sosyal yardımlara dokunulamayacağı;

"Deyimler" başlıklı 147 nci maddesinde, fazla çalışma ücretinin, kurumların bu kanunun 178 inci maddesinde yazılı esaslar çerçevesinde normal çalışma saatleri dışında çalıştırdıkları memurlara, fazla çalışma saat itibarıyla ödenen parayı ifade ettiği,

"Fazla çalışma ücreti" başlıklı 178 inci maddesinde, 99 ve 100 üncü madde hükümleri uyarınca tespit olunan günlük çalışma saatleri dışında; a) Salgın hastalık ve tabii afetler gibi olağanüstü hallerin olması (Bu hallerin devamı süresince), b) Fabrika, atelye, şantiye, işletme gibi yerlerde İş Kanununa tabi olarak işçi çalıştıran kurumlarca hizmetin gereği olarak işçi ile birlikte çalışma saatleri ve günü dışında çalışmanın zorunlu bulunması, hallerine münhasır olmak üzere, yapılan fazla çalışmaların ücretle karşılanacağı ve yukarıda sayılan hallerde yaptırılacak fazla çalışmanın süresi ve saat başına ödenecek ücretin Bakanlar Kurulu kararı ile belirleneceği; Kurumların gerektiği takdirde personelini günlük çalışma saatleri dışında fazla

çalışma ücreti vermeksizin çalıştırabileceği ancak bu durumda personele yaptırılacak fazla çalışmanın her sekiz saati için bir gün hesabı ile izin verileceği ve bu suretle verilecek iznin en çok on günlük kısmının yıllık izinle birleştirilerek yılı içinde kullanılabilmesi kurala bağlanmıştır.

55) 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu

Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun **61 inci maddesinde**, Komiser ve polislere umumi hükümlere göre senelik mezuniyetlerinden başka haftada 24 saat izin verileceği ve çok mühim haller müstesna olmak üzere bu mezuniyetin kesilemeyeceği;

Ek Madde 21 de ise, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen en yüksek Devlet Memuru aylığına göre (ek gösterge dahil) Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara İçişleri Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslara göre fazla çalışma ücreti ödeneceğini, ... Ayrıca, İçişleri Bakanının, büyük ölçekli yolsuzluk, terör ve benzeri faaliyetlere karşı ülke çapında gerçekleştirilen operasyonlara katılanlar ile bunlara idari, teknik, lojistik ve sair destek hizmetleri sağlayan personele hizmetlerinde gösterilen oranların en çok yarısına kadar ilave ödeme yapmaya, bu ödemeyi; görev yeri ve süresi, görevin zorluk ve risk derecesi, görevlinin kıdemi ve sorumluluğu ile benzeri unsurları dikkate alarak farklı miktar veya oranlarda belirlemeye, buna ilişkin diğer usul ve esasları tespit etmeye yetkili olduğu, bu ücretten damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintinin yapılamayacağı, hususları hüküm altına alınmıştır.

56) Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Çalışma Saatlerine İlişkin Esaslar

3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 61 inci ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 99, 100 ve 101 inci maddelerine dayanılarak 29/09/1995 tarihinde hazırlanan Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Çalışma Saatlerine İlişkin Esasların **4 üncü maddesinde**, merkez ve taşra teşkilatında görevli olup, nöbet usulü ile çalışması zorunlu olan personelin çalışma saatlerinin, hizmetin gerekleri göz önünde bulundurularak olağan üstü durumlarda 12/12, diğer hallerde 12/24 veya 12/36 esaslarından herhangi birine veya her birine, göre; taşra teşkilatında mülki amirin, merkez teşkilatında genel müdürün onayı ile düzenleneceği; çalışma süresi 40 saatten az ve 12/24 esasından daha ağır olmayacak biçimde aynı makamların onayı ile değişik çalışma usullerinin uygulanabileceği; büro hizmetlerinde çalışma personelinin çalışma saatleri, herhangi bir olağanüstü durum olmadığı sürece Devlet Dairelerinin tabi olduğu çalışma usulüne tabi olacağı; **olağanüstü durumlar dışında, nöbet usulüyle çalışan personelin çalışma saatlerinin artırılamayacağı, ancak görev değişimi, durumun gerekleri göz önünde bulundurularak, birim amirince gecikmeli olarak yaptırılabilmesi, bu geciktirmenin hiçbir zaman, personelin tabi olduğu görev süresinin dörtte birini aşamayacağı;**

5 inci maddesinde, dördüncü maddedeki esaslara göre nöbet usulüyle çalışan personele ayrıca hafta izninin verilmeyeceği ancak hizmet gereği olarak karakol ve benzeri birimlerde araştırma, takip, gözetleme gibi görevlerle özel bir şekilde görevlendirilenler ile büro hizmetlerinde çalışanlara haftada bir günden az iki günden çok olmamak üzere izin verileceği, olağanüstü durumlar hariç olmak üzere bu iznin kesilemeyeceği, bu şekilde kesilen izinlerin mümkün olduğu takdirde aynı hafta içerisinde aksi halde bir sonraki hafta içerisinde telafi edileceği;

7 nci maddesinde bu esasların uygulanmasından bütün sıralı amirlerin İçişleri Bakanına karşı sorumlu oldukları, düzenlenmiştir.

57) Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmelik

Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmeliğin **1 inci maddesinde**, bu yönetmeliğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 178 inci maddesi gereğince düzenlendiği ve bu yönetmelik hükümlerinin aynı kanuna tabi memurlar hakkında uygulanacağı;

2 nci maddesinde, yönetmeliğin günlük çalışma saatleri dışında yapılacak fazla çalışmanın uygulanmasına ilişkin esasları düzenlediği;

3 üncü maddesinde fazla çalışma, devlet memurlarının genel olarak haftalık çalışma süresi olan 40 saatin üstünde yaptıkları çalışma olarak tanımlanmış ve 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 sürenin fazla çalışma sayılacağı kurala bağlanmış, Nöbet Hizmeti Kurumların faaliyetleri gereği, güvenliğin veya hizmetin devamını temin amacıyla, normal çalışma saatleri içinde veya dışında yapılan çalışma olarak tanımlanmış,

4 üncü maddesinde, fazla çalışmanın ücretle karşılanabilmesi için memurun kadrosuna ait görevini normal günlük çalışma saatleri dışında fiilen yapmasının gerekli olduğu,

5 inci maddesinde çalışma saatleri içinde ve dışında yürütülen nöbet hizmetlerinin fazla çalışma sayılmayacağı, belirtilmiştir.

B. Şikayet Konusuna İlişkin Uygulamalar

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 23/11/1983 tarihli 8919/80 başvuru sayılı Van Der Musselle - Belçika Kararı

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin mezkur kararı kavramlar, açıklama ve soruna yaklaşım açısından dikkate değer bir karar olarak değerlendirilmiş olup, ayrıntılarına aşağıda yer verilmiştir.

58) Van der Musselle-Belçika davası kararında başvuru, 1952 doğumlu bir Belçika vatandaşı olup avukatlık mesleğini yürüttüğü Antwerp'te oturmaktadır. Başvuru 27 Eylül 1976 tarihinde stajyer avukat olarak çalışmaya başlamıştır ve 1 Ekim 1979'de stajını tamamladığı tarihten bu yana da baroya kayıtlıdır. Başvuru, stajyerliği sırasında bir davada müdafî olarak mahkeme tarafından görevlendirilmiştir. Mahkemenin görevlendirdiği avukatlara herhangi bir ücret ödenmiyor ve harcamaları karşılanmıyordu. *Başvuru, mahkeme tarafından atanmış olduğundan dolayı değil, daha ziyade bu görevi reddetmiş olsaydı karşılaşmış olacağı müeyyidelerden ve ayrıca kendisine hiçbir ücret ödenmeyip masraflarının da karşılanmadığından söz ederek bu uygulamanın 4. Madde 2. fıkrayı ihlal eden bir "zorla çalıştırma ya da zorunlu çalışma" durumu olduğunu iddia etmiştir.*

59) AİHM, kararında AİHS'nin 4. maddesinin, "zorla çalıştırma ya da zorunlu çalışma" yı tanımlamadığını ve bu konuda Sözleşme'nin hazırlık çalışmalarıyla ilgili çeşitli Avrupa Konseyi belgelerinde de bir açıklama bulunmadığını belirttikten sonra Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile 29 No.lu ILO Sözleşmesini dikkate alarak; **"29 no.'lu Sözleşme'nin 2. Madde 1. fıkrasına göre, bu Sözleşme'nin "amacı bakımından" "zorla ya da zorunlu çalışma" terimi, "bir kimseden ceza tehdidi altında yapması istenen ve bu kimsenin kendi iradesiyle yerine getirmediği her türlü çalışma ya da hizmet" anlamına gelir. Bu tanım, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 4. Maddesi'nin yorumlanmasında bir başlangıç noktası oluşturabilir."** demiştir.

