



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

# AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ

## İKİNCİ BÖLÜM

### KABUL EDİLEBİLİRLİK HAKKINDA KARAR

Başvuru No. 45288/07

Nusret Yüksel AYKURT / Türkiye

*Başkan*

Ledi Bianku,

*Yargıçlar*

Nebojša Vučinić,

Jon Fridrik Kjølbro

ve *Bölüm Yazı İşleri Müdür Yardımcısı* Hasan Bakırcı'nın katılımıyla 6 Şubat 2018 tarihinde Komite halinde toplanan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (İkinci Bölüm), 13 Ağustos 2007 tarihinde yapılan başvuruyu ve davalı Hükümet tarafından sunulan görüşler ile başvuranın cevap olarak sunduğu görüşleri göz önünde bulundurarak, gerçekleştirilen müzakerelerin ardından aşağıdaki kararı vermiştir.

© T.C. Adalet Bakanlığı, 2020. Bu gayri resmî çeviri, Adalet Bakanlığı, İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı tarafından yapılmış olup, Mahkeme açısından bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu çeviri, davanın adının tam olarak belirtilmiş olması ve yukarıdaki telif hakkı bilgisiyle beraber olması koşulu ile Adalet Bakanlığı, İnsan Hakları Dairesi Başkanlığına atıfta bulunmak suretiyle ticari olmayan amaçlarla alıntılanabilir.

## OLAYLAR

1. Başvuran Nusret Yüksel Aykurt 1960 doğumlu Türk vatandaşı olup Şanlıurfa'da ikamet etmektedir. Mahkeme önünde, Diyarbakır Barosuna bağlı Avukat M. Vefa tarafından temsil edilmektedir.

Türk Hükümeti ("Hükümet") ise kendi görevlisi tarafından temsil edilmiştir.

Başvurunun kendine özgü koşulları, taraflarca ifade edildiği şekilde, aşağıdaki gibi özetlenebilir.

### A. Davanın Koşulları

2. Başvuran 18 Mart 1987 tarihinde, Şanlıurfa'da Suruç Mal Müdürlüğünde ("işveren") Devlet Memurları Kanunu'na tabii gece bekçisi olarak çalışmaya başlamıştır.

3. Başvuran 3 Eylül 1997 tarihinde Şanlıurfa Valiliğine başvurarak önceden tazminat ödenmesi talebinde bulunmuştur. Dilekçesinin ilgili bölümleri aşağıdaki şekildedir:

"(...) Normalde sekiz saat çalışmam gerekirken, her gün yaklaşık on beş saat çalışıyorum. Bu koşullar altında çalışmak yalnızca fiziksel durumuna zarar vermekle kalmamış; fakat aynı zamanda başkaca sağlık problemlerine yol açmıştır. Bu durum aile hayatımı da etkilemektedir. 1987 yılından bu yana, ortalama olarak, her bir çalışma günü için fazladan çalıştığım yedi saati hesaplamanızı ve [bu çalışmanın] karşılığı olarak, izin verilmek ya da fazla çalışma ücreti ödenmek suretiyle zararımın giderilmesini rica ediyorum (...)"

Valiliğin cevap vermemiş olması nedeniyle, talep reddedilmiş sayılmıştır.

4. Başvuran 18 Kasım 1997 tarihinde Gaziantep İdare Mahkemesinde ("Mahkeme") Şanlıurfa Valiliği hakkında dava açmıştır. Başvuran, 657 sayılı Kanun'un 99, 101 ve 178 b) maddelerini ileri sürerek (aşağıda 10 ve 11. paragraflar *in limine* (başlangıcında)), 18 Mart 1987 tarihinden bu zamana kadarki döneme ait 16.500 saat fazla çalışma için tazminat talebinde bulunmuştur (yukarıda 2. paragraf).

