

TÜRKİYE’DE KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI İLE İLGİLİ TEMEL TARTIŞMALAR VE İNGİLTERE’DEKİ TIP MESLEĞİ İLE İLGİLİ UYGULAMA

Aslan AVŞARBEY*

Tuğba DİLEKÇİ**

ÖZ

Türkiye’de meslek örgütleri denildiğinde ilk akla gelen Anayasanın 135. maddesi gereğince kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıdır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının şu anki durumu, demokrasi, sivil toplum, tarafsızlık, eşitlik gibi birçok alanda soruna yol açmaktadır. Özellikle meslek kuruluşlarına üyeliğin zorunlu olması, meslek kuruluşlarının yarı resmi-yarı sivil kuruluşlar olmalarına rağmen tamamen sivil toplum kuruluşu gibi hareket etmeleri, meslek kuruluşlarının denetim/disiplin ve dayanışma fonksiyonlarını aynı anda üstlenmeleri sorunların temelini oluşturmaktadır.

Bu kapsamda, makalede, meslek kuruluşlarının hukuki nitelikleri, zorunlu üyelik ve siyasetle ilişkilerinden kaynaklanan sorunları incelenmiş, konuyla ilgili örnek olarak İngiltere’deki doktorluk mesleğine ait uygulama ele alınmış ve Türkiye için çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Meslek Kuruluşu, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu, Tabipler Odası, Zorunlu Üyelik.



* Mülkiye Başmüfettişi, avsarbey@gmail.com

**Başbakanlık Uzmanı, tugbadilekci@gmail.com

THE MAIN DISCUSSIONS ABOUT THE PUBLIC PROFESSIONAL ASSOCIATIONS IN TURKEY AND BRITISH PRACTICE OF MEDICAL PROFESSION

ABSTRACT

The first organizations that come to mind when considering professional organizations in Turkey are the public professional organizations with a public entity established pursuant to Article 135 of the Turkish Constitution.

The public professional organizations' current situation leads to many problems about democracy, civil society, objectivity and equality. In particular, mandatory memberships of public professional organizations, their acts as if they are completely non-governmental organizations (despite being semi-formal and semi-civil organizations) and undertaking control and solidarity functions at the same time, constitute the basis of the problem.

In the article, in this respect, problems of the public professional organizations arising from mandatory membership, their activities as if they are completely non-governmental organizations and their connection with politics are discussed and the British practice about the medical profession is examined as an example and recommendations for solutions made for Turkey.

Keywords: *Professional Organizations, Public Professional Organizations, Medical Association, Mandatory Membership.*

GİRİŞ

Toplumsal yaşam bir toplumdaki çeşitli unsurların bir arada bulunmaları ve bunların karşılıklı etkileşimleri ile ortaya çıkan ve varlığını sürdüren bir olgudur. Toplumsal yaşamın temel unsuru bireylerdir. Bireyler toplumsal hayata hem şahıs olarak tek tek, hem de çeşitli sebeplerle bir araya gelerek oluşturdukları örgütlü yapılar şeklinde katılmaktadırlar. Bu şekilde örgütlenmek suretiyle toplumda daha güçlü ve etkili olmayı hedeflemektedirler. Bu örgüt

çeşitleri gruplar, birlikler, dernekler, sendikalar, siyasi görüş ve amaç birliğine sahip yapılar gibi çok ve çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Genel olarak bu örgütlenmelerin amaçları ise dayanışma, yardımlaşma, aynı konuya ilgi duyan kişilerle bir araya gelme, ortak çıkarları savunma, siyasi hayatta etkili olmak suretiyle yönetime katılma ve benzerleri olarak sayılabilir.

İşte, toplumsal yaşamdaki aktörlerden biri de aynı mesleği yapan insanların, -zorunlu veya gönüllü olarak- mesleği icra etmek, mesleki çıkarları savunmak, genel olarak meslekle ilgili kurallar oluşturmak ve bu kurallara uyulması suretiyle mesleğin saygınlığını, kalite ve standardını korumak gibi amaçlarla bir araya gelerek oluşturdukları meslek örgütleridir. Meslek örgütlerinin yapıları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Türkiye’de meslek örgütleri, bir kısmı kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları statüsünde, bir kısmı ise dernek ve sendika statüsünde olan örgütlerdir. Bunlardan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları özel olarak anayasa ve yasalarla düzenlenmiştir. Ancak bu yasal metinlerin varlığı meslek kuruluşları ile ilgili tartışmaları ortadan kaldırmaya yetmemiştir.

Türkiye’deki haliyle meslek kuruluşlarının yapıları ve fonksiyonları, belli olaylar karşısında sergiledikleri tutum ve davranışları, devlet ve siyaset kurumu ile ilişkileri sürekli tartışma konusu olmuştur. Özellikle, bu örgütlerin sahada tekil konumunda olmaları ve kişilerin mesleklerini icra edebilmeleri için -yapılarına, siyasi duruşlarına, faaliyetlerine katılmasalar bile- bu kuruluşlara üye olmak zorunda olmaları bunların önemini daha da artırmaktadır. Bir mesleği icra edebilmek için üye olmak zorunda kalan binlerce kişiyi temsil ettiği gerekçesiyle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üst yönetimlerinin, özellikle siyasi niteliği ağır basan, kuruluş amaçları arasında yer almayan, kendileri ile doğrudan ilgili olmayan olaylar karşısında sergiledikleri tutumlar ve yaptıkları faaliyetlere dönük eleştiriler bu çalışmaya kaynaklık etmiştir. Makalede, bu kuruluşlarla ilgili ve birbiriyle doğrudan bağlantılı temel tartışma alanlarından üçü ele alınmaktadır: Hukuksal nitelikleri, zorunlu üyelik hususu ve siyasetle ilişkileri.

Bu tartışmaların esas sebebinin bu kuruluşların hem kamu kurumu niteliğine sahip olmaları, hem de sivil toplum örgütü gibi hareket etmelerinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Dünya uygulamaları ile farklılıklar gösteren Türkiye uygulamasında, mesleklerle ilgili olarak; mesleğe kabul, sicillerin tutulması ve disiplin işleri gibi kamusal yetkilerle, sivil toplum kuruluşlarına ait niteliklerin aynı ve tek bir yapıda birleşmesinin mahzurlu olduğu ve bu yapının değiştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu amaçla, makalede, özgün bir örnek niteliği taşıdığı düşünülen İngiltere'deki doktorluk mesleği ile ilgili uygulamaya değinilmektedir.

Makalenin birinci bölümünde meslek ve meslek kuruluşları ile ilgili kavramsal bir çerçeve belirlenmeye çalışılmakta ve Türkiye'de meslek kuruluşlarının tarihsel gelişimine kısaca değinilmektedir. İkinci bölümde Türkiye'deki meslek kuruluşlarının ortak özellikleri ve farklı yönleri, yasal düzenlemeler esas alınarak, kısaca sıralanmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye'deki meslek kuruluşlarının hukuki nitelikleri, zorunlu üyelik hususu ve siyasetle ilişkileri temelinde bu kuruluşlarla ilgili tartışmalara değinilmektedir. Dördüncü bölümde, İngiltere'deki doktorluk mesleği ile ilgili yapılanma örnek olarak incelenmekte ve Türkiye için önerilere yer verilmekte; sonuçta ise genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL GELİŞİM

Çalışmanın esas konusunu oluşturan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hakkındaki değerlendirmelere geçmeden önce meslek ve meslek kuruluşları ile ilgili yaygın olarak kullanılan bazı kavramların kısaca açıklanması ve bu kuruluşların Türkiye'deki tarihsel gelişimine kısaca değinilmesi faydalı olacaktır.