60) Mahkeme Van der Musselle'nin verdiği hizmetin AİHS 4. Madde 2. fıkrası (madde 4-2) ışığında "emek" olduğu konusunda mutabık kalmış, uygulamanın "zorla ya da zorunlu bir çalışma" olup olmadığını belirleme noktasında ise şu tespitte bulunmuştur; **"Bu sıfatlardan ilki ("zorla"), fiziksel ya da ruhsal kısıtlama fikrini akla getirmektedir ki mevcut davada kesinlikle böyle bir durum söz konusu değildir. İkinci sıfat ise ("zorunlu"), yasal bir yükümlülüğe işaret etmemektedir. Örneğin, serbestçe müzakere edilmiş bir anlaşma gereğince yapılması gereken bir işin, sırf taraflardan biri diğerine bu işi yapmayı taahhüt ettiği ve sözünü tutmaması halinde müeyyideyle karşılaşacağı gerekçesiyle 4. Madde'nin (madde 4) kapsamına girdiği düşünülemez. Komisyon'un azınlık görüşünü savunan üyeleri, bu hususta çoğunluğun görüşüne katılmıştır. Burada sözkonusu olması gereken "bir kimseden ceza tehdidi altında yapması istenen" ve ilgili kişinin iradesi bu yönde olmamakla birlikte yerine getirdiği, yani "kendi iradesiyle gerçekleştirmediği" çalışmadır".**

61) Mahkeme bu tespiti sonrasında, Van der Musselle'nin meşru bir mazeret olmadan savunmayı reddetmiş olsaydı, bu reddetme nedeniyle cezai nitelikte bir müeyyideyle karşılaşmayacağını ancak adının Baronun stajyer listesinden çıkarılması ya da avukatlık sicil başvurusunun reddedilmesi müeyyidesi ile karşı karşıya kalacağını belirttikten sonra bu konuda **ILO tarafından benimsenen standartlar ışığında bu ihtimallerin bir "ceza tehdidi" teşkil edebilecek düzeyde göz korkutucu ihtimaller olduğunu kabul etmiştir.**

62) Sonraki aşamada Mahkeme, başvuruçunun söz konusu işi "kendi iradesiyle üstleni p üstlenmediği"ni belirleme yoluna gitmiş ve Komisyon'un çoğunluk görüşüne göre başvuruçunu, şikâyetçi olduğu duruma önceden rıza göstermiştir ve daha sonra buna karşı çıkması uygun değildir. Bununla birlikte bir "ceza tehdidi" olarak kabul edilebilecek bir müeyyidenin riskin mevcut olduğu ve başvuruçunun "önceden gösterdiği rızanın" olaydaki önemine belirli bir ağırlık verilmesi gerektiği görüşünde olan Mahkeme, Van der Musselle'den istenen hizmetin zorunlu çalışma yasağına girip girmediğini belirlemek için, davanın bütün koşullarını AİHS'nin 4. Maddesi'nin (madde 4) zımnen içerdiği kaygılar ışığında dikkate almış ve; **"Belirli bir mesleği edinmek için gerekli görülen hizmetin, bu hizmetin önceden isteyerek kabul edilmiş sayılmayacak kadar aşırı bir külfet getirmesi ya da mesleğin ileride sağlayacağı getirilerle orantısız olması halinde (örneğin söz konusu meslekle ilgili olmayan bir hizmet talep edilmesi durumunda) bir çalışma yasağının söz konusu olabileceğine"** hükmetmiştir.

63) Bu noktada AİHS madde 4-3'ün madde 4-2'de güvence altına alınmış hakkı "kısıtlayıcı" değil, neyin "'zorla ya da zorunlu çalışma' sayılmayacağını belirttiği için, bu hakkın içeriğinin "sınırlarını çizmeyi" amaçladığı şeklinde yorumlanması gerektiğini belirttikten sonra "Normal yurttaşlık yükümlülüklerinin bir parçası olan çalışma ya da hizmeti" zorla ya da zorunlu çalışma kapsamından hariç tutan sonuncu bent (madde 4-3-d), açısından davayı ele almış ve

başvurucunun içinde bulunduğu durumu göz önüne alarak, "özgür iradeyle seçilmiş bir meslek bağlamında talep edilen ücretsiz yardımın zorla çalıştırma sayılmayacağı" sonucuna varmıştır.

Danıştay 11. Dairesinin, 23/06/2009 tarihli ve E: 2006/6559, K: 2009/6677 sayılı Kararı

64) Danıştay 11. Dairesinin mezkur kararına ilişkin açıklamalara yukarıda 36. paragrafta yer verilmiştir.

65) Danıştay 11. Dairesi davada, söz konusu fazla çalışma ücretini düzenleyen 10/11/2003 tarih ve ... sayılı İçişleri Bakanlığı OLUR'unun sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'na dayandığına ve hukuka uygun olduğuna,

66) Ödenen fazla çalışma ücretinin mesai dışında yapılan fazla çalışma karşılığı olarak değil, görevin niteliği, yapılan işin zorluğu ve önemi doğrultusunda emniyet hizmeti sınıfı kadrolarında bulunanlardan görev yapılan birime göre salt bu görevi yerine getirmeleri nedeniyle her ay sabit olarak yapılan bir ödeme olduğuna ve günlük çalışma saatleri dışında yapılan çalışmaların karşılığı (alanlar için) ödenen fazla çalışma ücretinden nitelik olarak farklı olduğunun anlaşıldığına, bu kapsamda yapılan ödemenin hukuka uygun olduğuna, hükmetmiştir.

Tokat İdare Mahkemesi, 27/09/2012 Tarih, 2011/804 Esas, 2012/656 Karar

67) Tokat İdare Mahkemesi'nin mezkur kararına ilişkin açıklamalara yukarıda 40. paragrafta yer verilmiştir.

