

ESER TAHLİL VE TENKİTLERİ

Alacakaptan, Dr. Uğur: Sarhoşluk halinde işlenen suçlarda cezaî mesuliyet. Ankara, 1961, (XII - 244 sahife) Ankara Hukuk Fakültesi yayınlarından no. 163.

Ankara Hukuk Fakültesi Ceza Hukuku Doçenti Dr. Uğur Alacakaptan'ın bu eseri bir giriş ile üç bölüm ve bir netice kısımlarından ibarettir.

Birinci bölüm «Sarhoşluk mefhumu, suçluluğa tesiri ve çeşitleri», ikinci bölüm «Sarhoşluk halinde işlenen suçlarda isnat kabiliyeti ve kusuruluşun şekli problemleri», üçüncü bölüm de «Mukayeseli Hukuk» başlığını taşımaktadır.

Bölmeler başlıklara, başlıklar (A), (B), (C) gibi harflerle gösterilen kısımlara, bunlar (I), (II), (III) gibi daha talî kısımlara, bunlar (a), (b), (c) gibi daha da talî kısımlara, bunlar (aa), (bb), daha sonra da (a'), (b') gibi kısımlara ayrılmış bulunmaktadır. Bazan (I), (II), (III) olarak gösterilen taksimatın (a), (b) ile değil, (1), (2) gibi sayılarla gösterilen kısımlardan ibaret olduğuna da rastlanmaktadır. Bazan da (A), (B) 'den sonra (1), (2), (3) şeklindeki taksimatla karşılanmaktadır. Bu değişikliklerin daha talî taksimatın bulunup bulunmaması ile ilgili bir basitleştirme fikriyle olduğu düşünülebilir.

Birinci bölümün birinci başlığında «Sarhoşluğun tıbbî manası», ikinci başlığında «Sarhoşluğun hukukî manası» ele alınmışlardır. Birinci başlıkta sarhoşluğun tarifi yapıldıktan sonra, basit sarhoşluk, patolojik sarhoşluk, kronik alkolizm ve uyuşturucu maddelerden mütevellit zehirlenme üzerinde durulmuştur. «Sarhoşluğun hukukî manası» adlı ikinci başlıkta evvelâ (A) altında sarhoşluğun hukukî ve tıbbî manaları arasındaki münasebetler belirtilmekte, her iki bakımdan da sarhoşluğun akıl hastalığından farklı rejime tâbi olduğu anlatılmakta, bazı istisnaî hallerde tıbbî manada sarhoşluğun bazı şekillerinin hukukî manada sarhoşluk sayılmadığına temas olunduktan sonra, alkolden gayrı sarhoş edici maddelerin doğurduğu sarhoşluk haline temasla bu hallerin de Ceza Hukuku bakımından sarhoşluk

sayılması gerektiği fikrine varılmaktadır. Bu başlıkta, (B) altında yer alan «Sarhoşluk anı» bahsi kanaatimizce isnat kabiliyetinden bahseden İkinci Bölümde yer almış olsaydı daha münasip olurdu. (C) başlığı altında, evvelâ sarhoşluğun, failin sarhoşluk öncesi psikolojik davranışına göre arızî ve ihtiyarî olarak iki şekli üzerinde durulmuş, sonra da sarhoşluğun şiddetine göre tam ve tam olmayan sarhoşluk tefriki yapılmıştır. Yazar bu tefrikin mümkün ve doğru olmadığı kanaatini savunmaktadır (sh. 59 ve 66).

İkinci bölüm «Sarhoşluk halinde işlenen suçlarda isnat kabiliyeti ve kusurluluğun şekli» problemleri başlığını taşımaktadır. Üç başlığa ayrılmış bulunan bu bölümde, birinci başlıkta «Umumiyet itibarile isnat kabiliyeti ve kusurluluk», ikinci başlıkta «Sarhoşluk halinde işlenen suçlarda isnat kabiliyeti ve kusurluluk», üçüncü başlıkta «Sarhoşluğun hukuka uygunluk sebepleri, kusurluluğu bertaraf eden sebepler, suça ve isnat kabiliyetine tesir eden hallerle münasebatı» üzerinde durulmuştur. Bunlar arasında bilhassa ikinci başlıkta yer alan mevzu, tezin belkemiğini teşkil etmektedir. Yüz sahifeden fazla tutan bu başlıkta, arızî ve ihtiyarî sarhoşluk üzerinde durulmuş, isnat kabiliyeti ve kusurluluğun şekli ile ilgili nazariyeler uzun boylu izah olunmuş, şahsî kanaatler serdedilmiştir.

«Mukayeseli Hukuk» başlığını taşıyan üçüncü bölümde Fransız, İngiliz, Amerikan, İtalyan, Alman ve Türk Hukuklarında muhtelif sarhoşluk şekillerinde cezaî mesuliyet meseleleri incelenmiştir. Yazar, ihtiyarî sarhoşluk halinde herhangi bir suç işlenmesi halinde, bu suçun, Alman ve İsviçre Ceza Kanunlarında olduğu gibi, Ceza Kanununun hususî kısmında yer almasını temenni ettiği müstakil bir suç olarak cezalandırılması neticesine varmaktadır. Bu durumda tabii umumî kısımdaki hükümler de, diğer bütün suçlarda olduğu gibi, tatbik olunabilecektir. Yazar tam ve tam olmayan sarhoşluk tefrikini reddetmekte, tasarlanmış sarhoşluğu da ayrı bir muameleye tâbi tutmamaktadır. İhmalî suçlar bakımından kasdî sarhoşluktaki (Actio libera in causa) nazariyesine dayanarak ceza verilebileceğini kabul etmektedir. İtiyadî suçlular da alkolikler gibi cezalanacaktır.

Doçent Dr. Uğur Alacakaptan'ın uzun ve yorucu tetkikler sonunda meydana getirdiği anlaşılın bu kitabı, mevzuunda uzun zaman tek inceleme mahsûlü olarak kalacak bir eserdir. Yazar'ı tebrik eder, yeni eserlerinde de aynı başarıyı göstermesini temenni ederiz.

Dr. Orhan Tuna - Dr. Metin Kutal — Grev Hakkı (Başlıca Meseleleri ve memleketimiz Bakımından Tanzimi) İstanbul - 1962.

[I]

Konu, bugün için artık suyun üstendedir. Eylemsel alana, kanundan daha önce, Anayasa'nın verdiği güven kanısı ile girmiş, yerleşmiş olan bu konunun toplumsal yapımızda nasıl bir zorunluluk taşıdığı açıktır. Nedensel önemini üzerinde taşıyacak, öncelikle hukuksal bir esere, ne denli özlemlili bir ortamda olduğumuz tartışılmaz. Grev sorunlarının bu günlerdek, hukukçularca ele alınması gerekirdi. Bunun yanı-sıra iki iktisadçının, sorunu hukuksal bir ağırlık merkezine de yer yer çekerek incelemelerini öncelikle kıvançla karşılamak gerekir, kanısındayız.

