

## İTALYA'DA BELEDİYE KOLLUK GÖREVLİLERİNİN GREVİ

— Bir Örnekolay —

İl Han ÖZAY (\*)

İtalya'nın Cenova kenti "Vigili Urbani - Belediye kolluk görevlileri"nin bir greve katılmış olmaları nedeniyle açılan davada, 1948 tarihli İtalyan Cumhuriyet Anayasasının 40 ve 1930 tarihli İtalyan Ceza Yasasının 330 uncu maddeleri yorumlanmış ve eylemin bir suç oluşturmadığı sonucuna varılmıştır<sup>1</sup>.

Kararda : *"Yürürlükteki hukuk düzeni, grev hakkının kullanılmasını, sadece, Anayasa ile korunan temel düzen ve ilkelerin onarılması mümkün olamayacak bir tehlike ile karşı karşıya bırakılması durumunda sınırlamaktadır.*

*Belediye kolluk görevlilerinin topluca işi bırakmaları, Ceza Yasasının 330 uncu maddesinde öngörülmüş bulunan kamu görevlerini terk suçunu oluşturmamaktadır, çünkü, sözkonusu personel, Ceza Yargılaması Yasasının 221 inci maddesinde suç kolluğu görevlileri arasında da sayılmış olduğundan, hangi kentte olursa olsun bu tür hizmetlerin yürütülmesi için var olan herhangi başka bir kolluk gücünün aynı işlevi geçici olarak üstlenmesi kolaylıkla sağlanabilir."* denmektedir<sup>2</sup>.

---

(\*) Asistan Dr. İl Han Özay, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim yardımcısıdır.

- 1) Pretura di Sampierdarena 10 febbraio 1970, in Giurisprudenza Costituzionale, 1970, I, pp. 377-386.
- 2) Aynı yönde Tribunale di Brescia 27 dicembre 1969; Tribunale di Livorno 29 marzo 1968. Buna karşılık Cenova Mahkemesi 30 Mart 1966 tarihinde belediye görevlilerinin de kolluk ve suç kolluğu personeli arasında olmaları nedeniyle grev yapamayacaklarını kararlaştırmış idi.

Olayda, 3-5 Aralık 1969 günlerinde sendika örgütlerinin ekonomik nedenlerle grev çağrısında bulunmaları üzerine belediye kolluk personeli de eyleme katılmıştır.

Grev, İtalyan Cumhuriyet Anayasasının 40 ıncı maddesinde öngörülmüş bulunmaktadır. Madde: “*Grev hakkı konuyu düzenleyen kanunlar çerçevesinde kullanılır.*” demektedir. Yasal düzenleme ise günümüze dek gerçekleştirilmemiş olduğundan grev ve özellikle kamu personelinin giriştiği grev eylemleri yargısal kararlarla oluşan bir düzenleme bütünü içinde ele alınmak gerekmektedir.

Anayasal düzenlemenin sonucu, başta İtalyan Ceza Yasası olmak üzere, grevi engelleyici, ya da grev hakkının kullanılması karşısında cezalar öngören 1948 öncesi tüm yasal düzenlemelerin yürürlüklerini yitirdikleri kabul edilmektedir<sup>3</sup>. Bununla beraber, 40 ıncı maddenin istediği yasal düzenleme yapılmadığından ve bundan sonra da yapılmayacağı belli olması nedeniyle<sup>4</sup> anayasal ilkenin anlam ve kapsamını belirlemek gerekli ilk saptama olmalıdır.

Bu konuda, Anayasanın hazırlık aşamasında “Assemblea Costituente/Kurucu Meclis”te geçen tartışmalara bakılacak olursa, grev hakkının sınırsız olarak Anayasada yer almasını savunanlara karşın, böyle bir hakka yer bile vermemek görüşünde olanlar çıkmış ve sonuçta orta bir çözüm olarak bugünkü formül bulunmuştur.