68) Söz konusu İdare Mahkemesi kararı davacı tarafından temyiz edilmekle birlikte Danıştay 2. Dairesince yapılan yargılama sonucunda, 19/11/2014 günlü ve E: 2014/2403, K: 2014/10507 sayılı karar ile Tokat İdare Mahkemesi'nce verilen 27.9.2012 günlü E:2011/804, K:2012/656 sayılı kararın ve dayandığı gerekçenin hukuk ve usule uygun olduğu, bozulmasını gerektirecek bir neden de bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

İzmir İnsan Hakları Kurulu Raporu 28/08/2001

69) Polis memuru tarafından İzmir İnsan Hakları Kuruluna yapılan başvuru üzerine 9 Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyelerinden Prof. Dr. B.Ö. ve Y.Doç. Dr. O.S. tarafından hazırlanan 28.08.2001 gün ve 259 sayılı "*Polislerin Çalışma Koşullarının Anayasada ve Uluslararası Belgelerde Garanti Edilen Hakların İhlaline Yol Açıp Açmadığı*" konulu hukuki mütalaada özetle;

70) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 101 inci maddesinde, günün yirmi dört saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan devlet memurlarının çalışma saat ve şekillerinin kurumlarınca düzenleneceği, bu düzenlemenin kanun, tüzük veya yönetmelik şeklindeki hukuki işlemlerle mümkün olabileceği ancak *emniyet teşkilatı mensuplarının çalışma saatlerine ilişkin olarak herhangi bir kanun, tüzük ve yönetmelik düzenlemesinin bulunmadığı ve çalışma saatlerinin genelgeyle tespit edildiği, hukuki bakımdan genelgelerle müstakil olarak çalışma saatleri konusunda asli düzenleme getirilemeyeceği, dolayısıyla bu çerçevede normlar hiyerarşisi açısından hukuki bir sakatlığın bulunduğu,*

71) Çalışma saatlerinin düzenli olmasının İnsan Hakları açısından çok önemli olduğu ve tahammülü aşan bir şekilde çalıştırılmanın ciddi bir hak ihlali olarak ortaya çıktığı, *Anayasanın 49 ncu, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22 nci, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 4 ncü maddeleri gereğince polisin çalışma koşullarına ilişkin mevcut*

düzenleme ve uygulamalarının Anayasanın, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin ve Avrupa İnsanları Hakları Sözleşmesinin Temel hükümlerine açıkça aykırı olduğu,

72) Anayasanın 59 uncu maddesinde "Dinlenmek çalışanların hakkıdır." Hükümünün yer aldığı ancak polislerin mevcut çalışma koşullarının düzenli bir dinlenme olanağını vermediği ve bunun anayasaya aykırılık teşkil ettiği,

73) Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken mevzuata uygun hareket etmelerinde ağır çalışma koşullarının olumsuz etkisi olabileceğinin göz ardı edilmemesi gerektiği, *İnsan Hakları alanında eğitim ve bilinçlendirmenin yanı sıra çalışma koşullarının iyileştirilmesinin İnsan Hakları ihlallerinin azalmasında önemli bir etken olacağı,* hak ihlallerine meydan vermemek için mevzuatın, hukukun temel prensiplerine uygun bir şekilde yorumlanarak uygulanmasının ve ayrıca yöneticilerin, takdir yetkilerini en isabetli ölçüler içerisinde özenle kullanmalarının önem taşıdığı, görüşleri belirtilmiştir.

C. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Mehmet ELKATMIŞ'ın Kamu Başdenetçisi'ne Önerisi

74) Kamu Denetçisi inceleme ve araştırması sonucunda; Personel sayısı ikiyüzkırkbinin (240.000) üzerinde olan Emniyet Teşkilatının çalışma saatlerinin "Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda ve tüzük veya yönetmeliklerde" değil "Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Çalışma Saatlerine İlişkin Esaslar" ile düzenlenmesinin bir eksiklik olduğu; konuyla ilgili olarak AB ülkelerindeki mevzuatın da dikkate alınarak uluslararası hukuk ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde **emniyet teşkilatı mensuplarının çalışma ile dinlenme saatleri ve şekilleriyle ilgili yeni bir yasal düzenleme yapılması gerektiği; Emniyet teşkilatı mensuplarına verilen ek görevlerin neler olduğu, ek görevlerin hangi durumlarda mesai içinde veya dışında kabul edileceği, ek görevler nedeniyle yapılan fazla mesailere karşılık olarak herhangi bir ücretin verilip verilmeyeceği gibi hususlardaki esasları belirleyen bir düzenlemenin mevcut olmadığı, dolayısıyla bu kapsamında **emniyet teşkilatı mensuplarının ek görevleriyle ilgili esasları içeren yasal bir düzenleme yapılması gerektiği;** 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek 21 inci maddesine istinaden **10/11/2003 tarih ve 4206 sayılı Bakan OLUR'uyla ödenen fazla mesai ücretiyle ilgili idari işleminin hukuka uygun olduğu** ancak söz konusu fazla mesai ücretinin kişinin fazla mesai yapıp yapmadığı dikkate alınmaksızın büro hizmetlerinde çalışanları dahil tüm polisler için ödenmesinin çalışma barışını ve huzurunu bozduğu, ayrıca bu uygulamanın hakkaniyete aykırı olduğu, söz konusu çalışma barışını ve huzurunun sağlanması, hakkaniyete aykırılığın giderilmesi için **3201 sayılı Kanunun Ek 21 inci maddesinin tekrar düzenlenerek veya başka bir düzenleme yapılarak fazla çalışma ücretlerinin hesaplanmasında her bir polis memuru için saat başı ücretlendirilmenin dikkate alınması;** Emniyet teşkilatı mensuplarına yoğun çalışma programı ve verilen ek görevler nedeniyle yaptıkları fazla mesailere karşılık olarak **657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 178 inci maddesinde kapsamında idari izin haklarının verilmesi gerektiğini;** Emniyet Teşkilatının merkez ve merkeze doğrudan bağlı birimlerinde 9.959, taşra teşkilatında 56.947 olmak üzere toplam 66.906 polis memurunun bir diğer ifadeyle polislerden % 27.7 sinin yani her dört polis memurundan birinin büro hizmetlerinde çalıştığı anlaşılmış olup, **söz konusu bu büro işlerinin önem ve mahiyetine göre sınıflandırılması, yapılacak bu sınıflandırmaya göre güvenlik zafiyeti oluşturmayacak ve sivil memur eliyle yürütülmesinde sakınca bulunmayan büro işlerinden polislerin alınması ve polislerin asli görevlerini yerine getirmesi için yasal bir düzenlemenin yapılması gerektiği;** Emniyet teşkilatı mensuplarının iş yükünün fazla, çalışma sürelerinin uzun olması, mesleki çalışma şartlarının zorluğu ve**

ağırlığı, fazla mesai ve verilen ek görevler nedenleriyle ailevi ve sosyal sorunlar ile ruhsal ve bedensel sıkıntılar yaşadıkları, toplumsal olaylarda orantısız güç kullanma nedenleri arasında fazla mesai ve ağır çalışma şartlarının etken olduğu, mesleki verimliliklerinin performanslarının ve motivasyonlarının düşük olduğu, mesleklerinin psikolojik yapılarını tahrip ettiği tespit edilmiş, bu tespitler doğrultusunda yukarıda belirtilen **yasal düzenlemelerin ivedilikle yapılmasının ve polislere gerekli psikolojik destek ve rehberlik hizmetlerin daha fazla verilmesinin yerinde olacağı belirtilerek idarelere tavsiyede bulunulmasını önermiştir.**

D. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme ve Gerekçe

75) İnceleme ve araştırma süreci devam ederken şikayet dosyasının teknik incelemeyi gerektirmesi nedeniyle dosyanın ulusal mevzuat (polis mevzuatı) ve uluslararası insan hakları mevzuatı doğrultusunda emniyet teşkilatının çalışma şartları konusunda araştırma ve çalışma yürüten, polislik mesleği ve kolluk hizmetleri uygulaması hakkında ihtisaslaşmış bilirkişiye tevdiine karar verilmiş olup **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde görevli öğretim üyesi Prof. Dr. A.Ç. bilirkişi olarak Kurum Yönetmeliğinin 24. maddesine göre seçilmiştir.**

76) Bilirkişiden şikayetçinin iddiaları ile idarenin cevabi yazıları ile dosya kapsamında yer alan tüm bilgi ve belgeler gözetilmek kaydıyla mevzuat ve uygulama çerçevesinde;

- Türk polis teşkilatının çalışma sürelerini düzenleyen ulusal mevzuatımız ve Avrupa ülkelerindeki uygulamalar gözetilerek halihazırdaki fiili çalışma saatlerinin karşılaştırılmalı olarak bir değerlendirmesi,

- Polislerin fazla çalışma saatlerinin; bu kişilerin biyolojik, psikolojik sağlığı vb. üzerindeki etkileri ile güvenlik hizmetinin ifası üzerindeki kısa ve uzun vadeli etkilerinin neler olabileceğinin,

- Polislerin fiili olarak çalıştıkları fazla süreler için devletin üstleneceği mali yük karşısında, polisin ergonomik olmayan çalışma şartları ve süreleri dolayısıyla halihazırda ödemekte olduğumuz sosyal yükün (toplumsal olaylar esnasında aşırı güç kullanımı, Türkiye'nin AİHM'de mahkum edilmesi, polis teşkilatının toplumdan ayrı ve toplumun karşısındaymış gibi algılanması sonucunu doğuran ayrışma/kutuplaşma vb.) karşılaştırılmalı bir analizinin, ortaya konularak sistemin bir bütün olarak iyileştirilmesine yönelik raporunu vermesi talep edilmiştir.