1.1. Meslek ve Meslektaş Kavramları

Meslek kuruluşları ile ilgili değerlendirmelerde en çok telaffuz edilen kelime herhalde “meslek” kelimesidir. “Meslek” kavramı Güncel Türkçe

Sözlük’te “*Belli bir eğitim ile kazanılan sistemli bilgi ve becerilere dayalı, insanlara yararlı mal üretmek, hizmet vermek ve karşılığında para kazanmak için yapılan, kuralları belirlenmiş iş*” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2014). Bir başka tanımlamaya göre ise, meslek “*kuralları toplum tarafından belirlenmiş ve belli bir eğitimle kazanılan bilgi ve becerilere dayalı, bir kimsenin hayatını kazanmak için yaptığı faaliyetler bütünüdür*”(MEB, 2014). Avcı’ya (2012, s.45) göre ise meslek, “*kişinin yaşamını devam ettirebilmesi için yaptığı, genellikle bir bilgi birikimi, eğitim ve seçilen mesleğe göre yetenek geliştirmeyi gerektiren bir çalışma sürecinin sonunda elde ettiği unvan*”dır.

Yukarıdaki tanımlar birlikte ele alındığında, bir işin meslek olarak nitelenebilmesi için bir bilgi ve beceri gerektirmesi, işin hayatı kazanmak, geçimini sağlamak için yapılması, eğitim ve deneyimle kazanılmış olması ve uyulması gereken belirli kurallarının bulunması gibi en az dört unsuru bünyesinde barındırması gerektiği görülmektedir.

“Meslektaş” ise aynı meslekten olanların her birini ifade etmek için kullanılmaktadır (TDK, 2014). Diğer bir ifade ile aynı mesleği icra eden, aynı işi bir meslek olarak yapanlar meslektaş olarak adlandırılmaktadır.

1.2. Meslek Örgütü ve Meslek Kuruluşu Kavramları

Meslek kuruluşları, “*bir mesleğin gelişimini sağlamak, meslek üyelerinin ihtiyaçlarını karşılamak ve bunlar gibi o mesleğe ilişkin özel veya kamusal yararları gerçekleştirmek üzere oluşturulan tüzel kişilerdir*” (Avcı, 2012, s.47). Meslek kuruluşlarının kuruluşu, örgütlenmesi ve hukuksal durumları bakımından çeşitlilik söz konusudur. Türkiye’de meslek kuruluşlarının bazıları dernek ve sendika statüsünde, bazıları ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu statüsündedir.

Bu çeşitlilik, onları ifade etmek için kullanılan kavramlarda da kendini göstermektedir. Buna göre, Türkiye’de, “meslek örgütü” genel olarak dernek ve sendika statüsündeki sivil nitelikli meslek kuruluşlarını (örnek: Mimarlar

Derneği¹) ifade etmekte; mesleklerle ilgili bütün kuruluşları kapsayacak içeriğe sahip olan “meslek kuruluşu” kavramı ise daha çok kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını (örnek: Türk Eczacılar Birliği) ifade etmek için kullanılmaktadır. Anlatım kolaylığı açısından, çalışmanın bundan sonraki kısımlarında da bu kullanıma devam edilmiştir.

Bu ayrım dikkate alındığında, “meslek örgütleri” sendika ve dernekler mevzuatına tabi olarak, önceden izin almaksızın, bir araya gelen meslek mensuplarının tek taraflı irade beyanıyla kurulmaktadır. Bu kuruluşlarının varlık kazanması için özel bir kanun çıkarılmasına gerek yoktur. Bu tür meslek kuruluşlarına üyelik isteğe bağlıdır.

“Meslek kuruluşlarının” kurulması için ise kanun çıkarılması gerektiğinden “*bu kuruluşların kurulmasına ilişkin yetki kanun koyucuya aittir*” (Avcı, 2012, s.102). Nitekim, Anayasanın 135. maddesi de meslek kuruluşlarının ancak kanunla kurulabileceğini düzenlemektedir. Burada bahsedilen bir mesleğe ait örgütlenmenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu statüsüne alınmasıdır. Buna örnek olarak en son kurulan Turist Rehberleri Birliği verilebilir.² İlgili kanun çıkarılmadan önce bu meslekle ilgili burada kastedildiği anlamda meslek kuruluşu kurulması mümkün değildi. Ancak meslek mensupları kendi aralarında bir araya gelerek meslek örgütü niteliğinde kuruluşlar oluşturabilmekteydiler.

1.3. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu Kavramı

“Mesleki kamu kurumları”, “kamu meslek kuruluşları” veya “meslek



¹1927 yılında kurulan Mimarlar Derneği Türkiye’de mimarların ilk bağımsız meslek örgütüdür. Cumhuriyet’in ilanından dört yıl sonra “Türk Mimarlar Cemiyeti” adıyla kurulmuş, 1939’da “Türk Yüksek Mimarlar Birliği”, 1965’de “Türk Mimarlar Derneği” adlarını, 1973’de ise bugünkü adı olan “Mimarlar Derneği” adını almıştır.

² 22.06.2012 tarihli ve 28331 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu’nun 8. maddesi ile turist rehberliği mesleğini yapanların kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu statüsünde örgütlenmeleri yolu açılmıştır. Yine adı geçen Kanunla ilk kez bu meslekte alternatif oda ve birliklerin kurulabilmesi imkânı getirilmiştir. Ancak diğer meslek kuruluşları için halen alternatif oda ya da birlik kurulması mümkün değildir.

kuruluşları” olarak da adlandırılan (DDK, 2009, s.82) “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu”ndan kastın ne olduğuna dair en açık tanım en üst hukuk normu olan Anayasanın bizzat kendisinde yer almaktadır. 1982 Anayasasının 135. maddesindeki tanıma göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ve üst kuruluşu, *“belli bir mesleğe mensup olanların, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre, yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.”* Türkiye’deki bu nitelikteki kuruluşlara örnek olarak, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Tabipler Birliği, Türkiye Barolar Birliği verilebilir.

Anayasaya göre, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslı ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına üye olmaları zorunlu değildir. Buna göre bir mesleği özel sektörde icra edebilmek için meslek kuruluşlarına üye olma mecburiyeti vardır.

Anayasadaki düzenleme değerlendirildiğinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, meslek mensuplarının müşterek ihtiyaçlarını ve mesleğin kalitesini koruyacak, kamu tüzel kişiliğine sahip, organları meslek mensuplarınca yargı gözetimi altında ve bağımsız olarak seçilen kuruluşlar olduğu görülmektedir. Buradaki en dikkat çeken husus kamu kurumu niteliğinin anayasal dayanağının olması ve bunların kanunla kurulabilecek olmalarıdır.

1.4. Sivil Toplum ve Sivil Toplum Kuruluşu (STK) Kavramları

Meslek kuruluşlarının, özellikle, baskı grubu niteliği, meslek mensuplarının haklarının korunması, dayanışma gibi hususlardaki rolleri ile günlük olaylar karşısında sergiledikleri tavırlar dikkate alındığında, kısaca değinilmesi gereken iki kavram da sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları kavramlarıdır.

Sivil toplum, bir tanıma göre, devlet denetimi dışında kalan, dolaylı veya dolaysız ama belli düzeyde siyasi bir niteliği olan, özünde toplumsal sorunların çözümüne dönük sivil etkinlikleri, ilişkileri, çıkarları hayata geçiren, sorunların çözümüne dönük bir tartışma alanıdır (Kırılmaz, 2013, s.26). Sivil toplum, içinde yaşanan toplumdan farklı bir niteliğe sahip olup farklı düşüncelere ve niteliklere sahip kişilerin bir araya gelerek ortak bir fikir birliği içinde hareket etmelerini sağlayan ortamdır.

Sivil toplum kavramı ile sivil toplum kuruluşu kavramı arasında doğrudan bir bağlantı olduğu açıktır. Buna göre, sivil toplum kuruluşu (STK) kavramı, *“toplumdaki çeşitli sorunları bağımsız olarak ele alıp kamuoyunu bilgilendirme ve aydınlatma görevi yapan, öneriler sunan her türlü birlik”* şeklinde tanımlanmaktadır (TDK, 2014). Başka bir tanıma göre sivil toplum kuruluşu, gönüllülük temeline dayanan, gücünü örgütünden, üyelerinden ve sivil niteliğinden alan, devletten ayrı, özerk, özel alan ve devlet arasında örgütlü bir yapılanmadır (Başaran, 2007, s.54). Türk mali mevzuatı bakımından ise sivil toplum örgütü, devlet teşkilatı içinde yer almayan, kendi idari ve mali bağımsızlığı olan, kamu yararına hizmet verdiği Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilen ve kâr amacı gütmeyen hükmi şahsiyeti haiz kuruluşlar olarak tanımlanmıştır.³

Yukarıdaki tanımlara bakıldığında STK tanımlamasında da bir çeşitlilik olduğu görülmekle beraber, bunların öne çıkan ortak özellikleri arasında gönüllülük esasına dayanmaları, kar amacı gütmemeleri, devletten bağımsız olmaları ve ortak bir amaç etrafında toplanmaları sayılabilir (Kırılmaz, 2013:27). Bu yönleriyle değerlendirildiğinde Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarına örnek olarak dernekler, sendikalar, vakıflar veya bunlar dışında birlik, platform, grup, hareket ve benzeri çeşitli adlarla bir araya gelen insanların oluşturdukları örgütlü yapılar verilebilir.