Hazırlık çalışmalarında, özellikle kamu personelinin grevi sözkonusu edilmiş, kolluk görevlileri, yargıçlar, maliye örgütünde çalışanlardan örnekler verilerek grev hakkının bunlara da tanınması halinde bunun “*karakiri dello Stato / Devletin intiharı*”ndan başka bir anlamı olamayacağı kuşkusuz abartılarak dile getirilmiştir<sup>5</sup>.

3) LAVAGNA, C., Sistema di giurisprudenza costituzionale, II, VI. 7D/6, p. 1.

4) Her yasal düzenleme aslında bir sınırlama anlamını taşır. Günümüzde, grev hakkına ilişkin anayasal ilke, yargısal kararlarla da, o denli geniş ve çalışandan yana bir bakış açısı ile yorumlanmıştır ki, artık başta işçi sendikaları olmak üzere hiç bir baskı grubu ve dolayısıyla siyasal gruplaşma İtalya’da grev hakkının yasayla da düzenlenmesine ilişkin bir akımın öncülüğünü yapmamakta, belki yapmamakta, istememektedir. İşte bu nedendir ki “bundan sonra yapılmayacağı belli olması”ndan söz edilebilir.

5) Resoconti della Commissione per la Costituente, adunanza ple-

Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra ise, demin de vurgulandığı gibi, yasa koyucunun gerekli düzenlemeleri yapamamış olması nedeniyle, bu hakkın kullanılmasına ilişkin ilkelerin belirlenmesi yargısal kararların ışığı altında mümkün olabilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin uygulamakta olduğu genel ölçüt bu hakkın kullanılmasında ekonomik yarar ve yine Anayasanın güvence altına almış olduğu diğer hak ve özgürlüklerin korunmasıdır.

İtalyan Anayasa Mahkemesi, 40 ıncı madde hükmü karşısında özellikle İtalyan Ceza Yasasının, kamu görevlilerinin topluca işi bırakmaları konusunu düzenleyen 330 uncu ve bireysel olarak işi terketmelerine ilişkin 333 üncü maddelerini tartışmış, anılan düzenlemelerin Anayasaya aykırı olmadıkları sonucuna varmakla beraber, grev hakkının anayasal güvenceye kavuşmuş olduğu, dolayısıyla, yasal olarak greve katılmanın sözkonusu maddelerde öngörülmüş bulunan suçu oluşturmayacağı yorumuna da gerekçesinde yer vermiştir<sup>6</sup>.

Kamu personelinin grevi konusu "Consiglio di Stato / İtalyan Devlet Şurası"nın bazı kararlarında da ele alınmış, politik nedenlerle greve gidilemeyeceği yönünde karar vermekle ekonomik nedenli grevlerin mümkün olduğunu dolaylı biçimde açıklayan Yüksek Mahkeme<sup>7</sup>, 1966 tarihli daha yeni bir kararında da, kamu personelinin grev nedeniyle disiplin cezalarına çarptırılmıyacağını vurgulamakla<sup>8</sup> bu konudaki kesin içtihadını belli etmiştir.

Tüm bu kararlar karşısında, somut olaydaki hukuksal sorun sadece "belediye görevlileri arasındaki kolluk personelinin grev hakkı"na ilişkin olmaktadır.

---

naria, 88., in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1970, I, p. 380. Nitekim uygulamada tüm bu sayılan görevliler grev hakkından yararlanarak eylemlere girişmişlerdir. İtalyan Devletinin "inti-harı" ise eğer olmuşsa bile herhalde teşebbüs halinden ileri gitmemiştir.

6) Corte Costituzionale 2 luglio 1958, n. 46 in LAVAGNA C., *Sistema cit.*, II, VI. 7D/6, p. 1.

7) Consiglio di Stato, 23 ottobre 1956, n. 1109.

8) Consiglio di Stato, 16 giugno 1966, in il Consiglio di Stato, 1966, I, pp. 2077 - 2078.

Gerek Anayasa Mahkemesi, gerekse Devlet Şurasının ekonomik çıkarların gözetilmesi amacıyla girişilen eylemler ölçütü, Aralık 1964 grevinin sendika örgütleri tarafından ekonomik nedenlerle girişilmiş bir etkinlik olması nedeniyle hukuksal sorunu salt "Anayasanın güvence altına almış olduğu diğer hak ve özgürlükler" noktasına indirgemek mümkündür.