5. Mahkeme 17 Temmuz 1998 tarihinde kısmen başvuran lehinde karar vermiştir. Mahkeme, başvuranın haftalık çalışma süresinin kırk saati aştığını kabul ederek, işverenin, başvurana, ne fazladan çalıştığı için gereğince bir çalışma ücreti ödendiğini ne de telafi edici izinler verdiğini gösterecek durumda olmadığını tespit etmiştir. Bu nedenle, 657 sayılı Kanun'un 99. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır.

6. Danıştay 9 Şubat 2002 tarihli kararla, bu kararı bozmuştur. Karar gerekçesinde, başvuranın haftalık çalışma saati, Cumartesi ve Pazar olmak üzere iki gün izinli olmasına rağmen kırk saati aşıya da, bu durumun, söz konusu hizmetin özelliği ve devamlılığı nedeniyle gerekli olduğunun altını çizmiştir. Yüksek Mahkeme, 657 sayılı Kanun'un 99 ve 178 B) maddelerine atıfta bulunarak (yukarıda 12. paragraf), somut olayda, olağan çalışma saatinin aşılmasında kanuna aykırılık bulunmadığı ve bu nedenle herhangi bir tazminat ödenmesine yer olamadığı sonucuna varmıştır.

7. Danıştay 26 Mayıs 2004 tarihinde başvuran tarafından yapılan karar düzeltme talebini reddetmiş ve dosyayı Gaziantep İdare Mahkemesine göndermiştir.

8. Mahkeme 22 Kasım 2004 tarihli kararla, 9 Şubat 2002 tarihli bozma kararına uymuştur. Danıştay tarafından ele alınan gerekçeleri sıralayarak, başvuranın talebini reddetmiştir.

9. Danıştay 22 Mayıs 2007 tarihinde, Gaziantep İdare Mahkemesinin kararını onamıştır.

## **B. İlgili İç Hukuk Kuralları**

10. Memurların haftalık çalışma süresi, genel olarak kırk saattir. Bu süre Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir (657 sayılı Kanun'un 99. maddesi). Ancak, özel kanunlarda yahut bunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma süreleri tespit olunabilir. Günün

yirmi dört saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan Devlet memurlarının çalışma saat ve şekilleri, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının muvafakati alındıktan sonra kurumlarınca düzenlenir (657 sayılı Kanun'un 101. maddesi).

11. 31 Mayıs 1974 tarihli 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değiştirilen 657 sayılı Kanun'un 178. maddesinin d) bendinde "görevin gereği olarak fazladan çalışma" yükümlülüğü bulunan kamu çalışanına halinde tazminat ödenmesi öngörülmektedir. Ancak bu hüküm -1 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren- 8 Temmuz 1991 tarihli 433 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, fazla çalışmaya bağlı olarak çalışma ücreti ödenmesini gerektiren durumları sınırlandırarak şekilde değiştirilmiştir. Devlet memurlarına,

– yasal olarak kesin bir süre içinde yerine getirilmesi gereken bir göreve bağlı;

– mücbir sebep halleri süresince ya da;

– görevlerin doğası gereği kırk saati aşan ya da zorunlu çalışmayı sağlamak için gerçekleştirilen, fazladan çalışma için ödeme yapılmaktadır.

12. Bu varsayımlar haricinde, 178. maddeye eklenen yeni B) fıkrasında bu durum düzenlenmektedir. 178 B) maddesi aşağıdaki şekildedir:

"Kurumlar gerektiği takdirde personelini günlük çalışma saatleri dışında fazla çalışma ücreti vermeksizin çalıştırabilirler. Bu durumda personele yaptırılacak fazla çalışmanın her sekiz saati için bir gün hesabı ile izin verilir. (...)"

Yapılan bu düzenlemeden hemen sonra, 657 sayılı Kanun'un 178. maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun yanı sıra, 178 B) maddesinin hükümleri, 20 Mayıs 1994 tarihli 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mevzuata yeniden dâhil edilmiştir. Bu madde 1997 yılında tekrar iptal edilmiş; ancak B) fıkrası, eski halini koruyarak 4 Nisan 1998 tarihli 4359 sayılı Kanunla yeniden kabul edilmiştir. O zamandan bu yana, bu hükümde değişiklik yapılmamıştır.