³28.03.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, m.3.

STK’ların özellikleri ve bu özelliklere göre verilen örnekler ışığında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları değerlendirilecek olursa, aynı meslek üyelerini kapsama ve belli amaçlarla bir araya gelme gibi hususlar ortak olsa bile, özellikle devletten bağımsız olma ve gönüllü olma gibi özellikleri taşımadığı için bu kuruluşların sivil toplum kuruluşları olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir. Öte yandan, bir mesleğin icrası için zorunlu üyeliğin olduğu yapılarda her meslek mensubunun aynı amaç ve görüşe sahip olması da beklenemez.

1.5. Türkiye’de Meslek Kuruluşlarının Tarihsel Gelişimi

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Türkiye açısından kökeni Orta Çağın esnaf loncalarına ve ahilik teşkilatına kadar uzanmaktadır (DDK, 2009, s.82). Gerekli hallerde üyelerini denetlemek suretiyle, merkezi otorite ile üyeleri arasında bağlantı sağlayan ahilik sistemi daha sonra yerini lonca sistemine bırakmıştır (DDK, 2009, s.77-79). Loncalar 19. yüzyıl sonlarında önemlerini kaybetmeye yüz tutmuş, yerini ise ticaret odaları ve esnaf dernekleri, daha sonraları ise esnaf odaları almıştır (Okur, 2008, s.13).

Çağdaş anlamda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, 19. yüzyılın ortalarından itibaren ortaya çıkmıştır (Parlak ve Sobacı, 2005, s.185-186). Türkiye’de, ilk ticaret odası, resmi olarak 16 Ocak 1882’de İstanbul’da kurulmuştur. Ticaret ve sanayi odalarına ilişkin ilk hukuksal düzenleme ise 31 Mayıs 1326 (1910) tarihli Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesi ile yapılmıştır (Okur, 2008, s.17).

1921 ve 1924 Anayasalarında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ve genel olarak meslek kuruluşlarına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir (Avcı, 2012, s.68). Bununla birlikte, 1924 Anayasasında dernek (cemiyet) kurma tabii bir hak ve hürriyet olarak düzenlenmiş (m.70) ve bu hakkın serbestlik sınırının kanunla belirleneceği (m.79) hükme bağlanmıştır (DDK, 2009, s.157).

Cumhuriyet döneminde ticaret ve sanayi odalarını düzenleyen üç ana kanun yürürlüğe konmuştur. Bunlardan ilki 1924'te kabul edilen 655 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunudur. Bu kanun Cumhuriyet döneminin mesleki teşkilata ait ilk büyük kanunudur. İkinci köklü yeniden düzenleme, 4355 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları ve Ticaret Borsaları Kanunudur. Daha sonra 1950'de 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret ve Sanayi Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu çıkarılmıştır (Öncü, 1984, s.1567).

1961 Anayasasının 122. maddesindeki düzenleme ile ilk defa kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları anayasal bir dayanağa kavuşmuştur (Avcı, 2012, s.74). 1982 Anayasası da bu kuruluşlara yer vermiş ve detaylı hükümlerle bu kuruluşların sıkı bir devlet vesayeti altına alınması düşünülmüş ve çeşitli sınırlamalar öngörülmüştür (DDK, 2009, s.184). Anayasalardaki düzenlemeye paralel olarak bu kuruluşlar için çeşitli tarihlerde özel kuruluş kanunları çıkarılmıştır.

Türkiye'de bugün itibarıyla Anayasanın 135. maddesinde öngörüldüğü şekilde kanunla kurulan 19 adet meslek kuruluşu bulunmaktadır.⁴ Bunlardan en sonuncusu 2012 yılında 6326 sayılı kanunla kurulan Turist Rehberleri Birliği'dir.



⁴ Bahsedilen meslek kuruluşları:

Türkiye Barolar Birliği (TBB),
Türk Dış Hekimleri Birliği (TDB),
Türk Eczacılar Birliği (TEB),
Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK),
Türk Mimar ve Mühendis Odaları Birliği (TMMOB),
Türkiye Noterler Birliği (TNB),
Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB),
Türkiye Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavir Odaları Birliği (TÜRMOB),
Türk Tabipler Birliği (TTB),
Türk Veteriner Hekimler Birliği,
Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB),
Türkiye Bankalar Birliği (TBB),
Türkiye Katılım Bankaları Birliği (TKBB),
Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumlar Birliği (TSPAKB),
Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği (TSRSB),
Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB),
Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği (TDUB),
Türkiye Tohumcular Birliği (TÜRKTOB),
Turist Rehberleri Birliği (TUREB)

2. TÜRKİYE’DE KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARININ ORTAK ÖZELLİKLERİ VE FARKLI YÖNLERİ

Türkiye’de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kapsadığı meslek grupları bakımından da bir çeşitlilik söz konusudur. Kanun koyucunun toplumun genelini ilgilendiren ve nitelikleri itibariyle ve kamu yararı sebebiyle devletin gözetiminde olması gerektiği düşünülen meslekleri bu kapsama aldığı görülmektedir. Bu anlamda ticaret ve esnaflıkla uğraşanların kurdukları ticaret ve esnaf odaları ile belli bir yüksek eğitim aldıktan ve o mesleği icraya ehil oldukları bir diploma ile belgelenen doktorluk, mühendislik, avukatlık gibi meslek sahiplerinin kurdukları kuruluş ve üst kuruluşları aynı niteliğe sahip meslek kuruluşu olarak düzenlenmiştir. Bu durumda, meslek kuruluşlarını, üyelerinin nitelikleri bakımından “diplomalı” ve “diplomasız” veya “profesyonel” ve “profesyonel olmayan” meslek grupları şeklinde bir ayırım yapılması mümkün görünmektedir.

Bunun dışında, Türkiye’deki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kendilerini düzenleyen mevzuat kuralları ve uygulamadaki durum bakımından incelendiğinde ortak birtakım özelliklere sahip oldukları ve bazı açılardan ise farklılıklar içerdikleri görülmektedir. Bu ortak özellikler ve farklı yönler kısaca aşağıda sıralanmaktadır.

2.1. Ortak Özellikler

2.1.1. Kanunla Kurulmuş Olmak

Anayasanın 135. maddesine göre, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ancak kanunla kurulabilmektedir. Bu kuruluşlar belli kamusal hizmetleri kamu yararı amacı doğrultusunda gerçekleştirmekte, kuruluş amaçları, faaliyet alanları, görev, yetki ve sorumlulukları, tabi oldukları esas ve usuller kanunla belirlenmekte, kanunlarla kendilerine tanınan bazı kamusal güç ve ayrıcalıkları kullanmakta, bütçeleri özel usullere göre hazırlanmakta ve devletin vesayet denetimine tabi olmaktadır (DDK, 2009:209). Diğer bir ifadeyle bu kuruluşların her birinin kendisine ait özel kanunu bulunmaktadır.

Özel bir kuruluş kanunu çıkarılmaksızın kamu kurumu niteliğini haiz meslek kuruluşu kurulması mümkün değildir.

Kanuni idare ve yetkide paralellik ilkeleri gereğince, meslek kuruluşları kanunla kurulduğu için, ortadan kaldırılmaları da aynı şekilde kanunla yapılabilmektedir. Kanun koyucu bir meslek kuruluşunu tamamen ortadan kaldırmaya çalıştığı gibi, niteliğini ve teşkilat yapısını değiştirmek suretiyle yeniden yapılandırabilmektedir. Anayasa ve yasal düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda meslek kuruluşlarının, kuruluşlarında olduğu gibi kamu kurumu niteliklerinin kaldırılmasının da mümkün olduğu kabul edilmektedir (DDK, 2009, s.208).