Gerçi, özellikle böyle bir konuda yapılacak bir inceleme, *toplumun gerçek alt-yapısındaki* (unterbau) kaynaklara varmak, üstelik ekonomik görüşlere de açık bulunmakla yürütülebilir. İşleme özne gerek budur. Ancak gene de, *üst-yapı'da* (oberbau) başta Anayasa olmak üzere, günümüzde kazanmak üzere bulunduğumuz özel kanun, ya da tasarıları varken, hukukçularımızın da, bu konuda duyarlı olmaları, bizi elbette görece bir aydınlığa kavuşturacaktı. İşaretleyelim ki, önümüzdeki eser, bizim bu yönden beklediklerimizi de *şimdilik* verecek değerdedir.

Eser, yazarlarından Tuna'nın (Grev Hakkı, iş mücadelelerindeki yeri ve ehemmiyeti - 1951) adlı monografisinin genişletilmiş, günümüze taşınmış bir bütünleyici çalışması olarak, Kutal ile hazırladıkları bir bütün niteliğindedir. Bu bakımdan da, yazarlardan Tuna'ya bu konudaki çalışmasıyla süreli bir payda borcumuz vardır.

Tuna-Kutal'ın eseri, kuruma özne tarihsel bir başlangıç olarak tanıttıkları, 27 Mayıs İhtilâl Hükûmeti'nce kurulan Anayasa Komisyonu Tasarısı'na ait bir kayıtlama taşıyan (*Önsöz*),le başlıyor. Gerçekten de, artık kullanımı alanına girdiğimiz bu ekonomik hakkın, aslında bugünkü Kamu, ya da İş hukukçusunu ilgilendiren bu *ilk*, hatta ihtilâl mantığında var olan yerinde, tarihsel bir ihtiyaç yönü bugün bile dipdiri durmaktadır. Gerçekte, özellikle kanunlaşmasından önce kullanılmasına gidilmesi de, bu hakkın varlığını o günlerden sonra hazırlanan bir Tasarı'da, benzerlerinde, sonra da 1961 tarihli *Halk oyuna sunulmuş* Anayasa'da var oluşuna, böyle bir başlangıçla bağlanabilir.

Eserde (*Giriş*) bölümünde, kısa bir yersel tarihçe verilmiştir. Toplumsal açıdan yapılacak bir gözlemde, bu yetersiz tarihçe daha da uzun tutulabilirdi. Ancak, hukuksal olarak yok olan bir kurum olması bunun savunusu olabilir, denebilecektir. Kaldı ki, ileride ele alınan çeşitli konulara bakılacak olursa, bu *kısa* tarihçe genel yoğun içinde gene de, elverişli verileri kazandırıcı niteliktedir. Fakat, şunu da işaretleyelim ki, «*Başlıca Meseleleri*» inceleyecek bir eser, bu déterminisme'i yapmalı idi.

(*Giriş*) bölümü, grev üzerinde bir değerlendirmeye gidilerek, kesin bir yön tutumu ile bitiriliyor. Yazarlar, demokratik düzenlerde tanınması gerçek bir zorunluluk olan kollektif pazarlık yoluna özne bir araç-hak niteliğindeki greve, olumlu olarak bakmaktadırlar. Bu arada, özellikle Batı Demokrasilerinde bunun ne derecede önemli olduğu işaretlenmekte, fakat hangi kuvvetlere karşı bir hak arama aracı olduğu ayrıca ifade edilmemektedir. Bunun nedenlerini, yazarların «*zamanımızda demokratik nizamı benimsemiş hiçbir devletin mevzuat yoluyla çalışma şartlarını bütün teferrüatiyle tesbit mes'uliyetini üzerine almak istemediği...*»nden, «*grev hakkının ehemmiyeti ortaya çıkar.*» savlarından çıkarmakla, cevaplamak da bir çözüm getirebilir. İşverenin, doğrudan doğruya Devlet, ya da korporasyon üniteleri olduğu rejimlerde grevin durumu açıktır.

Birinci Kısımda, *Grev Hakkının Başlıca Meseleleri* incelenmektedir. (sa: 25-102) Altı paragrafa bölünen birinci kısım, Türkiye bakımından yapılacak incelemeye, dolaylı bir hazırlama kısmıdır. Hatta, bu arada karşılaştırmalar yapılarak çeşitli sorunlar ortaya konmuş, öncelikle de son paragrafta dünya üzerindeki grevlere işaret olunmuştur.

Bu *Kısım*'ın ilk paragrafı *Grevin Tarifi ve Unsurları*'na ayrılmıştır. (sa: 25-33). Koalisyon, işin durdurulması, meslekî gâye unsurları ile tanımı bütünlenen Grev hakkı, ayrıca aynı kısmın V. inci paragrafında grevin leh ve aleyhindeki görüşler anlatılırken, ilk unsur açısından bir değerlendirilmeye gidilmesinde araçlık kazanmıştır. Aleyhte görüşler, koalisyon hakkının tanınmasına kadar, kendilerine dayanak olarak daha başkaca ögeler kullanmışlardır. (bk. sa: 57-59). Kaldı ki, koalisyonu bir sayı ile toplam olarak gören yazarlar da vardır. Laugier'nin kanısı Tuna-Kutalca kabul olunmaktadır. İrade-istem yanı, eser yazarlarınca daha etken tutulmuştur. Bu yan, ikinci unsurun açıklanmasında, işin durdurulması konusunda, sözleşmenin askıda kalması yönünü açıklamada kullanılmaktadır (sa: 28, B.).

Meslekî Gaye ögesi ele alınırken, siyasal grevlerin, korunmuş grevlerden farkı ortaya konmuştur. Bugün için, kendi siyasal partilerini kurmuş, ya da öncelikle siyasal haklarını kullanmakta hür olan işçiler için bunun o kadar önemli olmadığı ileri sürülebilir. Kimi süre, yazarlar (*Hartung, Nikish*), kimi yerde de kanunlar (*İngiltere*) bu gaye sınırlamasına önem vermemektedirler. Dayanışma grevlerindeki karışıma da çok süreler, bu öge dolayısıyla değinilmiştir.

İkinci Paragrafda, *Grevlerin Nevileri* üzerinde durulmaktadır. Bunlar da, kendilerini yaratan nedenlerle açıklanmış, bu arada yeniden siyasal grevlere dönülmüştür.

Üçüncü Paragrafda, grevin, ücretlerin seviyelendirilmeleri konusundaki etkileri incelenmiştir. Bu konu da, iki (sa: 39-45) ayırımla ele alınmış, işverenler bakımından, sonra da işçi sendikaları açısından ortaya konmuştur. Öncelikle işverenler bakımından grevin etkileri ele alınırken patronların, ücret artımı istemlerini karşılamaları karşısında, grevin etkinliği edinim fiyatlarının saptanması açısından incelenmiş, grafik bilgi verilmiştir.