Bu noktada, kamu hizmetleri ve hele kamu yararı gibi olabildiğince soyut bazı kavramlarla karşılaşılmaktadır. Nitekim Anayasanın hazırlık çalışmaları sırasında da "toplum yaşamı için vazgeçilemez hizmetlerin aksatılmaması"ndan söz edilmiştir<sup>9</sup>. Kamu yararı ve kamu hizmetleri konusu nitelik bakımından esnek ve yorumlara açık bazı hizmetlerin de mutlaka Devlet idaresi tarafından ve kamu hukukuna özgü usullerle yürütülmesi zorunluğu üzerinde, ulaştırma dışında sanırım görüş ve uygulama birliği vardır.

Öte yandan, Devlet, yurttaşlar için bir güvence olma nitelik ve işlevi açısından, aynı zamanda toplum yaşamının düzenli bir biçimde gelişebilmesi için gerekli olan temel bazı hizmetlerin sürekli olarak yürütülebilmesini de sağlamayı üstlenmelidir. Bu durumda, her somut olayda, girişilen eylem sonucu ortaya çıkan ya da çıkabilecek olan durum ile yukarıda belirlenen ilke, hak ve özgürlüklerin bağdaşabilirliği, İtalyan Anayasa Mahkemesinin de 1969 tarihinde vermiş olduğu 31 sayılı kararda vurgulandığı gibi, yargıçların karar vermesi gereken hususlardandır.

Olaya bu açıdan bakıldığında, belediye kolluk görevlilerinin üstlenmiş buldukları hizmetlerin neler olduğunu belirlemekte yarar vardır. Söz konusu personelin asıl görevi, yerinden yönetim idaresi sınırları içinde trafiğin düzenlenmesidir. Kentdışı karayollarında görevli bulunan, ülkemizdeki trafik polisi benzeri personel ise önemli tören ve gösteriler ile büyük merkezlerdeki kalabalık yol kavşaklarında zaman zaman kent içi trafiğinin düzenlenmesi ile de görevlendirilebilmektedir. Bu nedenle, belediye kolluk görevlilerinin işi bırakmaları durumunda, anılan trafik polislerinden yararlanmak her zaman için söz konusu olabildiği gibi, belediye idareleri değilse bile, merkezden yönetimin taşra örgütü kolluk üstleri böyle bir görevlendirme konusunda yetkilidirler.

9) Resconti cit.

İtalyan Ceza Yargılaması Yasasının belediye görevlilerini de suç kolluğu personeli arasında saymış olmasına gelince, yine ülkemizdeki düzenlemenin aksine, sözkonusu ülkede kentsel,kırsal yöre ayırımı yapılmadan özellikle büyük yerleşim merkezlerinde “polizia giudiziaria/suç kolluğu”, polis, ayrı bir örgüt olarak “guardie di finanza/mali polis”, “carabinleri/Jandarma”, bekçi gibi birden fazla tür kolluk personeli zaten görevli bulunmaktadır. Bu bakımdan, Cenova gibi büyük bir uluslararası liman kentinde belediye kolluk görevlileri yukarıda sayılan altı tür kolluk personelinden ancak biri olmak nedeniyle, işi bırakmaları halinde diğerlerinden biri ile “takviye” her an için olasıdır.

Görülüyor ki, Anayasa Mahkemesinin ölçütlerinde aramış olduğu ikinci öge, “güvence altına alınmış bulunan hak ve özgürlükler” ile hazırlık çalışmaları sırasında sözü edilmiş bulunan “toplum yaşamı için vazgeçilemez hizmetlerin aksatılmaması” ve bütün bunların somut her olaya ilişkin olarak yargıç tarafından saptanabileceği ilkeleri, diğer yargısal kararlarda olduğu gibi örnek olarak seçtiğimiz bu kararda da vurgulanmakta, sonuç olarak grev hakkını kısıtlayıcı yönde kullanılamamaktadır.