2.1.2. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olmak

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının bir başka özelliği ise bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarıdır. Kamu tüzel kişileri kamu hukukuna tabi tüzel kişilerdir (Gözler, 2009a:160). Anayasanın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olacakları açıkça belirtilmektedir. Diğer yandan, Anayasanın 123. maddesindeki, “kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” hükmü de yukarıdaki hükmü destekleyici niteliktedir. Bu yüzden mesleki faaliyetler yürütmek üzere çeşitli adlarla özel hukuk hükümlerine göre kurulan dernek veya benzeri biçimlerdeki örgütlerin kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ile ilgili farklı değerlendirmeler bulunmaktadır. Gözler’e (2009a, s.607) göre, bunlar mahiyetleri bakımından bir özel hukuk tüzel kişisidirler. Özel kişiler tarafından özel kişilerin mal varlıklarıyla kurulan, mal varlığı, personeli bakımından özel hukuka tabi olan bir tüzel kişinin bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olması, onu kamu tüzel kişisi haline getirmez. Bunun dışında, bu kuruluşların kamu tüzel kişiliği statüsüne sahip olmalarının devletin bunlar üzerinde kontrol imkanına sahip olmasını sağladığı tespiti yapılmaktadır (Hakyemez, 2011, s.72).

2.1.3. Belli Bir Mesleğe Mensup Olanlara Yönelik Kurulmuş Olmak

Meslek kuruluşları belli bir mesleğe mensup olanlara yönelik kurulurlar. Mesleği icra etmeyenlerin bu kuruluşlara üye olması ve meslek mensuplarına yönelik hak ve hizmetlerden yararlanması mümkün değildir. Anayasa’nın 135. maddesi hükmü; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ancak belli bir mesleğe mensup olanları kapsayacak şekilde kurulabileceği, belli bir mesleğe mensubiyetten söz edilemeyecek alanlarda, bu nitelikte meslek kuruluşu kurulamayacağı şeklinde yorumlanmaktadır (DDK Raporu, 2009, s.2012).

2.1.4. Kuruluş Amaçları Dışında Faaliyet Gösterememek

Yine Anayasanın 135. maddesine göre bu kuruluşlar kanunda yazan kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler. Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevlerine, kanunun belirlediği makamın veya Cumhuriyet Savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilebilmekte ve yerlerine yenisinin seçtirilebilmesi öngörülmektedir.

Meslek kuruluşlarının amaçları dışında faaliyet gösterememesi sadece anayasal bir sonuç değil, aynı zamanda “ihtisas prensibi”nin de bir gereğidir (Gözler, 2009a, s.603). Bu kuruluşların ihtisasa sahip olmadıkları bir alanla ilgili faaliyet göstermeleri mantıken de uygun düşmemektedir. Bir meslek grubuna yönelik olarak kurulan bir odanın, kuruluş amacında yer almayan bir alanda faaliyet göstermesi, örneğin ticaret yapması ya da siyasi parti gibi hareket etmesi, bu kuruluşa tanınan kamu tüzel kişiliğinin ve kamu gücü ayrıcalıklarının kötüye kullanılması anlamına gelecektir. Konuyla ilgili ayrıntılara ve meslek kuruluşlarının amaçları dışında faaliyette bulunmalarına ilerleyen bölümlerde değinilmektedir.

2.1.5. Organlarının Kendi Üyeleri Arasından Seçilmesi

Meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının organları (yönetim kurulu, disiplin kurulu, onur kurulu, denetleme kurulu gibi) kendi üyeleri tarafından,

ilgili kanunlarda gösterilen usullere göre, kendi üyeleri arasından seçilmektedir (Avcı, 2012, s.213). Bu seçimler Anayasa gereği yargı gözetiminde ve gizli oyla yapılmaktadır. Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının organlarının seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremeyecekleri gibi (DDK, 2009, s.217) üye olmayan diğer gerçek kişiler de aday olamazlar ve oy kullanamazlar. Bu hak münhasıran üyelere tanınmıştır. Seçimlerin nasıl yapılacağı ve seçimlere katılmayacaklara uygulanacak yaptırımlar yine mevzuatla düzenlenmiştir.

Ancak burada belirtmek gerekir ki, meslek mensuplarının kuruluş organlarının seçimlerine katılım oranı ve seçimlere katılmayan üyelere yaptırım uygulaması genel itibariyle çok düşüktür. Bu hususta 2011 yılında yapılan bir araştırmaya göre meslek kuruluşları üyelerinin yüzde 45.5'inin son seçimlere katılmamış olması bir kanaat verebilir. (Çaha, Yayla, Şahin, 2011, s.104-105)⁵. Bu oranlar bu kuruluşların demokratik niteliği hakkında soru işaretleri oluşturmaktadır.

2.1.6. Mesleğin Yapılabilmesi İçin Kuruluşa Üye Olma Zorunluluğunun Bulunması

Meslek kuruluşunun kuruluş kanununda belirtilen meslek mensuplarının ilgili meslek kuruluşuna üye olmaları zorunludur. Ancak, Anayasanın 135. maddesine göre kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde



⁵Liberal Düşünce Topluluğu tarafından 2011 yılında, 12 ilde toplam 2200 meslek mensubu üzerinde gerçekleştirilmiş araştırma verilerine göre toplam üyelerin yüzde 45.5'i son seçimlere katılmamıştır. Yine aynı araştırma sonuçlarına göre sermayeye dayalı meslek kuruluşlarından TESK üyelerinin yüzde 58'i, TOBB üyelerinin ise yüzde 50.3'ü son seçimlere katılmamıştır.

Diplomalı meslek kuruluşlarından en düşük katılıma sahip olan kuruluş ise yüzde 51.6 katılmama oranı ile TMMOB'dur. Çaha'ya göre bunun iki nedeni vardır. Bunlardan birincisi diplomalı mesleklerden olmasına rağmen sermayeye dayalı meslek kuruluşlarında olduğu gibi geniş bir üye tabanına sahip olmasıdır. Bu kuruluşun 400.000 civarında üyesi vardır. Diğer diplomalı meslek kuruluşlarının üye sayıları 100.000'in altındadır. İkincisi ise TMMOB'un ideolojik ve siyasi bir örgütlenme tarzına sahip olmasıdır.

Ayrıca, seçime katılmayanlara cezai yaptırım uygulanma oranının azlığı bu hususun iradi olduğu kanaatini uyandırmaktadır. Anlaşılan o ki bazı meslek kuruluşları için üyelerin seçimlere katılmaması muhalefetin oluşmaması açısından yönetimin işine gelmektedir. (Çaha, Yayla, Şahin, 2011, s.107).

Detaylı bilgi için bkz: Çaha, Ömer, Yayla, Atilla ve Şahin, Yusuf (2011), *Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları Kamuoyu Araştırması*, Liberal Düşünce Topluluğu Derneği Yayınları, Ankara.

asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmamakta, bunlar isterlerse meslek kuruluşlarına üye olabilmektedir. Bu istisnalar dışında üye olmadan mesleği icra etmek tüm meslek kuruluşlarında meslekten men ile cezalandırılmaktadır (Çaha, 2012, s.97-105). Zorunlu üyelik hususu ilerleyen bölümde ayrıca ele alınacaktır.

2.1.7. İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Olmak

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Özerklik esas olarak bu kuruluşların merkezi idare dışında yapılandırılmış olmasından, bunlara ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınmış olmasından ve belli kamusal hizmetleri yürütmek üzere görevlendirilmiş olmasından kaynaklanmaktadır (Avcı, 2012, s.169). Meslek kuruluşları faaliyetlerini yasal düzenlemeler çerçevesinde kendi organlarının aldığı kararlar doğrultusunda yürütmektedirler. Ancak bu özerk nitelikleri sınırsız olmayıp bu kuruluşlar uygulamada çok sık ve etkin olarak görülmesi de devletin idari ve mali denetimine tabidirler.