İşçi sendikaları yönünden sorunun konuluşunda ise, iktisat bunalımları devreleri daha bir önemlilikle faktör kabul edilmiş bulunmaktadır. İnceleme süre özelliği olarak, bu nitelermeyi almıştır. Gene de, ücretlerin artırılması için asal süre elbette ki, olağan sürelerdir. Kollektif pazarlıklar için de grevin bir çaba aracı olmaya yeterli olduğu ortaya konmuştur. Genel ücret ortalamasının böylesine bir devinge ile kazanılacağı işaretlenmiştir. Aynı yerde, kollektif pazarlıkta, işverenlerin tutumlarına etki yapan *faktörlere* geçilmiş, bunlar da şu başlıklar altında toplanmıştır: 1 - *İşletmeye has, faktörler*, 2 - *Müstahsiller arasındaki anlaşmalara müteallik faktörler*, 3 - *Umumî iktisadî durumla ilgili faktörler*. Bu bilgilerin işçi sendikalarının etkilerinin incelendikleri bir yere konması tartışılabilir. Hernekadar (sa: 45) son satırlarda işçi sendikaları yöneticilerine bir uyarma verilmiş ise de, başlığın altı çoğunluğu ile, işverenler bakımından yapılmış çözümlerle doldurulmuştur.

Dördüncü Paragraf ise, grev eğilimindeki son gelişmeleri ele alıyor. (sa: 46-56) «*Grev ve lokavtların adet olarak azalması veya çoğalması, bunların mahiyet ve vüs'atları hakkında bizlere tam bir fikir verememektedir. Bu sebeple iş ihtilâflarından grev ve lokavt şeklinde tezahür edenleri tam olarak değerlendirebilmek için, bir yandan bu ihtilâflara katılan işçilerin adedini, öte yandan da işin inkıtaa uğraması sebebiyle kaybolan iş günü veya saatini bilmeye*

ihtiyaç vardır, (sa: 47).» Bu üretimci görüşe, yazarlar üç grafik eklemişler, bir takım matematik bilgiler vermişlerdir. Bunun yanısıra verilen bazı uyarımcı düşünceler de, ilgi çekicidir. Şöyle ki, «*muhhtelif memleketlerdeki grev temayülllerini beynelmilel kaynaklardan istifade suretiyle*» ortaya koyarsak, «*Grevlerin genel olarak eski önemlerini kaybettikleri bazı müelliflerce - P. Grunebaum-Ballin et R. Petit, H. S. Kerkaldy öne sürülürken, «...grev frekanslarındaki azalışın bu hususta bilhassa rol oynadığı tahmin edilebilir.*» Nitekim, ILO (Milletlerarası Çlş. Bürosu) Genel Müdürünün yıllık raporu da bunu açıklamak bakımından ilginçtir. Grevler sayılamasındaki azalma, Müdürün açıklamasına bakılırsa, diğer koşullar bir yana, öncelikle «*...sendikaların meşru teşekküller olarak tanınmaları, işverenlerin davranış ve tutumlarındaki değişiklikler, hükümetlerin takip ettikleri siyasetteki inkişaflardır.*» Bu görüş genellikle kabul edilmemiştir. Oysa, bunun yanısıra bazı yazarlar, Sellier bu arada, artan hoşnutsuzluğun nedenlerini aramaktadırlar¹.

Bu arada, gene de bazı nedenler grev olaylarını sayısal olarak azaltmaktadır. İhtilâlcî karakter de, buna paralel olarak önemini kaybetmiştir. Hatta o kadar ki, işçiler bu eğilimle, artık «*muhaza-fakâr*» partilere bile eğilim duymaya başlamışlardır. Bunda, sendikaların partilerin tümü ile paylaştıkları siyasa dışı, toplumsal iktisat görüşlerinin büyük payı vardır. Siyasal stabilite artık, ikisi arasında partilerce de, sendikalarca da ortak ölçüt olmuştur.

Ancak, bunun yanısıra grevlerin azalmasında ekonomik etkenlerin de, çağımızda çoğunlukla gerçekleşmiş olmasının büyük önemi, gözden uzak tutulmamak gerekir. Kaldı ki, grev gene de, önemli araç niteliğini korumaktadır. Sosyal adalet olan ülkelerde grevin rolü sona ermiş demek, çok yüzeysel bir gözlem olacaktır. Bunun yerine, grev görevini kısmen tamamlamıştır, demek gerekir. Üstelik, grev gene de MÇT. Raporunda da dendiği gibi, « *tarafların kullanmaktan çekindikleri bir vasıta*» durumuna gelse bile, gene de, « *onun kollektif pazarlık üzerinde bütün kuvveti ile müessir olduğu şüphe götürmez.*» (Rapport du Directeur Général du BIT 38. ème Sct. 1955 sa: 68.) Bunun ilişkisi bir de, kamu oyunun grev üzerindeki etkisi ile belirlenmektedir. Bunu da, olumlu - olumsuz olarak tartışmak gerekecektir. İşçilerin devinimini (grev konusunda)

[1] SELLIER (F.): Stratégie de la Lutte Sociale, Paris, 1961. Yazar, ortaklaşa pazarlamanın bulanıklığını, Devlet karışımının yetersiz kalmasını öncelikle işaretlemektedir.

basının desteklemesi bu konuda ilginçtir. Elbette ki, bunda olsa olsa toplumsal görevini algılamış olan patron tekellerinden kurtulmayı başarabilmiş, ulusal basının etkisi olabilir. Böylesine bir desteklenme ile, kanun koyucunun işçi yanında, ya da karşısında yer alan tutumları da, ayrıca karşılaştırılabilir. Kamu oyunun olumsuz etkisi de işaretlenmek gerekir. Bunun için, kamu işlemleri ile ilgili konulardaki grevler kendilerini, bu işlemlerin niteliklerine göre ayarlamak zorunda kalmışlardır. Sonunda işlemler aksamadığı gibi ayrıca, sırasında bu çeşit grevler de çeşitli nedenlerle yasaklanmış, ya da sınırlandırılmıştır.

Yazarlar eserlerinin Dördüncü Paragrafını, bu konu bakımından - herhalde daha çok başka ülkeler bakımından - yaptıkları bir gözlem ile bitiriyorlar: «...grevlerde azalmalar iktisadî ve sosyal alanlarda dirayetle yürüyülen politikanın memnuniyet verici bir neticesidir.... Gâye, sosyal adaleti tahakkuk ettirmeye olduğuna göre, grev bir hedef değil, bir vasıta'dır. Grevlerin azalmasıyla, yani sosyal adaletin tahakkukunda inkişaf kaydetmekle, grev'in esas gayesine erişmek yolunda olduğu kabul edilmek gerekir.» (sa: 56).

Beşinci Paragraf, grev üzerindeki tartışmalara ayrılmıştır.

Koalisyon hakkı tanınana kadar olan sürede bunun ne yönde bir gelişim göstereceği açıktır. Totaliter düzenlerde ise, bunun nedenleri ikiye ayrılmaktadır. Ya demokratik kurumlar bütünleneemediği için, bu arada sendikayla, onların bağlı kişilerine grev hakkı da tanınmaması ile, ya da değişik siyasal düzen, ekonomik ilkelerle grevin yasaklandığı işaretlenmektedir. Bu arada işçi sınıfının siyasal erki kullandığı ülkelerde ise, bir ekonomik sabotaj olarak değerlendirilen grevin yasaklanması olağan bir gerçek olarak arz edilmektedir. 1949 Doğu Almanya dışındalık örneğine de, ayrıca değinilmiştir.

