

YUNANİSTANDA 1952 ANAYASA TADİLÂTI VE ÂMME MEMURLARININ AZLONULMAZLIK TEMİNATLARI

Prof. Georges M. Papahadjis

Yunan Anayasasının 1952 deki tadilâtında, yeniden tam bir şekilde Devlet memurlarının azlonulmazlığının temini ile iktifa edilmemiş, bu azlonulmazlık teminatı, Yunan esas teşkilât tarihinde ilk defa olarak, komünlerin dahilî nizamnameleri gereğince vazife gören belediye memurlarına da teşmil edilerek genişletilmiştir.

Bundan başka, mezkûr Anayasa, kıdem tenzili, veya ihraç hallerinde, bütün azlonulamıyan memurların Yunan Devlet Şûrası önünde, haiz oldukları esasa ait ve tam kaza dâvası için müracaat haklarını da aynen muhafaza etmiştir. Son zamanlarda mahallî idareler memurlarına da tanınan bu müracaat hakkı, başka memleketlerin ne Anayasa ne de kanunlarında tesadüf edilmeyen, bu itibarla Yunanistan Memur Statüsünün en karakteristik olan bir noktasını teşkil etmektedir.

1952 tarihli Anayasanın 101 § 2 nci maddesinde şöyle denmektedir; «Devlet memurları, hizmetleri ve vazifelerinin icapları nisbetinde layenzildirler. Bir mahkeme kararı mucibince verilen azil halleri dışında, bu memurların tahvilleri, azilleri, kıdem tenzilleri ancak en aşağı 3/2 si azlonulmaz memurlardan teşekkül eden hizmet meclisinin bir kararı ile mümkün olabilmekte, ve bu karar aleyhine Devlet Şûrasında itirazda bulunmak ve tam kaza dâvası açmak imkânı mevcut bulunmaktadır.

Yukarıdaki hükümler Mebuslar Meclisi Memurları ve Komünlerin Dahili Nizamnameleri gereğince vazife göre belediye memurları hakkında da aynen tatbik olunur.

Bununla beraber Kanun Vazı, Büyük Elçiler, Genel Valileri, Valileri, Nezaret Genel Sekreterlerini, Devlet Müddeiumumîsini, Başbakanlık, Bakanlıklar ve Mebuslar Meclisi Siyasî Büro Memurlarını da bu azlonulmazlık teminatının dışında bırakabilir».

Yunanistandaki âmme memurlarının anayasaca bu derecede geniş himayesi, 1911 senesinde yapılan anayasa tadilâtı esnasında ilk defa olarak âmme hukukumuza ithal edilmiş, ve bu himaye, Yunanistanda, memurların 1911 senesinden evvel uzun zamanlardan beri zarar gördük-

leri ölçüsüz parlamentarizme, ve vaktile siyasî hayatımızın ciddi bir hastalığı olan iltimasçılığa karşı bir aksülâmet olarak tezahür etmiştir. 19 uncu asrın ikinci yarısı boyunca her hükûmet değişikliğinde, bilhassa siyasî bir partinin iktidardaki partiye karşı seçimleri kazanması esnasında, âmme hizmetleri personelinin hemen tamamen yenilendiği görülmekte idi. Değiştirilen memurlar mevkilerine ne kadar lââyık olurlarsa olsunlar, memleketin siyasî âdetleri seçimleri kazanan partinin arzularına karşı bu memurları korumağa müsait ve kâfi değildi. 1911 ve 1952 de Anayasayı gözden geçiren meclislerin memurlar lehine müdahalede bulunmak mecburiyetinde kalışlarının esaslı sebebi budur.

••

Anayasa, azlonulmazlık teminatını, Devlet memuru veya müstahdemlerin lehine olmak şartıyla, başka bir ifade ile, yalnız Devlet Hükmi Şahsı memurlarına tahsis etmiştir. Devlet Demiryolları Memurları v.s. hakkında mevcut çok az istisna dışında âmme müesseselerinin memurları bu anayasa azlonulmazlığından istifade edememektedirler. Bu istisnai hallerde, kanunun ayrı bir hükmi şahsiyet tevcih etmesine rağmen, Devlet Şûrası içtihatlarınca Devlet bünyesine kaynaşmış ve Devlet idaresinin bir parçasını teşkil eden ve doğrudan doğruya bir âmme hizmeti gören âmme müesseseleri bahis mevzuu olmaktadır. Azlonulmazlık teminatı umumiyetle hizmet ademi merkezîyeti teşekküllerinin ajanlarına, âdi kanunlarla tevcih edilmekte ve bu azlonulmazlık, serbestçe Kanun Vazı tarafından ortadan kaldırılmakta ve tahdit edilebilmektedir.