2.1.8. Ayrı Bütçeye Sahip Olmak

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının her birinin merkezi yönetim bütçesi dışında, kendine özgü ayrı bir bütçesi vardır. Kendi öz gelirleriyle finanse edilmekte olduklarından gelir bakımından da merkezi idareye bağlı bulunmamaktadırlar (DDK, 2009, s.226). Merkezi idarenin bütçenin hazırlanması, kararlaştırılması ve uygulanması konusunda bir rolü olmamakla birlikte, Anayasa ve yasalarla devlete verilen idari ve mali denetim yetkisi kapsamında bütçenin de denetlenmesi mümkündür. Meslek kuruluşlarının bütçelerinin genellikle ticari ve sınai modellere göre düzenlenmesi ve kesin hesaplarını bilanço, kâr ve zarar hesabı biçiminde göstermelerinin, bu kuruluşların kamu kurumu niteliklerine pek de uygun düşmediği belirtilmektedir (Duran, 1982, s.237).

2.1.9. Devletin Gözetim ve Denetimine Tabi Olmak

Anayasanın 135. maddesine göre bu meslek kuruluşları üzerinde

devletin idarî ve malî denetim yetkisi vardır ve buna ilişkin kurallar kanunla düzenlenir. Devletin meslek kuruluşları üzerindeki bu denetim yetkisi idare hukuku doktrininde “idari vesayet” olarak adlandırılmaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları devletin bu kuruluşlar üzerindeki denetimini kolaylaştırır da günümüzde devlet denetiminin çok etkin olmadığı gözlemlenmektedir. Bunun en önemli göstergesi 1954 yılında çıkarılan TMMOB kuruluş kanununa⁶ 1983 yılında eklenen madde ile bu odaların hangi bakanlıkça denetleneceğinin Bakanlar Kurulunca belirleneceği öngörüldüğü halde,⁷ yaklaşık otuz yıl boyunca bu hususta bir kararın çıkarılmamış olmasıdır. Nihayet 2013 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile Orman Mühendisleri Odasının idari ve mali denetiminin Orman ve Su İşleri Bakanlığınca yapılması kararlaştırılmıştır.⁸ Bu zamana kadar böyle bir karar alınmamış olması, bu kurumları denetleyecek kurumun dahi belirlenmemesi devlet denetiminin neredeyse hiç olmadığını göstermektedir.

Öte yandan, meslek kuruluşları üzerinde devletin gözetim ve denetim yetkisine sahip olmasına dönük itirazları Anayasa Mahkemesi yerinde bulmamıştır. Anayasa Mahkemesi bir kararında⁹ 1136 sayılı Avukatlık Kanunu ile Adalet Bakanlığınca verilen yetkilerin Anayasaya aykırı olduğu iddiasını yerinde bulmamış ve buna ilişkin düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.



⁶27.01.1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu.

⁷ 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu, Ek Madde 3 – (Ek: 19/4/1983 - KHK - 66/12 md.) :*“Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği üzerinde, Bayındırlık Bakanlığınca; ihtisas dallarına göre Odalar üzerinde ise, ilgili bakanlıklarca idari ve mali denetim yapılır. İlgili Bakanlıklar; Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile tesbit edilir.”*

⁸ 01.10.2013 tarihli ve 2013/5484 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Resmi Gazete Tarihi:07.11.2013, Sayı:28814).

⁹ Anayasa Mahkemesi'nin 01.03.1985 tarihli ve 1984/12 Esas ve 1985/6 Karar sayılı kararı.

İdari vesayet bağlamında, bazı meslek kuruluşlarıyla meslek üst kuruluşları arasında da idari vesayet benzeri bir vesayet ilişkisinin söz konusu olduğunu söylemek mümkündür. Kanuni düzenlemeler incelendiğinde birçok meslek kuruluşunda, yerel düzeydeki meslek kuruluşlarıyla (oda, baro gibi), meslek üst kuruluşları (birlik, konfederasyon) arasında bir nevi vesayet ilişkisinin öngörüldüğü görülmektedir. Bazı kararlar üst kuruluşlarca alınabilmekte, bazı işlemler için üst kuruluşlardan izin alınmakta, bazı meslek üst kuruluşların yerel düzeydeki örgütleri denetleme yetkileri bulunmaktadır (Avcı, 2012, s.246-247).

2.1.10. Kamusal Bazı Güç, Yetki ve Ayrıcalıklara Sahip Olmak

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kamusal bazı güç yetki ve ayrıcalıklara sahiptirler. Örneğin, bu kuruluşlar tek taraflı olarak icrai işlemler (düzenleyici veya bireysel idari işlemler) yapabilmektedir. Üyelerine disiplin cezası verebilirler. Belirlenen meslek kurallarına ve ahlaki kaidelere aykırı davranışlarda bulunan ve meslekle bağdaşmayan davranışlarda bulunanlar hakkında çeşitli müeyyideler uygulayabilmektedirler (Gözler, 2009a, s.601). Yöneticileri resmi plaka kullanabilmekte, protokolde belli bir yerleri bulunmaktadır. Bazı kuruluşlar kamulaştırma yetkisine de sahiptirler (Çaha, 2011, s.101).

2.2. Farklı Yönler

2.2.1. Örgütlenme Bakımından Farklılıklar

Anayasanın 135. maddesi mesleki örgütlenme alanında temel olarak “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları” şeklinde ikili bir yapı getirmiştir. Anayasa bu iki grup meslek örgütüne aynı işlevleri yüklemiş ve bunlara ayrı ayrı kamu tüzel kişiliği tanımıştır.

Anayasal statü bakımından aynı özelliklere sahip olan bu kuruluşların kuruluş kanunları ve uygulamaları incelendiğinde birçok konuda birbirlerinden ayrıldıkları görülmektedir. Örneğin, bazı meslekler bakımından meslek kuruluşu

olarak kurulan tek bir meslek örgütü söz konusu iken,¹⁰ bazılarında meslek mensupları yerel ve merkezi olmak üzere ikili bir şekilde örgütlendirilmiştir. Bu tip örgütlenme modelinde hem kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (odalar, barolar gibi), hem de kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşları (birlik, konfederasyon gibi) bulunmaktadır.

Bu ikinci gruptaki kuruluşların da kendi içlerinde bir yeknesaklık olmadığı görülmektedir. Bazı meslek üst kuruluşları ile meslek kuruluşları arasındaki ilişki hiyerarşiye yakinken¹¹ bazılarının idari vesayet düzeyinde kalmaktadır.¹² Bazılarının örgütlenme şekli ise tamamen kendine özgü olarak nitelendirilebilir.¹³

2.2.2. Tüzel Kişilik Sahipliği Bakımından Farklılıklar

Anayasada tüm meslek kuruluşlarının ve üst kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu belirtilmesine rağmen Noter Odalarının ayrı kamu tüzel



¹⁰ Bu grupta yer alan kuruluşlar: Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Katılım Bankaları Birliği, Türkiye Seyahat Acentaları Birliği, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'dir.

¹¹ Yerel düzeydeki meslek kuruluşları merkezdeki üst kuruluşların organı şeklinde teşkilatlanan meslek kuruluşları (hiyerarşiye yakın): Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği, Noter Odaları ve Türkiye Noterler Birliği, Eczacı Odaları ve Türk Eczacıları Birliği, Veteriner Hekim Odaları ve Türk Veteriner Hekimleri Birliği.

¹² Yerel düzeydeki meslek kuruluşları merkezdeki üst kuruluşların organı niteliğinde olmayanlar (idari vesayete yakın): Barolar ve Türkiye Barolar Birliği, Diş Hekimleri Odaları ve Türk Diş Hekimleri Birliği, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir Odaları ve Yeminli Mali Müşavir Odaları ile Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği, Tohumculuk sektöründeki alt birlikler ve Türkiye Tohumcular Birliği, Turist Rehberleri Odaları ve Turist Rehberleri Odaları Birlikleri.