Buna karşın grevi destekleyici görüşler (oldukça) ayrıntılı olarak ele alınmışlardır. Klâsik demokrasi buna başlangıç normu olarak kabul edilerek, kuramsal mantık buna uygun tutulmuştur. Ancak *kapitalist* olmakla nitelenen demokrasilerin bir kurum olarak kabulüne doğru gidilen grev, bu paragrafda olduğunca sosyal adalet aracı, hatta silâhı olacak nitelikte anlatılmıştır. İş bağının taraflarının arasındaki «*bariz fevkalâdelik*» işaretlenerek bunun giderilme aracı olarak grev, sendikacılık yönünden desteklenmekte, klâsik demokrasi olanınca eleştirilmek istenmektedir. «...asırlar boyunca eşit olmayan şartlarla pazarlığa girişme mecburiyetinden büyük bir kısmı itibariyle kurtulma» çabası sosyal devlet kuramına

sığınılarak genişletilmiştir. İşçilere yapılan haksızlıkların kanun yolu ile son buluşuna değinilmiştir. Böylece siyasal açıya yaklaştırılan kurum, gene de siyasal grevlerin reddi ile sonuçlandırılmış, kurum partileşmek sakıncasından uzaklaştırılmıştır.

Altıncı Paragraf, belli başlı ülkelerdeki yapımsal yönün incelenmesine ayrılmıştır. Kuramsal olarak da, Türkiye bakımından ilerisi, hatta günümüz bakımından öneminden ötürü yalnızca yollamada bulunuyoruz. (sa: 66-102).

[II]

Tuna - Kutal, eserlerinin ikinci bölümünü «*Grev Hakkının Memleketimiz Bakımından Tanzimi*»ne ayırmışlardır.

Bilindiğince, grev konusu 1961 Anayasasından önce de günsel konulardan idi. Bunda siyasal geleneklerin, düzenlerin, hatta muhalefette verdikleri sözü unutan iktidar partilerinin büyük etkisi olmuştur. Bu nedenlerle, İş Kanunundaki (m: 72) grev, lokavt yasağının korunaklılığına şaşmak, iyimserlik olur. Bu özel kanunun yasaklaması yanısıra, Ceza Kanunu da, Memurin Kanunu da, aynı görüşün birliğini gösteren maddeleri taşımaktadır. Bu maddelerin eleştirilmesi, Kanun koyucu olarak, yalnızca muhalefet partilerince, o da muhalefette buldukları sürelerde yapılmıştır. İktidar unutkanlığı bunları da bir yana bıraktırmış, sosyal adalet, sözlüklerden dışarıya ancak suç olarak çıkmıştır.

Buna, Tuna - Kutal ilginç bir noktayı da eklemektedir: «... bu unsurlara rağmen, grev'in tam ve ilmî bir tarifi yapılmamış, esasen bu gayeye uygun bir çalışma da vâki olmamıştır.» (sa: 106).

Bu nedenlerledir ki, yazarlar son sürelerde Çalışma Bakanlığınca yapılan çalışmaların ürünü olan tanımlarla, onların öğelerine dayanacaklarını işaretlemektedirler. (Öncelikle, Çalışma Bakanlığı, Beyaz Kitap, 1961).

Yazarlar, Bakanlık Temmuz - 61 Tasarısını, Türk-İş, Odalar-Borsalar Tasarıları ile, 1961 Anayasası açısından karşılaştırdıkları, Birinci Paragraf bölümlerinde, Odalar Birliğinin Tasarısındaki Anayasaya (daha) uygun olan bir nitelik taşıyacağını dolayısıyla işaret etmektedirler. Gerçekten de, AY. 47. deki «...işçilerin işverenlerle olan münasebetlerinde iktisadî ve sosyal durumlarını düzeltmek amacı» Türk-İş tasarısında, Birliklerin Tasarılarındaki duruma karşın, yoktur. Anayasaya göre değerlendirilirse, eksiktir. Kaldı ki, bu

açından Bakanlık Temmuz Tasarısı da eleştirilmeye, öncelikle 17 maddesi bakımından elverişlidir. Bu nedenle, yazarlar (sa: 108 ile ardı). Tasarımı eleştirmektedirler. Buna Tasarıdaki siyasal erekli grevler üzerine konan maddelerin tartışılması da katılabilir.

Tasarı yerinde olarak (meşruiyet) niteliği vermek istediği norm ile de eleştirilmektedir. Elbet, eylemin (bu arada Durand'ın eserinde de işaretlediği) ² genel kabul görmesi, işin aksamaması gibi, karşı âkit açısından olan bir öneme, olaya bağlanıp, norm olarak alınamaz. Greve kollektif niteliğini veren, ona katılanların sayısı değil, işçiler ortamında bu eylemin kabul görmesidir. Bu kabulden sonra iş yerinin işleminde tatil yapıp yapmaması grevin gerçekleşmesi açısından önemli değildir. Yazarlar, böylece sayal olmayan bir düşünüşle, grevi daha sınırsız, yumuşak koşullu bir duruma getirmiş olmaktadırlar. Bu tanım sorununda, yazarların ısrarlı davranmalarının nedeni, ileride doğacak olan niteleme uyuşmazlıklarına, şimdiden bir duvar koymak sakıncasıdır. Yazarların bu kanılarını paylaşırız.

Tuna - Kutal, eserlerinin İkinci Kısmının, İkinci Paragrafında, «*Umumî Menfaatlerle Grev Hakkının Çatışması*»nı incelemektedirler.

Kamu işlemlerinin, günümüzdeki sınırlarının genişlemesini işaretleyen yazarlar, bu nedenle grevin de coğrafyasının genişlediğine dikkatimizi çekiyorlar. Bunda büyük bir gerçeklik payı olduğu, şüphesizdir. İşte, bu nedensellikte kamu işlemlerinde, koşullar, ögeler açısından bir kısıntı yapmak zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu, bir kesin yasaklama değildir ³.

Aynı Paragrafın verdiği bilgilerden, bu kısıtlamaların Anayasa Komisyonunda tartışıldığını, «*çalışanlar*»a tanınmak istenen hakkın, genişliğinden sakınılarak bunun, «*işçiler*»e indirgendini öğreniyoruz ⁴. Bu konusal indirgemenin, daha sonra hiç tartışılmadığını biliyoruz. Böylesine bir kısıtlamanın yasaklama olarak, memurlar üzerinde yürürlükte olması da, aynı esasa dayanmaktadır. Fakat, işaretlemekte acele edelim ki, bu kısıt, ya da yasaklama işverenin Devlet olması

[2] DURAND (P.): *Traité de Droit de Travail*, sa: 746.

[3] J. Cl. P. 1950. II. 5681 WALINE (M.): *Traité Elementaire du Droit Administratif*, sa: 306.