13. Olayların meydana geldiği dönemde, 26 Mayıs 1927 tarihli 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun 93. maddesinin 1. fıkrası şu şekildeydi:

“İlgili olduğu bütçe yılının sonundan başlayarak beş yıl içinde alacaklıları tarafından, (...) takip edilmediğinden veya belgeleri verilmediğinden dolayı ödenemeyen borçlar zamanaşımına uğrayarak Devlet lehine düşer.”

Bu hüküm 1 Ocak 2005 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır.

## ŞİKÂyetLER

14. Başvuran, Sözleşme'nin 4. maddesine dayanarak, işten çıkarılma tehdidiyle, haftalık yasal çalışma süresi sınırlarının ötesinde çalışmaya zorlandığını iddia etmektedir.

15. Başvuran, Sözleşme'nin 6. maddesine dayanarak, somut olayda yürütülen idari yargılamanın süresinden de yakınmaktadır.

16. Öte yandan, başvuran, Sözleşme'nin 13. maddesi açısından, sahip olduğu hukuk yollarının etkin olmadığını ileri sürmektedir.

17. Mahkeme, bildirim aşamasında, 1 No.lu Protokolün 1. maddesi kapsamında re'sen bir sorun gündeme getirmiş olması nedeniyle, başvuran, Hükümetinkine cevap olarak sunduğu görüşlerinde, başvurusunun konusunu, delil göstermeden, bu maddeye kadar genişletmiştir.

## HUKUKİ DEĞERLENDİRME

### **A. Sözleşme'nin 4. Maddesi ve Ek 1 No.lu Protokolün 1. Maddesi Tek Başına ya da Sözleşme'nin 13. Maddesiyle Birlikte Ele Alındığında**

18. Başvuran, başvuruda bulunduğu tarihte, on beş yıldan fazla bir süredir günde on beş saat çalıştığını ve ekonomik sıkıntıların yanı sıra yeni iş bulma konusundaki zorluklar nedeniyle bu şekilde çalışmaya devam etmek zorunda kaldığını belirtmektedir.

Başvuran, İdarenin, 657 sayılı Kanun'un 99 ve 178 d) maddelerini ihlal ederek, fazladan çalıştığı saatlere karşılık olarak bir ödeme yapmayı ya da telafi izni vermeyi kabul etmediğinden yakınmaktadır.

Son olarak, tıbbi raporlara dayanarak, ağır çalışma koşullarının, sağlığı üzerinde ciddi sonuçlara neden olduğunu da eklemektedir.

19. Hükümet ilk olarak, başvuranın, işverenin, telafi izninden yararlanmasını kabul etmeyi reddettiği konusunu Gaziantep İdare Mahkemesi önünde dile getirmeyi ihmal etmesi nedeniyle iç hukuk yollarının tüketilmediğini ileri sürmektedir.

20. Bu bağlamda, Mahkeme, “zorla çalıştırma ve zorunlu çalışma” ifadesinde geçen “zorla” sıfatının, fiziksel veya ruhsal bir baskıyı çağrıştırdığını hatırlatmaktadır. “Zorunlu” sıfatı ise, herhangi bir hukuksal yükümlülükle ilgili olabilir. Örneğin, özgürce imzalanmış bir sözleşme gereğince yapılacak bir çalışma, sözleşmeci iki taraftan birinin diğerine, bu çalışmayı yerine getirmeyi taahhüt etmiş olması ve imzalamaması halinde cezalandırılacağı konusunda anlaşmış olmaları halinde 4. madde kapsamına girmez. Bu, “(...) ceza tehdidi altında” ve ayrıca, kişinin isteğinin aksine, tam isteği olmadan mecbur edildiği bir iş olmadır (bk. diğer kararlar arasında, *Chitos/Yunanistan*, No. 51637/12, §§ 79 ve 88, AİHM 2015 (özetler) ve *Tibet Menteş ve diğerleri/Türkiye*, No. 57818/10 ve diğer 4, § 67, 24 Ekim 2017).