¹³ Kuruluş kanunlarında farklı örgütlenme sistemleri getirilenler: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (Birlik kamu tüzel kişiliğine sahip, odalar belirsiz), Esnaf ve Sanatkarlar (esnaf ve sanatkar odaları –karma veya ihtisas odaları- esnaf ve sanatkar odaları birlikleri, esnaf ve sanatkar odaları federasyonları ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu örgütlenmesi diğer meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarından farklı). TMMOB Ana Yönetmeliğinde, mimar ve mühendis odalarının Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinin “bağlı odaları” olarak tanımlandığı, bu suretle odaları Birliğinin bağlı kuruluşları şeklinde yapılandırıldığı ve Birlik Yönetim Kuruluna odaların çalışmalarını denetlemek, koordine etmek, kolaylaştırmak ve bu konularda gereken önlemleri almak görevinin, Birlik Denetleme Kuruluna ise Birlik Yönetim Kurulunun gerekli gördüğü durumlarda, oda hesaplarının ilgili yönetmeliklere uygunluğunu incelemek görevinin verildiği görülmektedir (Bkz: DDK Raporu s.430).

kişiliği bulunmamaktadır. 1512 sayılı Noterlik Kanunu’nun, 163. maddesine göre Türkiye Noterler Birliği, tüzel kişilik sahibi olmakla birlikte, bu kanuna göre “Türkiye Noterler Birliğinin Bölgesel Organları” (m. 180) olarak gösterilen “Noter Odaları”nın, tüzel kişiliği ile ilgili olarak kanunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Kanunun 181., 183. ve 187. maddeleri incelendiğinde, odanın bölgesel bir organ olma özelliğinden ileriye gidemediği, kendisinin müstakil olarak temsil yetkisine sahip olmadığı, “Türkiye Noterler Birliği Başkanının vereceği temsil yetkisine dayanarak her türlü merciler önünde birliği temsil etmesinin” (m.183/1) mümkün olduğu görülmektedir. Bu sebeplerden, Noter Odalarının tüzel kişiliği yoktur (Okur, 2008, s.13).

2.2.3. Kamulaştırma Yetkisi Bakımından Farklılıklar

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarından bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptirler. Bununla birlikte, bu kuruluşların tüm kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu en önemli yetkilerden biri olan kamulaştırma yetkileri yoktur. Danıştay bir kararında¹⁴ ticaret ve sanayi odalarının İstimlak Kanunu ile kamulaştırma yetkisi tanınan “amme müesseseleri” arasında bulunmadığı gerekçesiyle, bunların kendi menfaatlerine tahsis edilmek üzere kamulaştırma yapamayacaklarına karar vermiştir (DDK, 2009, s.288).

Bu durumun istisnası 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunudur.¹⁵ Kanunun 80. maddesine göre odalar, borsalar ve Birlik amaçlarını gerçekleştirmek ve faaliyet konuları ile sınırlı olmak şartı ile yetkili organlarının kararı ve ilgili Bakanlığın izni ile kamulaştırma yapabilirler. Kamu yararı kararı Bakanlıkça verilir.



¹⁴ Danıştay Üçüncü Dairesi, Karar Tarihi: 17.11.1967; Karar No: K/450

¹⁵ 01.06.2004 tarih ve 25479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2.2.4. Alternatif Örgütlenme Bakımından Farklılıklar

Meslek kuruluşları faaliyet gösterdikleri alanda tekel durumundadırlar. Bireylerin mesleklerini icra edebilmeleri için bu örgütlere üye olmaları zorunludur ve alternatif örgüt kurulamamaktadır. Ancak 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu¹⁶ ile alternatif oda ve birliklerin kurulabilmesi imkânı getirilmiştir. Kanununun 8. maddesine göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olarak birden fazla oda ve meslek birliği kurulabilecektir.

3. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI İLE İLGİLİ TEMEL TARTIŞMALAR

Türkiye’de meslek kuruluşları ile ilgili birçok tartışma bulunmaktadır. Yukarıdaki bilgiler de hatırdta tutulmak kaydıyla, meslek kuruluşları ile ilgili yapılan bu tartışmaların esas olarak üç konu üzerinde odaklandığını söylemek mümkündür. Tali nitelikteki diğer eleştiriler bir kenara bırakıldığında, bu üç temel tartışma alanının bu kuruluşların hukuksal nitelikleri, zorunlu üyelik hususu ve bunlara bağlı olarak bu kuruluşların siyasetle ilişkileri üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Esasen birbirine sıkı sıkıya bağlı bu üç hususa burada kısaca değinilecektir.

3.1. Kamu Kurumu mu? Sivil Toplum Kuruluşu mu?

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili en temel sorunlarından biri, bu kuruluşların hukuki niteliğinin tam olarak belirlenememesidir. Anayasanın 135. maddesinde de belirtildiği gibi, bu kurumlar tam olarak kamu kurumu olmayıp “kamu kurumu niteliğinde” kuruluşlardır. Bazı özellikleri açısından kamu kurumuna, bazı özellikleri açısından sivil toplum kuruluşuna benzemektedirler.

Kamu kurumu, belli bir mal varlığının belli bir amaca tahsis edilmesi



¹⁶22.06.2012 tarih ve 28331 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

suretiyle oluşmuş kamu tüzel kişisidir (Gözler, 2009a, s.186). Bu kurumları kamu idarelerinden ayıran en önemli özellik, ihtisasa göre çalışmalarındır (Gözler, 2009a, s.607:). Kamu kurumlarında belli bir hizmet, onu yürütmek için gerekli olan mallarla birlikte tüzel kişilik haline getirilmiştir (Özyörük, 1977, s.171). Kamu kurumları, gerçek kişiler tarafından değil devlet tarafından ya kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar. Resen icra yetkileri vardır. Malları haczedilemez. İflasları istenemez. Kamulaştırma yetkisine sahiptirler. Kamu gücü ile donatılmışlardır. Özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden üstündürler. Özel yarar değil kamu yararı amacıyla kurulur ve faaliyette bulunurlar (Gözler, 2009a, s.186-188). Üniversiteler, TRT, TÜBİTAK kamu kurumlarına örnek olarak verilebilir.

Sivil toplum kuruluşu ise, yukarıda da belirtildiği gibi, gönüllülük temeline dayanan, gücünü örgütünden, üyelerinden ve sivil niteliğinden alan, devletten ayrı, özerk bir yapılanmadır. Kanunlarda geçen ifadelere bakıldığında da Türkiye’de sivil toplum kuruluşu kavramının daha çok devlet-dışı, bağımsız ve gönüllülük esasına dayanan yönü üzerinde durulduğu görülmektedir.

Türkiye’deki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına bakıldığında yapı, kuruluş ve işleyiş açısından kamu kurumuna, güncel faaliyetleri açısından ise daha çok sivil toplum kuruluşuna benzedikleri görülmektedir. Bu yüzden meslek kuruluşları “yarı resmi - yarı sivil toplum kuruluşu” olarak adlandırılabilir (Çaha, 2011, s.100). Somutlaştırmak gerekirse; “yarı resmi kuruluşlar” olarak, meslek alanını devlet adına denetler ve kontrol ederler. Gerektiği takdirde meslek mensuplarına disiplin cezası verebilir, hatta meslekten çıkarabilirler. Bu şekilde toplumsal çıkarları koruyarak kamu yararını gerçekleştirmiş olurlar. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özellikleri bölümünde de bahsedildiği gibi, kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Yöneticileri resmi plakalarla dolaşırlar. Protokolde belli bir yere sahiptirler. Merkezleri Başkent Ankara’da bulunur. Serbest kuruluşlar olarak tanımlanmalarına rağmen devlet vesayetine tabi olmaya devam ederler.