77) Bilirkişi konuya ilişkin hazırladığı raporunu 17/12/2014 tarihinde teslim etmiş olup **raporda;**

- Polislik mesleğinin iç güvenlik, kamu otoritesi ve düzeni ile genel asayişin sağlanması, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması ve devamının sağlanması açısından çok önemli görevleri uhdesinde barındırdığını;

- Bu açıdan "polislik mesleği"nin toplumdaki her birey için diğer bütün mesleklerden farklı bir durum ifade ettiğini, gündelik hayatımızın her saniyesinin güven ve huzur içinde devamı için "iyi bir polislik hizmeti"nin verilmesinin elzem olduğu;

- Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde 86 farklı çalışma modelinin uygulanmasının, personelin günlük 8, haftalık 40 saatin üzerinde çalıştırılmasının verimlilik, etkililik, yapılabirlik, dayanabilirlik ve çalışan memnuniyeti açısından fizyolojik, psikolojik ve sosyolojik sorunlara neden olacağı ve çalışanların performansını düşüreceği;

- Çalışma saatlerinde herhangi bir standardın olmayışı ve bazı keyfi uygulamaların çalışanların ailevi ve sosyal yaşamlarında, geçimsizlik, şiddet uygulama, boşanma, aile bireylerine ve arkadaşlara – akrabalara yeterli zaman ayıramama, yeterince dinlenememe; bunun sonucunda hem bedenen ve hem de ruhsal yıpranma ve tükenmişlik duygusunu yoğun olarak yaşamalarına neden olacağı;

- **Fazla mesai ücreti adı altında yapılan ödemenin fazla mesai yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın ödenmesinin adalet duygusunu zedelediği, verimli, adalet duygusunu zedelemeyen, iş ve çalışma barışını bozmayan, tüm çalışanların kendisine eşit davranıldığı duygusunu hissettiği çalışma saatleri ve standartları konusunda köklü düzenlemeler yapılması gerektiği; uluslararası uygulamalar dikkate alınarak adil, verimli, etkin ve tatmin eden bir çalışma model ve standardının geliştirilerek uygulamaya konulmasının, birey ve toplum yaşamı açısından ertelenemez bir gereklilik arz ettiği,**

- **Sonuç olarak,** polis memurlarının temel şikayetleri olan çalışma saat ve şartlarının çok uzun ve yıpratıcı olduğu, verilen ek görev ve fazla mesaiye karşılık fazladan bir ücret ödenmediği ve bunun polis memurları arasında bir ayrışma yarattığı, bunun da iş barışı, memnuniyeti ve adalet – eşitlik duygusunu zedelediği,

- Polislik mesleğinin, doğası gereği memurun ruh halini olumsuz etkileme potansiyeli yüksek olan bir meslek olduğu; polislerin diğer meslek sahipleriyle kıyaslandığında, sosyal, duygusal ve kültürel olarak çabuk yıprandıkları, polislerin önemli bir bölümünün orta ve alt toplumsal tabakalar kökenli olmalarının, başka iş bulamadıkları için polislik mesleğini seçmelerinin, hem kendileri ve hem de geldikleri ailelerin eğitim düzeyinin çok yüksek olmamasının, işe alınırken kapsamlı bir psiko-sosyal inceleme yapılmadan mesleğe kabul edilmelerinin ve kültürel olarak daha çok toplumun muhafazakar kesim tabanlı olmalarının, bu yıpranma ve etkilenme hızını artıran önemli faktörler olduğu, tüm bu unsurların bir araya gelmesi sonucunda zaman zaman yaşanan toplumsal olaylarda polislerin aşırı güç kullanma yoluna başvurdukları, hususları tespit edilerek,

Bütün bu açıklama, bilgi – belge, analiz ve değerlendirme göz önüne alındığında, polislerin şikayetlerinde haklı oldukları; hem polislerin kendileri ve hem de toplumsal yaşam için sağlıklı – etkili – verimli bir polislik için, AB standartları ve temel insan hakları da göz önüne alındığında; kesinlikle 40 saat/hafta üzerinde çalıştırılmamaları gerektiği; gece mesaisi ve resmî tatillerde çalışan personelin Maliye Bakanlığının tespit ettiği esaslara göre zamlı mesai ve fazla mesai ücreti ödenerek veya ek dinlenme izinleri verilerek teşvik edilmesi gerektiği, görev alanına doğrudan girmeyen "Ek" işlerde ise tercihen istekli olan personelin, ücreti karşılığı görevlendirilebileceği, sorunun temelinde fazla çalışma sonrasında polislerin kendilerini yenileyecek ek dinlenme izni verilmemesinin yattığı, fazla çalışma durumlarında polis memurlarının hem ruhsal ve hem de bedensel dinlenmelerini sağlayacak ek izinlerin mutlak surette verilmesi gerektiği, önerisinde bulunulmuştur.

78) Bilirkişi bu önerilerin hayata geçirilmemesi durumuna ilişkin olarak ise;

Polis memurunun kendine ve ailesine, çevresine zaman ayırabilen, kendisini geliştirecek sosyal ve kültürel faaliyetlerde bulunmasına zaman ve imkan yaratmanın son derece önemli olduğunu aksi durumlarda mevcut uygulamanın, hem polislerin kendilerine ve hem de hizmet götördükleri topluma zarar vereceğini; beklenenin altında bir standartta polislik hizmetine yol açacağını ve bunun sonucunda da toplumda hem polise, polis teşkilatına hem de rejime giderek artan ve tamir edilmesi zor olan bir güvensizlik duygusunun oluşacağı tespitinde bulunmuştur.

79) İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde polis memuru olarak görev yapan şikâyetçilerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda haftalık çalışma süresinin .. saat olarak belirlenmesine rağmen belirlenen sürenin çok üzerinde çalıştıkları ve bu çalışmalarını karşılığında fazla mesai ücreti veya izin alamadıkları, bu ağır çalışma şartları nedeniyle psikolojilerinin, sosyal ve aile hayatlarının bozulduğu; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 178 inci maddesi kapsamında yaptıkları fazla mesaiye karşılık olarak verilmesi gereken idari izinlerin verilmediği; bu uygulamaların hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu iddialarıyla ilgili olarak ilk aşamada dosya kapsamındaki bilgi ve belgeler, yukarıda yer verilen ulusal ve uluslararası mevzuat hükümleri ve bilirkişinin dosya kapsamına uygun tarafsız uzman görüşü doğrultusunda genel bir değerlendirme yapıldıktan sonra, "Çalışma Modelleri-Saatleri", "Ek Görevler", "Fazla Mesai", "İdari İzinler", "Büro Hizmetlerinde Çalışanlar" ve "Çalışma Şartları Nedeniyle Yaşanan Sorunlar" olmak üzere altı (6) ana başlık altında değerlendirmede bulunulacaktır.

80) Anayasa'nın 2 nci maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti; insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, konulan kurallarda **adalet ve hakkaniyet** ölçülerini göz önünde tutan, hakların elde edilmesini kolaylaştıran ve hak arama özgürlüğünün önündeki engelleri kaldıran devlet şeklinde tanımlanmıştır.