[4] Bu nedenle işaretleyelim ki, günümüze dek 1961 Anayasasının, her çeşit hazırlanma, kabul edilme işlemlerinin tutanaklarından, topluca bir derleme olarak yoksunuz. Bir Devrimin, hesap vermesi değerinde olan bu araç, bir vatandaş, bir incelemeci için, çeşitli güçlükler yaratan bir perakendeciliğin piramidi arkasında, deyim yerinde ise, saklıdır. Yayınlanmasını dileyelim.

ile ilginç değildir. Ancak, grevin yasaklanması, işin genel fayda ile olan ilişkisi açısından ele alınmış, aradaki yasağı bu gerginlik ortaya koymuştur. Eserlerinde, Tuna - Kutal buna inandırıcı kanıtlarla katılıyorlar. Ayrıca, Çalışma Bakanlığı Tasarıları da, bu görüşlerin eseneğini taşımaktadır. (Çalışma Bakanlığının Beyaz Kitabı'nda sa: 53-64 ile 119 dv. bunun kanıtıdır.)

Yazarlar, grevde kamu düzeni sorununa da işaret etmişlerdir. (sa: 117... *Âmme Organlarının Grev'e Müdahalesi*) Bu arada eylemin Tasarıdaki süresi de yorumlanmıştır.

Üçüncü Paragraf, Grev'in yaşatılması, hatta daha önce doğumu ile ilginç konulara ayrılmıştır. Bu sorun, genel olarak yazarlarca, grevin düzenlenmesi başlığıyla anlatılan konulardır. (Özellikle Durand'ın işaretlediğince, pek az mesele grevin «*tanzimi*» kadar tartışma konusu olduğu halde, gene de serbest düzenleme değerini korumaktadır.)

Bu konuda belli başlı üç sistemin varlığı açıklanıyor. (sa: 120...) İlk olarak ele alınan «*Serbestî Sistemi*»ne göre, bunun bir kanun hükmü ile saptanmamış olduğu kabul edilmektedir. Bu görüş, grevi kamu düzeninden soyutlayan bir mantığa dayanmaktadır. Ancak işaretleyelim ki, bunda kanun koyucunun, çeşitli risklerin dışına çıkmak kuşkusu saklıdır. Kanun koyucu, sorumu kendisinden uzak bir ortama, kamu düzeninin deneticisi olan, zabıta - icra'ya bırakarak, sözde liberal davranmaktadır. Bir bu nedenlere, Tuna - Kutal'ın kanıtlarıyla, kanmış değiliz. Nasıl ki, kendileri de grevin bir «*tehdit*» olarak «*herhalde pazarlık ehliyet ve kabiliyetinden mahrum gayri mes'ul bir kütle tarafından değil, fakat pazarlık usullerine vakıf mes'ul bir idareci gurubu tarafından yapıldığı*»nda etken olacağı kanısındadırlar.

İkinci sistem olarak, «*İşyerindeki İşçilerin Reyine Müracaat Sistemi*» ele alınmaktadır. (sa: 122-124). Bu sistemin demokratik olmasından yana hiç şüphe yoksa da, bunun gene de eleştirilebileceğini görüyoruz. Gerçekten de, böyle bir oylama grevin bir «*mücadele vasıtası*» olmak niteliğini zayıflatmak çekingesini taşır. Bunun sayısal olan yandan da, ortaya konabileceği, örneğin % 75 evet gereken yerde, % 26'nın her sürede hayırı ile, azınlığın, çoğunluğun lilediği greve engel olabileceği açıktır. Bu sistem ayrıca, işçiler gözünde işçi sendikalarını yetersiz kılarak, değerden düşmesine sebep olmaktadır. Kaldı ki, aynı sistem sorumlu bir organı da ortadan silmeye varmaktadır. Son olarak da, yapımsal bir takım durumlar, sistemin işleyebilmesine engel olabilmektedir.

Üçüncü Sistem de, «*Grev Kararının İlgili Sendikalarca Alınması..*»dir. Bu sistemin mantığı, kollektif pazarlıktan deviniktir. Hatta, doğrudan doğruya onun bir sonucudur. Bunun işleyiş şekli bir yana, asal yararı iş uyuşmazlıklarının «*mücadele*»ye -dek varmadan uyuşma yönüne aktarılmasıdır. Ancak «*mahzur*»unu da dikkate almak gerekecektir. Gerçekten de, bu sistemde işçiler üzerinde sendikaların da bir baskısı olamaz mı, olamayacak mıdır? Bunun da çalışma hürriyeti ile yakın ilgisi olacağı açıktır ki, ayrınıtısına girmiyoruz. Bu durumda bir sorun ortaya çıkar: Greve katılmayan işçilerin durumu ne olacaktır? Katılmayanlara bir korku primi olarak, katılanların kazandıklarını pay etmek doğru olacak mı? Bu da gittikçe sayısı azalan bir «*fedailer*» kavgasına nedenlik vermez mi?

Bir sorun da, geride kalanların işlerinin, diğerlerinin gitmesi ile işleyemez duruma gelmesi karşısında işverenle aralarındaki bağıtın hükümleri açısından çıkmaktadır. Tuna - Kutal, işverene işyerini kapama yetkisi tanımaktadırlar. Verdikleri gerekçeler inandırıcı olmadığı bir yana hukuksal da değildir. Burada yazarlar, bir genişletme yaparak devamlı, işlemeye hazır işçiye, bir ceza verir tavır almışlardır. Kaldı ki, bu görüş kabul edilirse, grevci işçi, işverenin karşısında daha faydalı bir duruma ermiş olacaktır.

Üçüncü Paragraf «*Muhtelif Projelerdeki Durum*»ları inceliyor. (Biz buna yalnızca değiniyoruz.)

Eserin son paragrafı olan, dördüncü paragraf ise «*Grev Ve Ferdî İş Akitleri*»nden doğacak sorunlara ayrılmıştır. Burada, arada kurulu olan bağıtın sona ermiş, ya da askıda kalmış sayılmasına göre bir takım sonuçlar sıralanmaktadır. Ancak unutmamak gerekir ki, tarihsel gelişim ikinci görüşün yararına yönelmiş durumdadır. Aslında, grevi bir hak-aracı yapan da budur.

Tuna - Kutal'ın eseri *Ekler* bölümünde, Çalışma Bakanlığının I-II-III Projelerini de taşımaktadır. Biz bu ekler üzerinde, sırf hukuk siyasası açısından, çıkacak olan Kanun ile birlikte durmayı bir başka incelememizin konusu olmak üzere bekliyoruz. Bu nedenle burada, Ekleri inceleyecek değiliz.

Son olarak şunu söyleyelim ki: Tuna - Kutal eserleri ile, çeşitli sorunları ortaya atmış bulunmaktadırlar. Özel monografiler için fihristin bir yanı işte, ortadadır. Bundan sonrasına kalan, grev hakkının kullanımının daha kolay olan izlenimi, onun siyasal yönden

hukuk yönüne kadar olan girinti çıkıntılarını değerlendirmektir. Yazarlara ilk adımları ile kazdıkları yoldan ötürü borcumuz olacaktır.

Mehmedcan KÖKSAL



Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes (Âmme Hizmetinin Gelişimi), Eckart Sturm, Victor Jones, T. E. Chester, Lucien Mehl, Salvatore Terranova, Viktor Hackl, Rudolf Probst tarafından kaleme alınan raporlar, Carl Heymanns Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München, 1961, 400 sayfa.