21. Mahkeme somut olayda, idari yargı organlarının, başvurana verilen görevlerle ilgili olarak, söz konusu dönemde yürürlükte olan hiçbir yasal hükümde, fazla çalışma saatleri için bir ücret ödenmesinin öngörülmediğinin altını çizdiğini gözlemlemektedir (yukarıda 6, 7 ve 9. paragraflar).

22. Nitekim Hükümetin özetlediği ve başvuranın itiraz etmediği üzere (yukarıda 10 ila 12. paragraflar), iç hukuk hükümlerine göre, 1 Ocak 1992 tarihinde 433 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girmesinden 4 Nisan 1998 tarihli 4359 sayılı Kanun'un kabul edilmesine kadarki

dönemde yapılan çeşitli değişikliklere rağmen, hiçbir norm, 1 Ocak 1992 tarihinden itibaren yapılan fazla çalışma için başvurana maddi tazminat ödemeye imkân vermemektedir (yukarıda 12. paragraf).

18 Mart 1987 (yukarıda 2. paragraf) 1 Ocak 1992 tarihleri arasındaki dönem boyunca çalışılan ek saatler için yasal olarak iddia edilebilir bir ücret ödenmesi hakkında ilgili her türlü talep, her halükarda 1050 sayılı Kanun'un 93. maddesinin 1. fıkrasıyla öngörülen beş yıllık zaman aşımı süresiyle çakışabilirdi (yukarıda 13. paragraf).

23. Bunun yanı sıra, 657 sayılı Kanun'un 178 B) maddesinin (yukarıda 12. paragraf), başvurana, fazla çalışmanın her sekiz saati için izin talep etme hakkı verdiği; başvuranın bu hakkı, 3 Eylül 1997 tarihli tazminat talebinde değerlendirdiği açıktır (yukarıda 3. paragraf).

Başvuran halen, bu tedbirin hiçbir zaman lehinde olacak şekilde kabul edilmediğini ifade ediyorsa (yukarıda 18. paragraf), bu tamamıyla, idari yargı organları önüne taşınması gereken özel bir sorundur. Ancak, Hükümet gibi (yukarıda 19. paragraf) Mahkeme de, somut olayda açılan idari uyuşmazlık davasının konusunun tamamen parasal bir telafi olmayışıyla sınırlı olduğunu gözlemlemektedir (yukarıda 4. paragraf)

24. Dosyaya göre, işverenin kendisine telafi izni verilmesini reddettiği konusunda karara varmaları için idare mahkemelerinden hiçbir zaman talepte bulunmamış ve bunu neden yapmadığı konusunda herhangi bir açıklama yapmamış olması nedeniyle, başvuranın, Sözleşme'nin 35. maddesinin 1. fıkrasıyla öngörülen tüketme kuralını yerine getirdiği söylenemez.

25. Netice itibarıyla, Mahkeme, Hükümetin ilk itirazını kabul etmekte ve Sözleşme'nin 35. maddesinin 4. fıkrası uyarınca başvurunun bu kısmının reddedilmesi gerektiği sonucuna varmaktadır.

26. Sözleşme'ye Ek 1 No.lu Protokolün 1. maddesi açısından, Mahkeme, bu maddedeki "mülk" kavramının, başvuranın, en azından, mülkiyet hakkını etkin şekilde kullanma yönünde "meşru beklentiye" sahip

olduğu iddiasında bulunabileceği, alacaklar da dâhil olmak üzere, kuşkusuz malvarlığı değerlerini kapsayabileceğini hatırlatmaktadır (bk. örnek olarak, *Malhous/Çek Cumhuriyeti* (kk.) [BD], No. 33071/96, AİHM 2000-XII).