81) 26/11/2002 tarih ve 2001/79 esas, 2002/194 karar sayılı Anayasa Mahkemesi kararında *"Anayasanın ikinci maddesinde belirtilen **hukuk devleti**, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinde olan devlettir...Yasaların kamu düzeninin kurulması ve korunması, kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olması, genel, objektif, **adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi** hukuk devleti olmanın gereğidir."* açıklaması yapılarak, hukuk devleti ilkesi ile amaçları ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş, düzenleme yapılırken **adalet ve hakkaniyet ölçütlerinin de gözetilmesinin zorunlu olduğuna** vurgu yapılmıştır.

82) Ulusal Polis mevzuatımız açısından şikayet konusu fazla çalışma saatleri **incelendiğinde;** Emniyet hizmetleri sınıfı personelinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 99. maddesinde belirlenen haftalık 40 saatlik çalışma süresinden fazla çalışmasına dayanak Kanununun 101. maddesinde düzenlenmiş ve emniyet hizmetleri gibi günün yirmidört saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan devlet memurlarının çalışma saat ve şekillerinin kurumlarınca belirleneceği kurala bağlanmıştır.

Bu kapsamda benzer bir ifadeye "Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmeliğin" 3. maddesinde; "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." denilmek suretiyle yer verilmekte olup, emniyet hizmetleri sınıfı personelinin çalışma saatleri ve sürelerinin İçişleri Bakanlığı'nın 29/9/1995 tarihli onayı ile belirlenen "Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Çalışma Saatlerine İlişkin Esaslar" ile belirlendiğini görmekteyiz.

83) Kamu hizmeti gereği haftalık 40 saatten fazla çalışan kamu görevlilerinin, fazla çalıştıkları sürelerin maaş karşılığı çalışılan süre sayılabilmesi için ilgili kanun, tüzük ve yönetmelikte bu fazla çalışma sürelerine ilişkin açık bir düzenleme olması şarttır. Ancak yukarıda ifade edildiği üzere, 29/9/1995 tarihli "Esaslar" dışında emniyet hizmetleri sınıfı personelinin çalışma saat ve sürelerini belirleyen bir düzenleme yoktur.

84) Buna karşın, söz konusu düzenleyici işlemin tüzük veya yönetmelik hükmünde olmamasının, şikayetçilerin fazla çalışma süreleri karşılığında İdarenin 657 sayılı Kanununun 178. maddesi uyarınca işlem tesis etmesine engel olmayacağı değerlendirilmektedir. Bu sürelerin karşılığı olarak ücret ödenip ödenmemesi noktasında ise; 657 sayılı Kanununun 178/A maddesinde, yapılan fazla çalışmaların ücretle karşılanacağı haller tek tek sayılmak suretiyle açıklanmış olduğu, sayılanlar içinde emniyet hizmetlerine ilişkin ibare bulunmadığından bu personele fazla çalışmaları karşılığı ücret ödenmesinin mümkün olmadığı iddia edilebilirse de; 657 sayılı Kanununun 178/B maddesinde ki düzenleme de Kurumların gerektiği takdirde personelini günlük çalışma saatleri dışında fazla çalışma ücreti vermeksizin çalıştırabileceği, bu durumda personele yaptırılacak fazla çalışmanın her sekiz saati için bir gün hesabı ile izin verileceği anlaşılmaktadır.

85) Dolayısıyla, ilgili kanun, tüzük ve yönetmelikte yer almadığı halde haftada 40 saatten fazla çalıştırılan emniyet sınıfı personeline fazla çalışmaları karşılığı ücret ödenmesinin 657 sayılı Kanununun 178/A maddesi gereğince mümkün olmadığı öne sürülürse de, fazla çalıştıkları her sekiz saat için bir gün izin kullandırılması yine mezkur maddenin B bendi uyarınca yasal bir zorunluluktur.

Çalışma Modelleri-Saatleri Hakkında Değerlendirme

86) Dosyanın incelenmesinden, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Çalışma Saatlerine İlişkin Esaslar dayanak gösterilerek Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde **86 farklı çalışma modelinin** uygulandığı ve bu çalışma modellerinden; **12/24 çalışma modelinde** polislerin ek görevler hariç haftada **57 saat**, **8/24 ve 12/36 çalışma modelinde** polislerin ek görevler hariç haftada **42 saat** çalıştıkları ancak 12/36 Çalışma Modelinde personel sayısının yetersizliği nedeniyle çalışma süresinin haftalık **42 saatin üzerine** çıkabildiği, **08.00/17.00-09.00/18.00 çalışma modelinde** polislerin ek görevler hariç haftada **45 saat** çalıştıkları, geriye kalan **82 çalışma modelinde** ise polislerin görevin mahiyetine ve içeriğine göre haftalık çalışma saatlerinin **45 ile 60 saat** arasında değiştiği tespit edilmiştir.

87) Bununla birlikte polislerin 30 ek görevde bulunduğu, bu ek görevlerden dördünün (4) mesai içinde kabul edildiği, diğer yirmialtı (26) ek görevin ise duruma göre mesai içinde duruma göre

mesai dışında kabul edildiği; polislerin **mesai içinde kabul edilmeyen ek görevler hariç** iller bazında haftalık ortalama **41,79 ile 59,15** saat arası, ülke genelinde ise haftalık ortalama **47,61** saat çalıştığı anlaşılmıştır.

88) Bu doğrultuda, İkiyüzkırkbinin (240.000) üzerinde personeli olan Emniyet Teşkilatının çalışma saatlerinin "Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda ve tüzük veya yönetmeliklerde" değil de sadece esaslarla düzenlenmiş olmasının normlar hiyerarşisine aykırı olduğu, birlikişinin dosya kapsamına uygun ayrıntılı ve gerekçeli mütalaası doğrultusunda polis memurlarının 40 saatin üzerinde çalıştırılmamaları, mümkün değilse konuyla ilgili olarak AB müktesebatı da dikkate alınarak uluslararası hukuk ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde Avrupa Polis Konfederasyonu'nun (EUROCOP) hazırladığı çalışma saatleri yönergesi (Working Time Directive) doğrultusunda azami çalışma süresinin 48 saat olarak belirlenmesi yönünde yeni bir yasal düzenleme yapılması gerektiği, kanaati ve sonucuna varılmıştır.

Ek Görevler Hakkında Değerlendirme

89) Dosyanın incelenmesinden, polisler otuz (30) farklı ek görev verildiği, bunlardan şehit cenazeleri seyyar satıcılar, yıkım-ihale tedbirleri, mahkeme tedbirleri ve para nakli olmak üzere dört (4) görevin mesai içinde kabul edildiği; diğer yirmi altı (26) ek görevin ise duruma göre mesai içinde duruma göre mesai dışında kabul edildiği ve bu konuda net bir uygulama ile yasal düzenlemenin bulunmadığı; polislerin sınav tedbirleri (Açık Öğretim Fakültesi, ÖSYM ve Milli Eğitim Bakanlığı sınavları) dışındaki ek görevler için herhangi bir ek ücret veya idari izin almadıkları tespit edilmiştir.

90) Söz konusu ek görevlerle ilgili olarak, Emniyet teşkilatı mensuplarına verilen ek görevlerin neler olduğu, ek görevlerin hangi durumlarda mesai içinde veya dışında kabul edileceği, ek görevler nedeniyle yapılan fazla mesailere karşılık olarak herhangi bir ücretin verilip verilmeyeceği gibi hususlardaki esasları belirleyen bir düzenlemenin mevcut olmadığı, dolayısıyla bu kapsamda, AB müktesebatı da dikkate alınarak uluslararası hukuk ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde emniyet teşkilatı mensuplarının ek görevleriyle ilgili esasları içeren yasal bir düzenleme yapılması, ek görevlendirmelerde gönüllük esasının kabul edilmesi ve mesai dışında gerçekleştirilen tüm ek görevler için ek ücret ödenmesi gerektiği, kanaati ve sonucuna varılmıştır.