Almanya'nın tanınmış İdare Hukuk bilginlerinden Prof. Dr. Carl Hermann ULE'nin derleyip yayınladığı bu eser, *Speyer İdarî Bilimler Yüksek Okulunun* 24-26 Ekim 1959 tarihinde Edenkoben şehrinde tertiplemiş olduğu «*Âmme Hizmetinin Gelişimi*» konulu bir milletlerarası kollokyumda değişik milletlere mensup şöhretli hukukçular tarafından sunulan raporlar ve bunlar hakkında cereyan eden ilmi tartışmalardan ibarettir. C. H. Ule'nin Âmme Hizmetlerinde branş, kadro ve elemanlar bakımından göze çarpan modern gelişmeler hakkındaki görüşlerini muhtevi önsözünü, Almanya, A.B.D., Büyük Britanya, Fransa, İtalya, Avusturya ve İsviçre'de Âmme Hizmetlerinin gelişimine taallûk eden yedi rapor takibetmektedir.

Eser, şimdiye kadar pek az incelenmiş bir sahada ileriye doğru atılmış esaslı bir adım telâkki edilebilecek değerdedir. Şimdiye kadar bu alanda çeşitli dillerde yayınlanmış olan eserler, ya modern Bürokrasinin temel prensiplerini, ya da Âmme Hizmetlerinin belirli kısım ve çeşitlerini incelemekle yetinmekteydi. Oysa bu eserde, ilk defa olarak Âmme Hizmetlerinin bütün dallarında çağımızın başındanberi meydana gelen değişim ve gelişim, mukayeseli olarak incelenmiş bulunmaktadır. İlk defa yapılmış olan bu teşebbüs, kanaatimizce gayet tatminkâr ve başarılı bir eser ortaya çıkarmıştır.

Bütün ülkelerde, modern endüstri toplumuna geçiş sonucunda Devletin, hukukun ve siyasal düzenin koruyucusu rolünü oynamakla yetinmeyerek halkın sosyal, ekonomik, kültürel ihtiyaçlarını karşılayan Refah Devleti rolünü de yüklendiği şüphe götürmez bir gerçektir. Bu gelişimin tabii bir sonucu da Âmme Hizmetlerinin genişlemesi ve büyümesidir. Eser, bu gelişimi bilimsel metodlarla incelemektedir.

Yukarda adı geçen ülkelerde Âmme Hizmetinin gelişimini istatistiklerle göz önüne seren raporlar, bilhassa batı ülkelerinde personel hacmi gelişiminin paralel yönde olduğunu açıkça göstermektedir. Gerçekten kara Avrupasının beş ülkesiyle, Büyük Britanya ve A.B.D. de bu konuda şaşılacak derecede büyük benzerlikler müşahade olunmaktadır.

Önsözde kollokyumun gayesi kısaca şöyle açıklanmaktadır: «Almanya'da, hattâ belki sadece Almanya'da da değil, İdare kadrolarında gereğinden fazla memur ve müstahdem bulunduğu yolunda bir inanç halk efkârına yerleşmiş bulunmaktadır. Bu gerçek, PARKINSON'un eğlenceli, fakat herhalde pek te ciddiye alınmaması gereken kitabının¹ Alman basınında karşılaştığı, daha doğrusu uyandırdığı reaksiyonda kendini göstermektedir... Parkinson'un halk efkârınca benimsenen noktai nazarına göre, İdarede gereğinden fazla memur bulunduğu gibi, memur kadrolarındaki bu şişme, kabarma (hypertrophie) bizzat memurlar tarafından yaratılmaktadır². Bu görüşün, halk tarafından memurlara karşı beslenen güvensizliği daha da arttıracacağı aşikârdır. Memurların ve müstahdemlerin gereğinden fazla artışı bütçeye ve dolayısıyla vergi ödeyen her vatandaşa yük olmaktadır. Bu sebeple vatandaşların vergilerin yüksekliği dolayısıyla kapıldıkları hiddete, egoistçe çoğalan ve vergilerin düşmesine bu suretle engel oldukları iddia olunan memurlar hedef tutulmaktadır. Bu noktai nazardan, memurlar arı kovanındaki erkek arı veya Devlet içinde gerçek beyler telâkki olunmakta ve memur kadrolarının artması veya azalması konusunda karar vermek durumunda olan Parlamento ile onun üyelerinin, memurlara karşı koyamadıkları ileri sürülmektedir. Oysa bir hükümet için kadro ihdasını parlamentoya kabul ettirmenin ne kadar güç olduğunu bilenler yukardaki görüşün gerçeğe uymadığını takdir ederler. Lâkin bu görüş halk efkârını da etkilemekten geri kalmamakta ve gazeteleri tenkitçi nazarla okumak alışkanlığında olmayan milyonlarca insana inandırıcı görünmektedir. Bu sebeple Âmme Hizmetlerindeki genişleme ve memur kadrolarındaki artışın gerçek sebeplerini

[1] C. Northcote PARKINSON, Parkinson's Law or the pursuit of progress, London, John Murray, 1958.

[2] Gerçekten Parkinson'un iddiasına göre, memur sayısındaki artış iki psikolojik sebepten ileri gelmektedir: 1 - Her âmir, emrindeki memur sayısının artmasını ister ve kendisiyle aynı seviyede, kendisine rakip kimselerin çoğalmasından hoş görmez, 2 - Bütün memurlar birbirleri için durup dururken, sebepsiz yere iş yaratırlar.

bilimsel metodlarla incelemek lüzumu ortaya çıkmış ve bu maksatla bu kollokyum tertiplenmiştir.»

Eserin en geniş kısmını Schleswig-Holstein Federe Devleti İç İşleri Bakanlığı müşavirlerinden Dr. Eckart STURM'un «*Almanya'da Âmme Hizmetinin Gelişimi*» başlığını taşıyan raporu teşkil ediyor (s. 5-285). Kısmen mukayeseli incelemelere de yer vermiş olan bu rapor, Almanya'da Âmme Hizmetinin büyüme ve genişleme temayülünü istatistik gerçeklerle ortaya koyuyor. Böyle bir konunun işlenmesinde metod bakımından faydalanılabilecek iki imkân vardır: 1 - Âmme Hizmetleri kompleksini mahiyet ve bünyesi bakımından lojik bir incelemeye tâbi tutmak, 2 - Çeşitli Âmme Hizmetlerindeki gelişimi rakamlarla izlemek ve personel kadrolarındaki değişiklikleri inceleyerek sebeplerini bulmağa çalışmak. STURM, bu sonuncu imkândan faydalanmakla Âmme Hizmetlerindeki gelişimi personel artışı bakımından inceleyerek bu gelişimin ana hatlarını ortaya koyuyor.

STURM, raporunun daha başlarında çok enteresan ve pek az bilinen bir gerçeğe temas ediyor: En az personel, ekonomik münasebetlerde hâlâ en liberal bir Devlet olan A.B.D. de değil, iki dünya savaşından mağlûp çıkarak Devlet mekanizmasını sık sık yenilemek zorunda kalan Federal Almanya'dadır. Almanya'da personel adedi 1913 yılıyla 1960 yılı arasında % 2,2, Amerika'da ise 1910 yılı ile 1950 yılı arasında % 2,52 nispetinde artmıştır. Raportör, muhtelif anket ve istatistiklere dayanarak şu sonuca vâsıl oluyor: Âmme Hizmetlerinde bilhassa kadro bakımından müşahede edilen gelişme ve büyümenin iki ana sebebi vardır. Bunlardan biri dıştan gelen bir sebep olup, *idarî vazifelerin artmasıdır* (yolların yapım ve bakımı, trafik hizmetleri, gıda maddeleri kontrolü, ekonomik kontroller, sağlık hizmetleri, kültürel hizmetler...vs.). Diğeri ise idarenin içinden, bünyesinden gelen bir sebep olup, *verimlilik prensibi veya sisteminin (Leistungssystem = merit system) ihmali*dir³.