27. Mahkeme, davanın olay ve olgularını göz önünde bulundurarak ve ulusal mahkemeler tarafından işlenen sözde hukuki ya da fiili hataları inceleme konusunda sınırlı bir yetkiye sahip olduğunu hatırlatarak (bk. diğer birçok karar arasında, *García Ruiz/İspanya* [BD], No. 30544/96, § 28, AİHM 1999-I), idare mahkemelerinin, başvuranın talebinin, 657 sayılı Kanun'un fazla çalışma saatleri için ücret ödenmesine ilişkin koşullarla ilgili hükümleriyle *ratione materiae* (konu yönünden) bağdaşmaz olduğuna ilişkin kararlarını yeniden incelemek için herhangi bir neden görmemektedir.

28. Uygulanabilir normlara göre, başvuranın, 1 No.lu Protokolün 1. maddesi konusunda Mahkeme'nin ilgili içtihadı anlamında “meşru bir beklentiye” sahip olduğu iddiasında bulunamayacağı sonucuna varılmaktadır. Bu nedenle, söz konusu mahkeme kararlarının, başvuranın mülkiyetine saygı gösterilmesine ilişkin herhangi bir hakkına müdahale teşkil ettiği söylenemez (bk. örneğin, *Jantner/Slovakya*, No. 39050/97, §§ 32, 33 ve 35, 4 Mart 2003).

29. Dolayısıyla Mahkeme, başvurunun bu kısmının da Sözleşme'nin 35. maddesinin 3 ve 4. fıkraları uyarınca açıkça dayanaktan yoksun olma nedeniyle reddedilmesi gerektiği sonucuna varmaktadır.

30. Mahkeme'nin Sözleşme'nin 4. maddesi ve 1 No.lu Protokolün 1. maddesi bakımından vardığı sonuçlar (yukarıda 26 ve 29. paragraflar) ve bu hükümlerin ihlalinin “savunulabilir bir şikâyetin” varlığını bertaraf ettiğinden, başvuran, 13. Maddenin benzer koşullarda uygulanmaması nedeniyle, bu madde bağlamında bir başvuru hakkından yararlanamaz (bk. örnek olarak, *Boychev ve diğerleri/Bulgaristan*, No. 77185/01, § 73, 27 Ocak 2011).



31. Bu hüküm bağlamındaki şikâyet *ratione materiae* (konu yönünden) bağdaşmaz olup, Sözleşme'nin 35. maddesinin 3 ve 4. fıkraları uyarınca reddedilmelidir.

#### **B. Sözleşme'nin 6. maddesinin 1. fıkrası**

32. Başvurana göre, idari yargılamanın süresi, Sözleşme'nin 6. maddesinin 1. fıkrasıyla öngörülen "makul süre" gerekliliğini karşılamamaktadır.

33. Hükümet, 6384 sayılı Kanun'un 4. maddesi gereğince kurulan Tazminat Komisyonu önündeki açık hukuk yolunun tüketilmediğini ileri sürmektedir.

34. Mahkeme bu bağlamda, *Turgut ve diğerleri/Türkiye* ((kk.), No. 4860/09, §§ 58 ve 60, 26 Mart 2013) kararına atıfta bulunmakta ve bu davada izlenen yaklaşımdan sapmak için herhangi bir neden görmemektedir.

Bu nedenle Mahkeme, Hükümetin argümanı ile hemfikir olup, yukarıda anılan Tazminat Komisyonu önündeki açık hukuk yolunun tüketilmemesi nedeniyle, Sözleşme'nin 35. maddesinin 1 ve 4. fıkraları uyarınca, bu şikâyetin kabul edilemez olduğuna karar vermektedir.

Bu gerekçelerle, Mahkeme, oybirliğiyle,

Başvurunun kabul edilemez olduğuna *karar vermiştir*.

İşbu karar Fransızca dilinde tanzim edilerek, 1 Mart 2018 tarihinde yazılı olarak bildirilmiştir.

Hasan Bakırcı  
Bölüm Yazı İşleri Müdür Yardımcısı

Ledi Bianku  
Başkan