Ne subaylar ne de hâkimler 1952 anayasasının 101 inci maddesindeki azlonulmazlık teminatından istifade edememektedirler. Subaylar anayasanın daha az müessir olan başka hükümlerine göre himaye edilmektedir. Ezcümle bu hükümlere göre; icra organı, kanun tarafından derpiş edilmiş haller ve şartlar dışında hiç bir kara, deniz, hava subayının kıdemini tenzil etmek, maaş ve emekli maaşından mahrum etmek imkânına sahip değildir. Bu salâhiyet kanun tarafından ancak Harbiye Vekiline verilmekte, ve fakat burada bir (hizmet meclisi) nin mevcudiyeti bahis mevzuu olmamaktadır.

Adli hâkimlere gelince; onların statüleri, «kaydı hayat şartile tâyin» müessesesiyle tamamen teminat altına alınmıştır. Filhakika 1952 Anayasasının 88 ilâ 90 ıncı maddelerine göre «Areopagites» adını taşıyan Temyiz mahkemesi üyeleri, istinaf mahkemeleri üyeleri, ve bidayet mahkemeleri hâkimleri kaydı hayat şartile tâyin edildikleri halde, Kraliyet savcıları sulh hâkimleri vs. sadece azlonulmazlık teminatına sahip bulunmaktadırlar.

«Kaydı hayat şartile tâyin» hallerinde, kadronun kanunen kaldırılmasında bile hâkim işinden uzaklaştırılmamakta, azlonulmazlık teminatına sahip, veya kaydı hayat şartile tâyin edilmiş hiçbir yargıç mahkeme kararı olmadan vazifesinden ihraç edilememektedir.

Bu hâkimlerin mevkilerine tâyinleri, terfileri, tahvilleri ve nakilleri Temyiz mahkemesi reisi ve birkaç üyesinden teşekkül eden yüksek bir Adli Meclis tarafından icra edilmekte ve mezkûr meclisin esbabı mucibeli olarak vereceği kararın yerine getirilmesi, Adalet Bakanı için mecburî bulunmaktadır.

..

Anayasanın azlonulmazlık teminatından yalnız idarî kadrolarda daimî olarak vazife gören memurlar (âdi memurlar) istifade ettirilmişlerdir.

Yardımcılar hakkında anayasa hiçbir hüküm ihtiva etmemekle beraber, teşriî kuvvet (Memurin Kanunu mad. 191) bu memurlar hakkında da kolaylıkla bertaraf edebileceği gayet mahdut bir azlonulmazlık teminatı tesis etmiştir. Bununla beraber mahiyeti itibarile daimilik arzededen, başka bir ifade ile, devamlı ihtiyaç ve mükellefiyetlere tekabül eden memuriyetlerin ne bir kanun, ne de idarî bir tasarrufla yardımcı bir kadro olarak tavsif edilmesi imkânsız bulunmaktadır. Kanun vazuna böyle bir salâhiyetin tanınması halinde, Rijid anayasamızca teminat altına alınan azlonulmazlık garantisi, istihdaf olunan maksada tamamen aykırı olarak Kanun vazınının keyif ve arzusuna terkedilmiş olurdu.

Bünyesi itibarile (Daimî) olan idarî bir memuriyet, anayasadan neşet eden karakterleri dolayısıyla, kanunun buna muhtemel olarak muhalif bulunan hükümlerine rağmen, Devlet Şûrası içtihatlarınca «Azlonulmazlık teminatını haiz» telâkki edilmektedir. Yalnız geçici bir takım ihtiyaçların karşılanması için tahsis edilmiş memuriyetler tamamen muvakkat bir mahiyet taşımakta ve bunları kanunen (Fevkalâde memuriyet) olarak tavsif etmek imkânı mevcut bulunmaktadır. Netice itibarile hangi memuriyetlerin «Azlonulmazlık teminatına sahip» veya «Muvakkat» olduğu keyfiyetinin tâyini Temyiz mahkemesinin ve Devlet Şûrasının takdirine bağlı kazaî bir mesele teşkil etmektedir.