Eserde yer alan ikinci rapor, California üniversitesi siyasa bilimler Profesörü Victor JONES'un «*A.B.D. de Âmme Hizmetinin*

[3] Bilindiği gibi «merit system», idare kadrolarının istismarı anlamına gelen ve bilhassa 19. yüzyılın başında A.B.D. de çok yaygın olan «spoil system»in bir reaksiyonu olarak doğmuştur. 1883 te çıkarılan bir Personel Kanunu (Pendleton Act) bunun yerine memurların imtihanla alınması ve verimlerinin arttırılması prensiplerine dayanan «verimliliğe göre istihkak sistemi»ni (merit system) kabul etmişti (Bk. L. D. White, Introduction to the study of Public Administration, New York, 1954, s: 3061312).

1913-1957 yılları arasındaki genişlemesi» başlığını taşıyan raporu. Raporun tümünden çıkarılacak sonuca göre A.B.D. de Âmme Hizmetlerinin tamamen değişik strüktüründen sarfı nazar, Âmme Hizmetlerinin oradaki gelişimi de Avrupa'dakine azçok benzer mahiyet ve yöndedir. Şu kadar ki A.B.D. de halkın bazı şehirlerde normalin üstünde temerküzü, buralarda munzam idarî problemlerin ve çeşitli Âmme Hizmetlerinin doğumuna sebeb olmuştur. Bilhassa Devlet okulları ve eğitim hizmeti önemli bir yer işgal etmektedir. İstatistiklere göre çalışan halkın % 12 si Âmme İdaresi memuru durumundadır.

Eserdeki üçüncü rapor Manchester üniversitesi Âmme İdaresi Profesörü T. E. CHESTER'e ait olup «*Büyük Britanya'da Âmme Hizmetinin 1911-1957 yılları arasında genişlemesi*» adını taşımaktadır. Raportörün belirttiğine göre bugün İngiltere'de çalışan halkın (ki 24 milyondur) % 25 i memurdur. Yalnız şunu da göz önünde tutmak gerekir ki komün idarelerinde ve merkez idaresinde çalışan memurların adedi 1,6 milyon ve 1,1 milyon olmakla beraber, gerek klâsik âmme müesseselerinde gerekse, sonradan nasyonalize edilmiş olan işletmelerde çalışan personel adedi 2,5 milyonu bulmaktadır. Bundan anlaşıldığına göre İngiltere'de bilhassa ikinci dünya savaşından sonra gelişen devletleştirme ve millileştirme hareketi, personel kadrolarında hissedilir bir artma meydana getirmiştir. Yalnız şunu da itiraf etmek gerekir ki İngiltere'de Refah Devletine doğru olan gidiş diğer Devletlere nazaran daha bâriz olup, bilhassa eğitim ve sağlık hizmetleri olağanüstü bir gelişme kaydetmiştir. Bununla beraber bilhassa Türkiye'deki personel statüsünün genişliği ve personelin idare bölümlerine göre dağılımı göz önüne alınırsa denebilir ki İngiliz İdaresi, başı gövdesinden büyük bir mahlûka benzemektedir. Zira rapora göre bütün personelin % 20 si merkez idaresinde çalışmaktadır. Profesör CHESTER'in kanaatine İngiltere'de personel kadrolarının genişleyip büyümesi zannedildiği gibi yeni bir oluşum değil, 19. yüzyılda başlayan bir gelişimin sonucudur. Sebeplerine gelince, sadece idarî vazifelerin artması değil, daha çapraşık, komplike bir hale gelmesidir.

Dördüncü rapor «*Fransa'da Âmme Hizmetinde personel miktarının artışı*» adını taşımakta olup Ecole Nationale d'Administration'un Direktörü Lucien MEHL tarafından kaleme almıştır. Raportör, mükemmel bir sistem içersinde konuyu vazettikten sonra çeşitli istatistiklerle bütün Âmme Hizmeti dallarındaki personel miktarını göstermekte ve raporun ikinci kısmını bu artışın sebeplerini incele-

meşe hasretmektedir. Gerçekten MEHL'e göre Âmme Hizmeti personelinin miktarca artışının dört ana sebebi vardır: 1 - Nüfusun artışı, ülkenin ekonomik ve sosyal gelişimi, 2 - Modern hayat şartlarının idare tekniği üzerindeki tesirleri, 3 - Devletin faaliyet alanının genişlemesi, 4 - İdarenin fonksiyonu ve teşkilâtına ait şartlar. MEHL, raporunun son bölümünde idare personelinin artışını önleyici tedbirleri inceleyerek şu sonuca ulaşıyor: Şüphesiz ki idarenin bazı branşlarında personel miktarını sınırlamak, hattâ azaltmak mümkündür. Fakat bu azalma ancak İdarede usulün rasyonalize edilmesi, İdare yapısının reorganizasyonu, idarî vasıtaların modernize ve her şeyden önce mekanize edilmesi gibi tedbirlerin sonucu olarak elde edilebilir. Başka bir söyleyişle, personelin azaltılması bir reformun ana gayesi olarak takdim edilmemelidir. O, ancak muhtemel bir sonuç olarak ortaya çıkabilir. Böyle bir reform plânlamasında en önemli nokta, tasfiye gibi bir sakat usulden faydalanılmayarak mümkün olduğu nisbette kadro nakilleri ile bazı hizmet alanlarını hafifletmek ve tasfiyenin sosyal bakımdan zararlı sonuçlarından kaçınmaktır. Zira tasfiye ve benzeri usullerin, ekseriya bu konuda hataya düşen halk efkârını tatmin etmesine mukabil karşılaşacağı mukavemet büyük ve sosyal-psikolojik alanda yaratacağı menfi sonuçların tâmiri imkânsızdır.