“Yarı sivil toplum kuruluşu” olarak ise, meslek mensuplarının haklarını ve çıkarlarını kamu otoritesine karşı korurlar. Meslek mensuplarını bir araya getirerek örgütsel güce dönüştürürler. Öte yandan, özellikle belli güncel toplumsal olaylar karşısında kamuoyu oluşturma, siyasi karar alma mekanizmalarını etkileme ve uygun görmedikleri siyasi kararlara karşı direnme şeklinde eylemler yapmaktadırlar.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, kamu kurumları ile sivil toplum kuruluşlarını aynı çatıda birleştirmek mümkün görünmemektedir. Ancak Türkiye’deki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının gerek yapıları gerekse uygulamadaki durumları incelendiğinde “deve kuşu” örneği gibi arada kalmış bir yapıyla karşılaşılmaktadır. Bunun en temel nedeni mesleki denetim ve disiplin fonksiyonu ile mesleki dayanışmanın aynı çatı altında toplanmış olmasıdır (Çaha, 2012, s.97-105). Aslında, bu iki fonksiyonun (denetim-dayanışma) birbirinden ayrılmamış olmasının, Türkiye’deki meslek kuruluşlarının en temel sorunu olduğu rahatça söylenebilir. Bir örnek vermek gerekirse, meslek kuruluşlarına kuruluş amaçları dışındaki konularda “siyasetle uğraşma” denildiğinde sivil toplum kuruluşu olduklarını, “sivil toplum kuruluşu iseniz üyelik gönüllü olsun” denildiğinde kamu kurumu olduklarını öne sürmektedirler. TMMOB’un web sayfasında yer alan “Temel İlkeler ve Çalışma Anlayışı”¹⁷ adlı bölüm incelendiğinde bu ikilemin örneği çok net bir şekilde göze çarpmaktadır. Burada TMMOB kendisini “demokratik kitle örgütü” olarak tanımlamaktadır. Ancak üyelerinin bu oluşum içerisinde gönüllü olarak değil zorunlu üyelik sebebiyle yer alıyor olması bu demokratiklik iddiasıyla uyumsuzdur. Yine, “İlkeler” içerisinde yer alan “örgütsel bağımsızlığını her koşulda korur, gücünü üyesinden ve bilimsel çalışmalardan alır” ifadesi hem kamu kurumu niteliğinde olmasından kaynaklanan üzerindeki devlet denetimini hem de güç aldığı üyelerin zorunlu üye oldukları gerçeğini dikkate almamak olarak yorumlanabilir. Bu örnekler, bu kuruluşların kendilerini



¹⁷ http://www.tmmob.org.tr/tmmob/tmmob_hakkinda.php (Erişim tarihi: 14.03.2014).

gördükleri ya da görmek istedikleri yerle buldukları yer arasında ne kadar fark olduğunu göstermesi açısından çok önemlidir.

Özetle, Türkiye’deki yapıları itibariyle meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliği ile sivil meslek örgütü niteliği aynı çatı altında birleştirilmeye çalışılmış olup güncel birçok tartışma bu kuruluşların denetim ve dayanışma fonksiyonlarına aynı anda sahip olmalarından kaynaklandığı rahatça söylenebilir.

3.2. Zorunlu Üyelik Hususu

Daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi, Türkiye’de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına üyelik zorunludur. Bu kuruluşlara üye olmadan bir mesleğin yapılması mümkün değildir. Meslek kuruluşuna üye olmadan mesleği icra etmek tüm meslek kuruluşlarında meslekten men cezasını gerektirir (Çaha, 2012, s.97-105). Örneğin bir doktor tabipler odasına, bir avukat baroya kayıt olmadan çalışamaz. Meslek odalarında bulunan zorunlu üyelik esasları bu kuruluşları sendikalar, meslek dernekleri ve benzeri diğer örgütlerden ayırır. Sendikalara ve meslek derneklerine üyelik isteğe bağlıdır.

Mesleki açıdan bakıldığında zorunlu üyelik tek başına bir sorun olarak görülmeyebilir. Meslek üzerinden aidiyet, kimlik ve disiplin kazandırmak gibi olumlu yanları bulunmaktadır. Sıkı disiplin ve denetim meslek ve meslek mensuplarına toplum nezdinde belli bir güven ve itibar sağlar. Bu açıdan bakıldığında, hem tüketiciler hem de meslek mensupları için bazı yararları olduğu tartışmasızdır. Böyle olmakla beraber, meslek kuruluşlarına zorunlu üyelik sıkça eleştirilen bir husus olmaktadır. Bu eleştiri noktalarından bazıları kısaca şöyledir:

Türkiye’de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, daha önce değinildiği gibi, bir istisnası dışında, tekel konumundadırlar. Yani, herhangi bir meslek alanında yetkili olarak, -turist rehberliği mesleği hariç- tek bir meslek kuruluşu ve bunun üst kuruluşu kurulabilmektedir. Bu durumda

bütün meslek mensuplarının tek bir kuruluşa üye olmaya zorlanması, tercih hakkının bulunmaması, beğenmediği kuruluştan ayrılma imkânının olmaması demokratik açıdan uygun değildir. Bu durum, özellikle bu kuruluşların “yarı sivil toplum kuruluşu” olarak yaptıkları faaliyetler bakımından önemli tartışmalar yaratmaktadır. Yine bu yapı, bu kuruluşların yönetimleri, seçimler ve üyelerle ilgili işlemler, yaptırımlar bakımından da sorunlar doğurmaktadır.

Zorunlu üyelik ile ilgili diğer bir sorun kamu personelinin üye olma zorunluluğunun bulunmamasıdır. Bu durum meslek mensupları arasında eşitsizliğe neden olmaktadır. Özellikle üyeler için meslek kuruluşlarına üyelik zorunluluğu ve buna bağlı olarak aidat yatırma mükellefiyeti bulunurken, kamu personelinin üyeliğinin isteğe bağlı olması eleştirilmektedir.

Zorunlu üyeliği sorun haline getiren belki de en önemli olgulardan biri, yukarıda da belirtildiği gibi, meslek kuruluşlarının yarı resmi-yarı sivil kuruluşlar olmalarına rağmen, özellikle siyasi niteliği ağır basan ve toplumda farklı kesimlerce taraftar veya muhalif olunan konularda ve eylemlerde, meslek mensuplarının hepsi aynı görüşteymişçesine blok halinde yer almalarıdır. Oysa zorunlu üyeliğin olduğu bir yapıda, bir meslek kuruluşunun tüm üyelerinin aynı siyasi görüşte olduklarını söylemek ve aynı eylemde bulunmasını beklemek gerçekçi değildir. Bu sebeple, milyonlarca üyeye sahip olan bir meslek kuruluşunun herhangi bir olay karşısındaki tavrının bütün üyelerin değil, ancak o kuruluşunun yönetiminin tavrı olduğu açıktır. Yönetimin tüm üyeleri temsil yetkisini haiz olduğu söylenebilir de, daha önce bahsedildiği gibi, bu kuruluşların yönetimlerinin seçim usulleri ve seçime katılım oranları da tartışmalıdır.

3.3. Siyasetle İlişkileri

Meslek kuruluşlarının hukuki niteliklerinin net olmayışı ve zorunlu üyelik konusunun en çok önem kazandığı durum, bu kuruluşların siyasetle olan ilişkilerinde ortaya çıkmaktadır. Yüz binleri, hatta milyonları bulan üye sayıları ile meslek kuruluşları önemli bir siyasi aktör olma potansiyeline sahiptirler.

Özellikle kamuoyu oluşturma ve hükümetle ilişkiler bakımından dikkate değer bir konumdadırlar.

Meslek örgütlerinin siyasetle ilişkileri bu örgütlerin niteliklerine göre değişmektedir. Demokratik ülkelerde, zorunlu üyeliğe dayalı meslek odalarının siyasetle uğraşması sıkı biçimde yasaklanmıştır (Çaha, 2012, s.114). Ancak, kamu kurumu niteliği olmayan, dayanışma ağırlıklı, sivil meslek örgütlerinin bu tür faaliyetleri demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Türkiye’de de meslek kuruluşlarının amaçları dışında faaliyette bulunmaları Anayasa’da açıkça yasaklanmasına rağmen uygulamada bu kurala pek riayet edilmediği görülmektedir. Anayasanın 135. maddesinde “bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir” ifadesi yer almaktadır. Bu durum meslek kuruluşlarının “ihtisas” prensibinin de doğal bir sonucudur. Hukuk düzeni onlara belli bir amacı gerçekleştirmek için kamu tüzel kişiliği tanımıştır.

1982 Anayasasının ilk şeklinde meslek kuruluşlarının siyasetle uğraşması ve siyasi partilerle ortak hareket etmesi de yasaklanmıştır. Ancak bu hüküm 23 Temmuz 1995 tarih ve 4121 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır (Gözler, 2009a, s.603). Bu değişiklikten sonra meslek kuruluşlarına yönelik siyaset yapma yasağının kalktığı yönünde yanlış bir izlenim olduğu ve meslek kuruluşlarının siyasetle ilgili bildirimler yayınladıkları, açıklamalar yaptıkları, siyasi ve toplumsal eylemlere katıldıkları, taraf oldukları görülmektedir (Gözler, 2009a, s.603).