Fazla Mesai Hakkında Değerlendirme

91) Dosyanın incelenmesinden, fazla mesai kapsamında 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek-21 inci maddesinde emniyet teşkilatı mensupları (polisler) arasında görevin mahiyeti ve içeriğine istinaden dördü bir sınıflandırmanın yapıldığı, bu sınıflandırma kapsamında fazla mesai yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın fazla mesai adı altında polisler 377,00-138,00 TL arasında aylık sabit bir ücretin ödendiği,

92) Danıştay 11. Dairesinin 23/06/2009 tarih ve 2006/6559 Esas, 2009/6677 Karar sayısıyla ödenen fazla çalışma ücretinin; mesai dışında yapılan fazla çalışma karşılığı olarak değil, görevin niteliği, yapılan işin zorluğu ve önemi doğrultusunda emniyet hizmeti sınıfı kadrolarında bulunanlardan görev yapılan birime göre ve salt bu görevi yerine getirmeleri nedeniyle her ay sabit olarak yapılan bir ödeme olduğu, ayrıca günlük çalışma saatleri dışında yapılan çalışmaların karşılığı (alanlar için) ödenen fazla çalışma ücretinden de nitelik olarak farklı olduğu yönünde karar verdiği, tespit edilmiştir.

93) 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek 21 inci maddesine istinaden 10/11/2003 tarih ve 4206 sayılı Bakan Olur'uyla ödenen fazla mesai ücretiyle ilgili idari işlemin hukuka uygun olduğu ancak söz konusu fazla mesai ücretinin kişinin fazla mesai yapıp yapmadığı dikkate alınmaksızın büro çalışanları dahil tüm polislere ödenmesinin çalışma barışını ve huzurunu bozduğu, ayrıca bu uygulamanın hakkaniyete aykırı olduğu, söz konusu hakkaniyete aykırılığın giderilmesi için 3201 sayılı Kanunun Ek 21 inci maddesinin tekrar düzenlenerek veya başkaca bir yasal düzenleme yapılarak fazla çalışma ücretlerinin hesaplanmasında her bir polis memuru için 40 saatin üzerinde fiilen yapılan fazla çalışma karşılığında saat başı ücretlendirilmenin yapılması gerektiği, kanaati ve sonucuna varılmıştır.

İdari İzinler Hakkında Değerlendirme

94) 82-85 numaralı paragraflarda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere ve Tokat İdare Mahkemesinin, 27/09/2012 Tarih, 2011/804 Esas, 2012/656 Karar sayılı kararını onayan Danıştay İkinci Dairesinin 19/11/2014 günlü ve E:2014/2403 K:2014/10507 sayılı kararı uyarınca halihazırda emniyet teşkilatı personeli olarak görev yapan polisler fazla mesailerine karşılık olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 178/B maddesi kapsamında idari izinlerin verilmesinin bir zorunluluk olduğu, kanaati ve sonucuna varılmıştır.

Büro Hizmetlerinde Çalışan Polisler Hakkında Değerlendirme

95) Dosyanın incelenmesinden, Emniyet Teşkilatının merkez ve merkeze doğrudan bağlı birimlerinde ve taşra teşkilatında olmak üzere polislerin % 27.7 sinin yani her dört polis memurundan birisinin büro işlerinde çalıştığı; 3201 sayılı kanunun ek-21 inci maddesi kapsamında büro hizmetlerinde görev yapan bu polis memurlarının fazla mesai yapıp yapmadıklarına bakılmaksızın fazla mesai ücreti olarak aylık sabit 290-TL aldıkları, öte yandan Emniyet teşkilatında büro işlerinde çalışan polis sayısının oldukça yüksek olduğu, bu polisler 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek 21 inci maddesi kapsamında fazla mesai yapıp yapmadığına bakılmaksızın fazla mesai ücretinin verilmesinin çalışma huzurunu ve barışını bozduğu, tespit edilmiştir.

96) Danıştay 11. Dairesinin, 23/06/2009 tarihli ve E: 2006/6559, K: 2009/6677 sayılı Kararından hareketle 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek 21 inci maddesi kapsamında fazla mesai yapıp yapmadığına bakılmaksızın yapılan fazla mesai ücretinin mesai dışında yapılan fazla çalışma karşılığı olarak değil, görevin niteliği, yapılan işin zorluğu ve önemi doğrultusunda emniyet hizmeti sınıfı kadrolarında bulunanlardan görev yapılan birime göre salt bu görevi yerine getirmeleri nedeniyle her ay sabit olarak yapılan bir ödeme olduğu ve günlük çalışma saatleri dışında yapılan çalışmaların karşılığı (alanlar için) ödenen fazla çalışma ücretinden nitelik olarak farklı olduğu mütalaasından hareketle **görev tazminatı niteliğindeki bu ödemenin devamının gerektiği ancak görevin taşıdığı risk unsurları, işin önem ve mahiyeti ile ölçülü ve orantılı bir ödemeye dönüştürülmesi gerektiği;**

97) **Bunun birlikte şikayetlerin ana konusunu çalışma saatlerinin belirsizliği ve yoğunluğu ile fiili olarak yapılan fazla çalışma karşılığında fazla mesai ücreti ya da idari izin hakkından yararlanamama oluşturduğundan, kısa vadede çözümün ancak, büro işlerinin önem ve mahiyetine göre sınıflandırılarak yapılacak bu sınıflandırmaya göre güvenlik zafiyeti oluşturmayan ve sivil memur eliyle yürütülmesinde sakınca bulunmayan büro işlerinden**

polislerin alınması ve polislerin asli görevlerini yerine getirmesi için yasal bir düzenlemenin yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Çalışma Şartları Nedeniyle Yaşanan Sorunlar

98) Dosyanın incelenmesinden, iş yükünün fazla, çalışma sürelerinin uzun olması, mesleki çalışma şartlarının zorluğu ve ağırlığı, fazla mesai ve verilen ek görevler nedenleriyle polislerin aile ve sosyal hayatlarına yeterli zamanı ayıramadıkları ve bu konularda sorunlar yaşadıkları, diğer meslek gruplarına göre aile içerisinde daha fazla sorunla karşılaştıkları, eş ve çocuklarıyla iletişim kuramadıkları, polis ailelerinde şiddetli geçimsizlik ve boşanma oranlarının daha yüksek olduğu, polislerin mesleki verimliliklerinin, performanslarının, motivasyonlarının iş tatminlerinin düşük olduğu ve tükenmişlik hissinin kapıldıkları, polislerin toplumsal olaylarda orantısız güç kullanma nedenleri arasında fazla mesai ve ağır çalışma şartlarının etken olduğu, ruhsal ve bedensel sıkıntılar yaşadıkları tespit edilmiş ve bu husus bilirkişi tarafından da teyit edilmiştir.