Nihayet, 1952 Anayasasınının 101 inci maddesinde kullanılan «Tâyinlerinden itibaren» ibaresi teşriî organın yeni nasbedilmiş memurlar için bir tecrübe devresi kabul etmesine mâni teşkil etmemekte, bilâkis Devlet Şûrasının İçtihatlarına göre bu memur namzetleri tecrübe devreleri esnasında Anayasanın azlonulmazlık teminatından aynen faydalanmaktadırlar.

Tecrübe devresi sonunda yerlerini muhafaza edip edemeyecekleri hususunu (Hizmet meclisi) takdir etmekte, kararın aleyhlerine olması halinde, kanun vazıı stajyer memura, Devlet Şûrasının 1 inci dairesinde, bir tam kaza dâvası açmak salâhiyetini tanımaktadır (Memurin Kanunu mad. 60).



Devlet ve belediye memurları (âdi memurlar) Anayasa mucibince «azlonulmaz» olmakla beraber, âmme hizmetinin veya memuriyetin kanun tarafından ilgası halinde bu memurların vazifelerinden uzaklaştırılmaları mümkündür.

Fakat memuriyet mevkii ve hizmet mevcut bulundukça, mahkemenin bir hükmü veya hizmet meclisinin esbabı mucibeli ve hususî bir kararı olmadan, memurun kat'î olarak işinden uzaklaştırılmasına veya kıdeminin tenziline imkân yoktur. Bu meclisin, Anayasa mucibince, en aşağı 3/2 sinin azlonulmaz memurlardan müteşekkil olması lâzımdır. Bu halde Devlet Şûrasının 1 inci Dairesinde Tam kaza dâvası açılmak mümkündür. İşten uzaklaştırılma keyfiyetinin bir mahkeme kararına dayanması hallerinin bazılarının da, meselâ ceza mahkemesinin ceza hükmü ile beraber memuriyet sıfatını nez'etmesi, veya adlî veya idarî hâkimlerin, İstinaf Mahkemesi veya Divanı Muhasebat Sekreterliği personeli gibi bunlara hiyerarşik bakımdan tâbi olan memurlar hakkında toplu olarak disiplin salâhiyetini icra etmeleri kanunen mümkündür. Bu gibi hallerde Anayasa esas itibarile hâkimlerden teşekkül eden mahkemenin ifade ettiği teminatla iktifa etmiş, disiplin salâhiyeti ile ilgili ihtilâfın Devlet Şûrasının 1 inci Dairesine götürülmesini lüzumlu addetmemştir.

Diğer hallere gelince; Anayasa, tahvil için, Memurin Kanununun 94 üncü maddesine uygun olarak, hizmet meclisinin mütalâasını, kıdem tenzili veya işten kat'î olarak uzaklaştırma için ise, hizmet meclisinin hususî mahiyette ve esbabı mucibeli bir kararını bir teminat olarak derpiş etmekte, ve bu karar aleyhine Devlet Şûrasının 1 inci Dairesinde esasa ait ve tam kaza dâvası açmak imkânı bahşedilmektedir. Bu itiraz yolu ancak memurun kat'î olarak vazifesinden uzaklaştırılması veya kıdem tenzili kararlarına karşı açık bulunmakta, gerek hizmet konseyi gerekse Vekil tarafından alınmış herhangi bir başka disiplin tedbirine veya memurun tahviline müteallik rey ve emre karşı bu yola tevessül etmek imkânı mevcut bulunmamaktadır.

Mevzu bahis itiraz yolu, yukarıda da zikredildiği gibi, gerek yabancı mevzuattan iktisap edilmemek, gerekse eşine başka memleketlerde hiç

rastlanmamak bakımından, Yunan Âmme Hukukunun bir karakteristiğini teşkil etmektedir. Bu iddia kanuniliğe taallûk edebileceği gibi (şekil noksanı, kanunun ihlâli v.s.) esasa da taallûk edebilir. (Meselâ Disiplin cezasının hâdise için fazla sert olduğu v.s.).