Beşinci rapor Consiglio dei Ministri Başkanı Salvatore TERRANOVA tarafından «İtalya'da 1918-1958 yılları arasında Âmme Hizmetinin genişlemesi» konusunda kaleme alınmış bulunmaktadır. Raportörün araştırmaları iki alana inhisar ediyor: Zabıta ve Dış İşleri. Verilen istatistik rakamlarına göre İtalya'da zabıta kuvvetleri 1923 yılında 1496 memurdan ibaretken 1957 yılında bu miktar 13130 u bulmuştur. Bu rakamda en büyük artış ikinci dünya savaşından sonraki yıllara isabet etmektedir. TERRANOVA raporunun bu kısmında bir tez ileri sürmektedir: Totaliter bir Devlet ufak çapta zabıta kuvvetiyle yetinebildiği halde, siyasal bakımdan liberal Devlette geniş ölçüde polis kuvvetlerine ihtiyaç vardır. Zira totaliter Devlet halktan sıkı bir disiplin ve tam bir itaat ister, hürriyetleri kısıtlar ve arzu edilmeyen toplantılara kolayca engel olur. Halkta zabıta kuvveti kullanmayı gerektirecek şiddetli mukavemetler pek enderdir. Buna karşılık liberal Devlette hürriyetler bütünüyle kullanılır, halk iktidardaki partiye muhalefet etmekte serbestir. Bu sebeple zabıta kuvvetleri sık sık vuku bulan toplantılarla karşılaşmak durumundadır. Binnetice liberal Devlette polis memurlarının adedinin daha fazla olması akla yakındır. İtalya'da Faşist İdare

devriyle, şimdiki liberal İdare devri karşılaştırılmak suretiyle bu tezin doğruluğu ortaya konabilir.

Altıncı rapor Federal Avusturya Şansölyeliği kısım şefi Viktor HACKL tarafından kaleme alınmış olup «*Avusturya'da Âmme Hizmetinin genişlemesi*» başlığını taşımaktadır. Raportörün belirttiğine göre Avusturya-Macaristan krallığı yıkıldıktan sonra Avusturyanın nüfusu 6,5 milyona düşmüş ve malî zaruretler dolayısıyla İdarenin personel kadrolarında esaslı bir tasfiye yapmak lüzumu ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda merkez kadrolarındaki personel adedi 1922-24 yılları arasında % 25 azaltılmıştır. Burada, boş kasaların zoruyla yapılmış cebrî bir tasfiyenin tipik örneği karşımıza çıkmaktadır. Mamaafih ikinci dünya savaşından sonra İdare personeline pek göze çarpar bir artma kaydedilmiştir. Bugün Avusturya'da da personel adedinin yükselmesine karşı tedbirler aranmaktadır.

Eserin son raporu Bern Üniversitesi Profesörlerinden Rudolf PROBST tarafından kaleme alınmış olup «*İsviçre'de Âmme Hizmetinin Genişlemesi*» başlığını taşımaktadır. Raporda dikkate şayan olan nokta, bundan önce de başka vesilelerle temas edilen, halkta Âmme Hizmeti teşkilâtına karşı hâkim olan menfî peşin hükümlerden şikâyettir. İsviçre'de doğrudan doğruya Demokrasinin tezahürlerinden olmak üzere fertlerin bilhassa mahallî idarelere ücretsiz, şeref üyesi sıfatıyla katılmaları ve bu suretle Devlet bütçesine yük olmak sorumluluğunu taşımamalarına rağmen, kantonlarda hâlâ bazı memurların vergi ödeyen halkın sırtından geçindikleri gibi sakat bir telâkki halk efkârına hâkimdir. Hattâ en az İdare personeline sahip bulunan kantonların halklarında bile bu telâkkiye rastlanmaktadır. Bu da gösteriyor ki bu hatâli telâkkinin gerçekte memurların adediyle ilgisi yoktur. Personel adedi ne kadar düşürülse de bu sakat telâkki halk efkârından sökülüp atılamayacaktır.

Bu pek faydalı ve enteresan eserin kısa bir tahlilini yaptıktan sonra çeşitli raportörlerin gözlerinden kaçan bir gerçeğe sunulan raporların genel bir tenkidini yapmak istiyoruz. O da şudur: Konu sosyoloji ile sıkı surette ilgili olmak dolayısıyla sosyolojik açıdan bir müşahade ileri sürülebilir. Şöyle ki toplumların tarihsel incelemesi, bütün sosyal varlık ve kurumların daimî bir gelişime ve büyümeye tâbi olduğunu gösteriyor. Âmme İdaresinin bu gelişme ve büyüme prensibinin bir istisnası olması için herhangi bir sebep gösterilemez. Şu da unutulmamalıdır ki özel teşebbüs alanında faaliyette bulunan işletmelerde de personel kadroları bakımından aynı büyüme, belki daha süratli olarak mevcuttur. Üstelik verilen istatistik rakamlara

göre bu özel işletmelerin büro personelindeki artış, fabrikalarda bedenen çalışan işçilerde kaydedilen artıştan % 20 fazladır. Buna rağmen halk efkârı özel işletmelerdeki personel artışıyla hiç ilgilenmediği halde, Âmme İdaresi personelinin artışı halkı son derece rahatsız etmekte, memurlara karşı güvensizlik ve antipati gittikçe artmaktadır. Halk efkârının, İdare personelinin artışıyla yakından ilgilenmesinin sebebi olarak, Âmme Hizmeti masraflarının vergi ödeyen fertlere doğrudan doğruya aksetmesi, özel teşebbüste ise bunun vârit olmadığı ileri sürülebilirse de, bu müşahede gerçeğe tamamiyle uymamaktadır. Zira özel teşebbüslerdeki personel artışının da, kısa devrelerde ilk bakışta farkedilmeyecek kadar yavaş dahi olsa, işletme masraflarına ve dolayısıyla mamûl emtianın fiyatlarına tesiri vardır. Âmme İdaresi personelinin artışına karşı tedavi yolları aramak için yanlış çarelere başvurmak, isabetli olamaz. Tedavi düşüncesi dahi yüzdeyüz doğru değildir; çünkü Âmme İdaresi personelinin artışı hakikatte patolojik bir hal değildir. Sebeplere inildiği zaman bu müşahedenin doğruluğu anlaşılır. Gerçekten Âmme İdaresi personelinin artışının en belli başlı sebepleri, toplumun bir endüstri toplumu haline gelmesi, Devletin halkın refah ve emniyetini sağlamak için icra edeceği faaliyetlerin çeşit ve alanlarının artması ve nüfusun artmasıdır. Bu itibarla İdarî İlimlerin görevi, bu gelişim ile Kanun Koyucunun belirli kararları arasındaki uygunluk ve münasebeti bulup aydınlatmaktır. PARKINSON'un «Yabancı otları ayıklamak Botanik Bilgininin görevi değildir. Yabancı otların ne kadar süratle büyüdüğünü ve genişlediğini tespit edip söyleyebilirse, bu kâfidir» şeklinde ifade ettiği düşünce, zannediyoruz ki İdare Personeli konusunda isabetli değildir. Zira bir kere personelin artan kısmının yabancı ot olduğu kolay kolay iddia edilemez. Saniyen, bu böyle olsa bile bir Botanik bilgininin gerçek görevi, pek mütevazı davranarak yabancı otların ne kadar süratli büyüdüğünü tespit etmekten ibaret olamaz. O, bu otların niçin bu kadar süratli büyüdüğünü, yahut niçin daha yavaş büyümediğini araştırıp, gerçek sebepleri de ortaya koymalıdır. Ancak bunu yaptıktan sonradır ki bu otların hakikatte yabancı değil, aksine pek faydalı ve lüzumlu otlar olduğunu, içinde büyüdükleri bahçe ve o bahçenin sahibi için hayati önemi haiz olduğunu görmek mümkün olacaktır⁴.

Asistan A. Ülkü AZRAK

[4] Bk. Carl Hermann ULE, Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung, Berlin, 1960, s. 37.