99) **Bu açıklamalar ve tespitler dikkate alındığında, polislerin çalışma ve dinlenme saatleri, idari ve yıllık izinleri, verilen ek görevler ve fazla mesai gibi konularda gerekli yasal düzenlemelerin uluslararası sözleşmelere uygun olarak ivedilikle yapılmasının elzem olduğu, kanaati ve sonucuna varılmıştır. Nitekim, polislerin fiili olarak çalıştıkları fazla süreler için devletin üstleneceği mali yük karşısında, ergonomik olmayan çalışma şartları ve süreleri dolayısıyla halihazırda ödemekte olduğumuz sosyal yükün (toplumsal olaylar esnasında aşırı güç kullanımı, Türkiye'nin AIHM'de mahkum edilmesi, polis teşkilatının toplumdan ayrı ve toplumun karşısındaymış gibi algılanması sonucunu doğuran ayrışma/kutuplaşma vb.) çok daha ağır olduğu mütalaa edilmiştir.**

100) **Tüm bu 6 başlık altında incelenen sorun alanlarına ait mevcut uygulamaların İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 23. ve 24. maddeleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 4. maddesi, Avrupa Sosyal Şartının 2. maddesi, Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin 6 ve 7. maddeleri, Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin 8. maddesi, Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nin 31. maddesi, 29 No.lu Cebri ve Mecburi Çalıştırmaya İlişkin İLO Sözleşmesinin 2. maddesi, ILO 111 No.lu Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesinin 1 ve 2. maddeleri amir hükümleri ve Anayasamızın 2., 18., 49., 50., 55. maddelerine aykırılık teşkil ettiği tespit edilmiştir.**

E. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

101) Anayasa'nın "Zorla çalıştırma yasağı" başlıklı 18. maddesinde, hiç kimsenin zorla çalıştırılmayacağı, angaryanın yasak olduğu düzenlenmekle birlikte bu kavramların tanımı yapılmamıştır. Anılan maddenin gerekçesinde, "Çalışma, iş görme kişinin serbest iradesiyle yüklendiği bir faaliyet, diğer bir deyimle serbest iradeyle üstlenilen bir yükür. Bu yükün kişiye zorla kabul ettirilmesi, kendisinin, iradesi dışında bir faaliyette bulunmaya mecbur bırakılması hem kişi hürriyetiyle bağdaşmayan bir husustur; hem de bu duruma sokulan kişi için bir eziyet teşkil eder. Bu nedendir ki maddenin birinci fıkrası zorla çalıştırmayı yasaklamaktadır. Bu fıkra ile aynı zamanda "Angarya yasağı" da getirilmiştir. "Angarya", kişinin emeğinin karşılığını almadan zorla çalıştırılmasıdır. Maddenin ikinci fıkrası "Zorla çalıştırma"

sayılmayacak halleri göstermektedir ve bu sayım sınırlayıcıdır." demek suretiyle zorla çalıştırma ve angaryanın tanımı yapılmıştır.

Zorla çalıştırma kavramının tanımı ve içeriği belirlenirken temel insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelerden, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yorum ve içtihatlarından faydalanılabilir. Zorla çalıştırma yasağına ilişkin bir tanımı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yukarıda uygulamalar başlığı altında yer verilen Van Der Musselle - Belçika Kararında 29 No.lu Cebri ve Mecburi Çalıştırmaya İlişkin İLO Sözleşmesinin 2. maddesine ve AİHS'nin 4. maddesine atıfta bulunmak suretiyle yapmıştır.

102) Söz konusu kararda esas alınan tanıma göre 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 çalıştırmadan söz edilebilmesi için, kişinin ceza tehdidi altında ve rızası bulunmaksızın çalıştırılması gerekmektedir (AYM, E.2011/150, K.2013/30, K.T. 14/2/2013).

Anayasa'nın 18. maddesinde zorla çalıştırma yasağıyla birlikte angaryanın da yasak olduğu belirtilmiştir. Sözleşme'de yer almayan bu ifade, Anayasa'nın 18. maddesinin gerekçesinde "**kişinin emeğinin karşılığını almadan zorla çalıştırılması**"; Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da "**bir maldan ya da bir kişinin çalışmasından karşılıksız yararlanma**" şeklinde tanımlanmıştır (Bkz. AYM, E.2011/150, K.2013/30, K.T. 14/2/2013). Buna göre angarya, zorla çalıştırmanın bedel ödenmeksizin yaptırılan şekli olarak kabul edilebilir. Dolayısıyla, angarya yasağı ile ilgili şikâyetlerin de zorla çalıştırma yasağı kapsamında incelenmesi gerekir.

103) AİHM'e göre bir eylemin zorla çalıştırma veya zorunlu çalışma sayılabilmesi için: **Kişinin işi kendi iradesine aykırı olarak yapması, işi yapma yükümlülüğünün "haksız" veya "baskıcı" olması veya yapılmasının katlanılmaz sıkıntılara yol açması gerekir. Ayrıca kişinin bu işi önceden rızasıyla yapıp yapmadığı, bir kuruma isteyerek girip girmediği, normal yurttaşlık veya mesleki yükümlülüğünün bir parçası olan bir hizmeti ifa edip etmediği ve işin gerektirdiği hizmetin önceden isteyerek kabul edilmiş sayılamayacak kadar aşırı bir külfet getirip getirmediği hususları da dikkate alınmalıdır** (Bkz. AYM, E.2011/150, K.2013/30, K.T. 14/2/2013 Van Der Musselle/Belçika, B. No: 8919/80, 23/11/1983, § 32-41; Zarb Adami/Malta, B. No: 17209/02, 20/6/2006).

104) Yukarıdaki hususlar, dosya kapsamında şikâyetçiler ve idare tarafından sunulan bilgi ve belgeler ışığında incelendiğinde, **Şikâyetçilerin polislik mesleğini seçerken, bu işi kendi iradeleriyle üstlendikleri kuşku götürmemekle birlikte, "Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Çalışma Saatlerine İlişkin Esaslar" uyarınca hizmetin gerekleri doğrultusunda olağanüstü durumlarda 12/12, diğer hallerde 12/24 veya 12/36 esaslarından herhangi birine veya her birine göre; çalışma süresi 40 saatten az ve 12/24 esasından daha ağır olmayacak biçimde çalışma usullerinin uygulanabileceğini bildikleri ve polislik mesleğinin yazılı ve yazılı olmayan kuralları ve doğası gereği bazı hallerde ise daha ağır çalışma koşulları altında da çalışabileceklerini öngörerek bu mesleği seçmiş olduklarını kabul etsek dahi, katlanmak zorunda kaldıkları aşırı külfetin mesleğin gerekleriyle orantısız olduğunun kabulü gerektiği düşünülmektedir.**

Bu durum, yukarıda uluslararası mevzuat başlığı altında değinilen İnsan Hakları Evrensel

Beyannamesinin 23. ve 24. maddeleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 4. maddesi, Avrupa Sosyal Şartının 2. maddesi, Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin 6 ve 7. maddeleri, Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin 8. maddesi, Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nin 31. maddesi, 29 No.lu Cebri ve Mecburi Çalıştırmaya İlişkin ILO Sözleşmesinin 2. maddesi, ILO 111 No.lu Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesinin 1 ve 2. maddeleri amir hükümleri ve Anayasamızın 2., 18., 49., 50., 55. maddelerine aykırılık teşkil ettiği tespit edilmiştir.

F. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

105) Polisler, gerek kamu düzeninin sağlanması gerekse bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması gibi çok önemli bir hizmeti yerine getirmektedir. Topluma kesintisiz olarak sunulan bu hizmetleri yerine getiren bu meslek mensupları arasında özellikle adaletin, huzurun ve dayanışmanın sağlanmış olması çok büyük önem arz etmektedir. Aksi takdirde kendi içinde adaleti, huzuru ve dayanışmayı sağlayamamış bir meslek grubundan ülke içinde adaleti, huzuru ve dayanışmayı sağlamasını beklemek yersizdir.

106) AB katılım sürecinde atılan reform adımları, özellikle polis mesleğini daha modern, etkin ve hukuka bağlı olmaya zorlamaktadır. Bu doğrultuda devletin emniyet mensuplarına yönelik politikaları stratejik plana dayanmalı, mesleğin ihtiyaç ve sıkıntıları tespit edilerek giderilmeli, toplumun her kesiminden insanların bu mesleğe girmesi özendirilmelidir.