Bu itirazı, meşru menfaati haleldar olan her şahıs değil, ancak azledilmiş veya kıdemi tenzil edilmiş memur, ve hiyerarşik âmir olarak ancak vekil yapabilmekte, bu itibarla bu yola, iptal dâvasına nazaran daha az kimse gidebilmektedir. Vekil, hizmet meclisinin kararının memurun aleyhine olması veya bizzat kendisinin işten uzaklaştırılmasını veya kıdeminin tenziline ait bulunması hallerinde itirazını yapar.

Hizmet meclisinin kararının taliki neticesini doğuran bu itirazın, disiplin kararının şahsa tebliğinden itibaren, 30 günlük bir müddet içinde yapılması gerekmekte, ve yüksek mahkeme mezkûr itirazı, 1925 tarihli ve 3713 numaralı Devlet Şûrası Kanununun 31 ve müteakip maddelerinde derpiş edilen ve Temyiz Mahkemesinde ceza işlerinde kullanılan usule benziyen hususî bir usulle tetkik etmektedir.

Yüksek İdare Mahkemesinin 1 nci Dairesi bu itirazı tetkik ederken, salâhiyet tecavüzünden münbais iptal dâvalarına bakan Devlet Şûrası Umumî Heyetine nazaran daha geniş imkânlarla sahip bulunmaktadır.

1 inci Dâva Dairesi, hizmet meclisinin kararını maddî bakımından olduğu gibi, esas bakımından tetkik etmekte ve neticede ya muhtemel olarak kanuna aykırı olduğuna hükmederek iptal etmekte, veya vakıaları farklı takdir ederek hükmedilen disiplin cezasının sertliğine karar vererek kanun çerçevesi dahilinde bunları hafifletme yoluna gitmekte ve nihayet, ne kanuna mugayeret ne de hükmolunan ceza ile irtikâp olunan suç arasında bir nisbetsizlik görmediği zaman, itirazı, bir esasa müstenit olmasından ötürü reddetmektedir. Kanuna aykırılık hallerinde, daire, memuru iki dereceli kazaî tetkikten mahrum etmemek için, meseleyi hizmet meclisine iade etmekte, fakat muayyen bazı şekil noksanlarında ve bilhassa sanık hakkında ceza verilmeden kendisinden izahat alınmaması gibi, Devlet Şûrası önünde tamamlanması mümkün görülen hallerde, birinci daire elinde mevcut olan mutalara göre meseleyi esas bakımından da tetkik ve takdir etmektedir. Bazı hallerde, mahkeme meseleyi kâfi derecede aydınlanmamış telâkki ettiği zaman, bir emirle yeni ve tamamlayıcı deliller istemekte, meselâ daha derin bir idarî tetkikatın açılmasını emretmekte, veya idareden daha teferruatlı malûmat talep etmekte ve bu suretle tam salâhiyetli bir hâkimin bütün imkânlarına sahip bulunmaktadır.

Bu itiraz hakkının Anayasa ve Devlet Şûrası Kanunu tarafından teyit edilmesi, hizmet meclisinin bir memuru işinden uzaklaştırılmasına veya kıdeminin tenziline müteallik kararı aleyhine, kanuna göre Devlet

Şûrası Umumî Heyetine götürülmesi gereken iptal dâvasının mesmu olmasına mâni teşkil etmektedir.

Esasa ait ve tam kaza dâvası hakkı, içtihatlarda yüksek idare Mahkemesinin dairelerinden biri önünde ileri sürülen dâva haklarına muvazi bir hak olarak kabul edilmekte, ve iptal dâvası, ancak disiplin cezasının tatbiki için isdar edilen ihraç ve kıdem tenzili emirnamesine müteallik bir kanunî eksiklik aleyhine, meselâ bu emirnamenin makable şümulü derpiş eden bir hükmü havi olması, veya emirnamenin vakitsiz isdar edilmesi (Zira unutmıyalım ki, yapılan itiraz disiplin kararının tatbikini tehir etmektedir) gibi hallerde açılmakta, emirnameye ait bu kanuna aykırı eksiklik aleyhine, esasa ait itiraz hakkı zamanı içinde veya itirazın 1 inci Dâva Dairesinde görülmesi müddeti zarfında, iptal yoluna gitmek imkânı mevcut bulunmaktadır.

Fransızcadan tercüme eden:

Dr. İsmet Giritli

Georges M. Papahadjis