107) Bilindiği üzere, konuyla ilgili olarak Kurumumuza, "Taksim Gezi Parkı Projesi çalışmalarını protesto etmek ve yıkıma engel olmak amacıyla, demokratik gösteri haklarını kullanan insanlara yönelik ülke genelinde yaygınlaşan orantısız ve aşırı güç ile şiddet uygulandığı iddialarına istinaden, "yıkımın durdurulması ve olaylarda şiddet uygulayan kamu görevlilerinin cezalandırılması" talebiyle yapılan başvurular sonucunda, Kurumumuz tarafından 2013/90 sayılı Tavsiye Kararı verilmiştir. Söz konusu Tavsiye Kararı'nın 412 ve 435 nolu paragraflarında; *"Toplumsal olaylara müdahalede görevli kolluk personelinin çalışma şartlarının saat bağlamında belirsizliğine, uzun ve belli olmayan çalışma süresine, ikinci bir emre kadar hazır bekletilmesine, izinlerinin ve dinlenme zamanlarının sürekli kesintiye uğratılmasına, sosyal ve ekonomik durumlarının yeterli olmadığına, aslî görevi dışında ek görevlerin verilmesi nedeniyle iş yoğunluğuna ve aksayan çalışma düzenlerine, yeterli psikolojik destek verilemediğine değinilmiştir. Tavsiye Kararı'nın sonuç kısmında da toplumsal olaylara müdahalede görevli kolluk personelinin sosyal ve ekonomik hakları ile personele yeterli dinlenme süresinin tanınması başta olmak üzere çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve gerekli psikolojik destek sağlanması konularına daha fazla önem verilmesi yönünde idarelere tavsiyede bulunulmuştur.*

108) Bununla birlikte Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından 2014 yılı itibariyle otuzüç (33) İl Emniyet Müdürlüğü'nün bazı birimlerinde ergonomik vardiya modeline geçildiği, bu model içerisinde polislerin günde 8 saatten olmak üzere haftada 40 saat çalıştığı, modelin uygulandığı illerdeki polislerden de olumlu geri dönüşlerin olduğu anlaşılmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün bu konudaki uygulaması takdir edilecek olumlu bir gelişme olarak değerlendirmekte ve bu uygulamanın diğer illerde de hayata geçirilmesi gerektiği düşünülmekle birlikte halihazırda şikayet konusuna ilişkin devam eden uygulamaların yukarıda değinildiği üzere Anayasaya ve uluslararası düzenlemelere aykırı olduğu tespitinden hareketle iyi yönetim ilkelerine uygun olduğunu söylemek mümkün olmayacaktır.

109) Dosyada mevcut bilgi ve belgelerden hareketle üzerinde durulması gereken ve 2013/90 sayılı Tavsiye kararımızda da eleştirdiğimiz üzere, polis amirlerinin aşırı temkinli bir yaklaşım sergileyerek toplumsal olayların yönetimi konusundaki mevzuat hükümlerini, emri altındaki polis görevlileri açısından keyfi uygulamakta oldukları özellikle emniyet teşkilatında uygulanan ikinci bir emre kadar görevden ayrılmanın yasaklanması uygulamasının bu keyfilige örnek oluşturduğu tespit edilmiştir. Sorumlu amir ve yöneticiler bu yöndeki yaklaşımı ancak terk edecek olurlarsa yukarıda zikredilen önerilerin hayata fiilen geçebileceği mütaala edilmiştir.

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

110) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

B. Yargı Yolu

111) 2709 Sayılı 1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Başlıklı 40. maddesinin 2. fıkrasında, "*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*" hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, tavsiye kararımıza istinaden idareye başvurulması, başvurunun reddi halinde Ankara İdare Mahkemesi'ne yargı yoluna gidilmesi mümkündür.

V. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçelerle ve dosya kapsamına göre, ŞİKAYETİN KABULÜNE;

İçişleri Bakanlığının iç güvenlik konusundaki en temel görevini yerine getiren emniyet teşkilatı mensuplarının (polislerin) çalışma huzuru ve adaleti içerisinde yetki, görev ve sorumluluklarını insan hakları saygılı ve demokratik hukuk kurallarına bağlı bir şekilde kullanmalarını teminen;

1) Emniyet teşkilatı mensuplarının **çalışma ile dinlenme saatleri ve şekillerinin**, uluslararası sözleşmeler ile garanti altına alınan haklar ve hakkaniyet ilkeleri, AB müktesebatı ve üye ülke uygulamaları gözetilerek ve normlar hiyerarşisi gereği Kanunla ve kanuna uygun olarak Tüzük veya Yönetmelik ile düzenlemesi,

2) Emniyet teşkilatı mensuplarının **40 saat/hafta üzerinde çalıştırılmamaları**, mümkün değilse Avrupa Polis Konfederasyonu'nun (EUROCOP) hazırladığı çalışma saatleri yönergesi (Working Time Directive) doğrultusunda azami çalışma süresinin 48 saat olarak belirlenmesi ve 3201 sayılı Kanunun Ek 21 inci maddesinin tekrar düzenlenerek veya başkaca bir yasal düzenleme yapılarak fazla çalışma ücretlerinin hesaplanmasında her bir polis memuru için 40 saatin üzerinde fiilen yapılan fazla çalışma karşılığında saat başı ücretlendirilmenin yapılması,

3) 28 numaralı paragrafta yer verilen Avrupa Birliği ülkeleri uygulamaları da gözetilerek **kesintisiz çalışma süresinin (nöbet süresi) 8 saati geçmemesi** yönünde düzenleme yapılması,

4) Emniyet teşkilatı mensuplarının ek görevleriyle ilgili esasların uluslararası sözleşmeler ile garanti altına alınan haklar gözetilerek düzenleyici bir işlem ile yazılı hale getirilerek hukuki açıdan bağlayıcı bir niteliğe ve standarda kavuşturulması, ek görevlendirme yapılacakların öncelikle istekli olanlara arasından seçilmesi, yeterli istekli olmadığı takdirde re'sen görevlendirme yoluna gidilmesi, haftalık çalışma saatini aşan ek görevlendirmeler için fazla mesai ücret ödenmesi,

5) 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek 21 inci maddesi kapsamında fazla mesai yapıp yapmadığına bakılmaksızın yapılan fazla mesai ücretinin mesai dışında yapılan fazla çalışma karşılığı olarak değil, görevin niteliği, yapılan işin zorluğu ve önemi doğrultusunda emniyet hizmeti sınıfı kadrolarında bulunanlardan görev yapılan birime göre salt bu görevi yerine getirmeleri nedeniyle her ay sabit olarak yapılan tazminat niteliğinde bir ödeme olduğu yönündeki Danıştay 11. Dairesinin kararı doğrultusunda görev tazminatı niteliğindeki bu ödemenin görevin taşıdığı risk unsurları, işin önem ve mahiyeti ile ölçülü ve orantılı bir ödemeye dönüştürülmesi,

6) Büro işlerinin önem ve mahiyetine göre sınıflandırılarak yapılacak bu sınıflandırmaya göre güvenlik zafiyeti oluşturmayan ve sivil memur eliyle yürütülmesinde sakınca bulunmayan büro işlerinden polislerin alınarak, polislerin asli görevlerini yerine getirmesi için yasal bir düzenlemenin yapılması,

7) Polislik mesleğinin, doğası gereği memurun ruh halini olumsuz etkileme potansiyeli yüksek olan bir meslek olduğu; polislerin diğer meslek sahipleriyle kıyaslandığında, sosyal, duygusal ve kültürel olarak çabuk yıprandıkları bu hususun bilimsel düzeyde yürütülen çalışmalarla da ortaya konduğu hususları gözetilerek polislere ihtiyaç duydukları gerekli psikolojik destek ve rehberlik hizmetlerinin daha fazla ve etkin bir şekilde verilmesini mümkün kılacak önlemleri alması hususlarında İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NA ve MALİYE BAKANLIĞI'NA, ilgili Bakanlıklarca hazırlanacak "mevzuat değişikliği teklifi" ne ilişkin tasarımı gündemine alması hususunda takdir ve gereği için BAŞBAKANLIK'A TAVSİYEDE BULUNULMASINA,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde, gerekçesinin otuz (30) gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna;

Bu kararın, şikâyetçilere, BAŞBAKANLIK'A, İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NA, MALİYE BAKANLIĞI'NA ve EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NE tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

M.Nihat ÖMEROĞLU

Kamu Başdenetçisi