Meslek kuruluşlarının siyasetle ilişkileri incelenirken hangi faaliyetlerinin amaçları dışında hareket olarak niteleneceğinin doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Bu konuda bir kriter olarak, mesleki konularda, bu kuruluşların “dayanışma” fonksiyonu ile ilgili olan faaliyetler amaca dönük olarak değerlendirilebilir. Örneğin Türk Tabipler Birliği’nin doktorlar için

çıkarılan tam gün çalışma kanununa itiraz etmesi de özünde siyasi bir hareket olarak nitelenebilir. Fakat bu düzenleme doğrudan doktorların haklarını ilgilendirdiğinden amaç dışı hareket olarak nitelemek doğru olmayacaktır. Neticede, Türkiye'deki yapıları itibarıyla meslek kuruluşlarının en önemli görevlerinden biri de meslek mensuplarının çıkarlarını korumaktır.

Böyle olmakla birlikte, bazı meslek kuruluşlarının belli dönemlerde ve mesleki konularla ilgili olmayan birçok siyasi eylemin içerisinde yer aldığı görülmektedir. Özellikle siyasi kriz dönemlerinde bu kuruluşlar aktif rol oynamaktadırlar. Yakın döneme bakıldığında, 28 Şubat sürecinde Refah-Yol Hükümetine karşı oluşan cephe içinde meslek kuruluşlarının da yer aldığı görülmektedir (Çaha, 2012, s.97-105). 28 Şubat kararlarının devreye girmesi amacıyla hükümet üzerinde baskı kurulması için oluşan, kendilerine “sivil” sıfatı da eklenen ve “Beşli Sivil İnisiyatif”¹⁸ adıyla bilinen grupta iki de meslek kuruluşu (TOBB ve TESK) bulunmaktaydı. 21 Mayıs 1997 tarihinde TOBB, TESK, TÜRK-İŞ, DİSK ve TİSK ortak bir açıklama yayınlarak irticanın Türkiye’de demokrasi için büyük bir tehlike haline geldiği ve halkın hükümete güveni kalmadığı için yerine bir an önce yeni bir hükümetin kurulması gerektiğini öne sürmüşlerdir (Çelik, 2012).

28 Şubat sürecini açıktan destekleyen “Beşli Sivil İnisiyatif” dışında, bu sürece ve mevcut hükümete karşı bir başka “beşli odak” gündeme gelmiştir. Bu odağı da Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), Türk Dişhekimleri Birliği (TDB), Türk Eczacıları Birliği (TEB), Türk Mimar ve Mühendis Odaları Birliği (TMMOB) ve Türk Tabipleri Birliği (TTB) oluşturuyordu. 28 Şubat kararlarına karşı çıkan bu girişim, Refah-Yol Hükümetini de eleştiriyor ve şeriat ve siyasal İslam’a vurgu yapıyordu (Çelik, 2012).¹⁹



¹⁸ 28 Şubat sürecinde önemli bir rol oynayan ve “sivil inisiyatif”, “beşli oluşum”, “beşi bir yerde”, “beş kafadarlar”, “yıkım ekibi” ve “bizim çete” olarak da adlandırılan bu grubu TOBB Başkanı Fuat Miras, TESK Başkanı Derviş Günday, TÜRK-İŞ Başkanı Bayram Meral, DİSK Başkanı Rıdvan Budak ve TİSK Başkanı Refik Baydur oluşturuyordu.

¹⁹ Bu beş örgüt 10 Mart 1997 tarihinde ortak bir açıklama yayınlamışlar ve bu “Ne Şeriat, Ne Darbe” başlığıyla bazı meslek odalarının yayınlarında yer almıştır.

Olaylara bakıldığında daha serbest bir yapı olan ve gönüllü üyeliğe dayalı sendikalarla kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarının ortak hareket ettikleri görülmektedir. Sendikaların bu faaliyetler içinde yer almaları doğal karşılanabilmekte, ancak meslek kuruluşları için aynı şeyi söylemek güç görünmektedir. Kamu kurumu niteliğini haiz bu kuruluşların, özellikle muhatabı devlet ve hükümet olan olaylarda aynı amaç etrafında bir araya gelmiş sivil toplum kuruluşları gibi ve sanki tüm üyeleri gönüllüymüş ve aynı görüş etrafında birleşiyorlarmış gibi hareket etmeleri eleştirilmektedir. Bu gibi durumlarda, bu kuruluşların farklı görüşteki üyelerinin sesi duyulmamakta; yönetimin görüşü meslek örgütünün genelinin görüşü olarak sunulmaktadır. Bu durum demokratik ilkelere ters düşmektedir ve yukarıda bahsi geçen her iki “beşli grup” için de söz konusudur.

Günümüzde de meslek kuruluşlarının yine aktif olarak siyasi açıklamalarda buldukları, eylemlerde yer aldıkları, bildirimler yayınladıkları görülmektedir. Bunlara, Barolar Birliğinin Kürt sorunu ve demokratik açılım ile ilgili bildiri yayınlaması,²⁰ TMMOB’un Gezi Parkı ve ODTÜ olaylarında açıkça taraf olması örnek olarak verilebilir.²¹

Konuyla ilgili dikkat çekici bir örnek, kamuoyunda 17 Aralık Operasyonu olarak bilinen süreçte yaşanmıştır. Bu dönemdeki siyasi nitelikli olaylar ve HSYK’nın yeniden yapılandırılması ile ilgili tasarı üzerinde, Barolar Birliği Başkanı tüm baro mensubu avukatlar adına bir yönde görüş belirtirken, ilginç şekilde, kanun gereği baroya kayıtlı üyelerden oluşan ancak Barolar Birliği’nden ayrı, “meslek örgütü” şeklindeki örgütlenmiş sivil nitelikli dernek ve birlikler, Barolar Birliğinin tam tersi görüş beyan etmişlerdir.²² Bu durum, “meslek örgütleri” ve “meslek kuruluşları” ayrımı dikkate alındığında, meslek örgütleri bakımından çok daha tutarlı görünmektedir.



²⁰ <http://www.barobirlik.org.tr/AcisKonusmalari-4-74.tbb> (Erişim tarihi 07.12.2013).

²¹ http://www.tmmob.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9374 (Erişim tarihi 05.12.2013).

²² Bu meslek örgütleri arasında Hukukçular Birliği Vakfı, Türk Hukukçu Kadınlar Derneği, Demokratik Hukukçular Derneği vb. sayılabilir.

Konuyla ilgili olarak değinilmesi gereken bir diğerk nokta, da bazı meslek kuruluşlarınca henüz meslek mensubu olmamış olan öğrenciler için üyelik kayıtlarının yapılmasıdır. Bazı meslek kuruluşlarıyla ilgili faaliyet raporlarında özellikle kitlesel eylemlerde öğrenci üyelerin dinamik güçlerinden yararlanıldığı ve politik nitelikli eylemlerde öğrenci üyelerin geniş bir şekilde kullanıldıkları görülmektedir (DDK, 2009, s.501). Oysa Türkiye’de yürürlükteki mevzuata göre meslek kuruluşları belli bir mesleğe mensup olanlara yönelik kurulurlar. Mesleği icra etmeyenlerin bu kuruluşlara üye olması ve meslek mensuplarına yönelik hak ve hizmetlerden yararlanması mümkün değildir. Bir mesleğe girecek öğrencilerin, örneğin tıp ve mühendislik öğrencileri gibi, meslek kuruluşlarıyla daha okul döneminde muhatap olmaları ve mesleğin bu kuruluşlarca nasıl düzenlendiğini öğrenmeleri, İngiltere örneğinde olduğu gibi, faydalı olabilir. Ancak, meslek kuruluşu kanunlarında bu öngörülüyorsa fiili durum yaratarak öğrencilerin de odalara kaydedilmesi ve bu şekilde büyüyen üye sayısının siyasi nitelikli eylemlerde bir güç unsuru olarak kullanılması hukuka uygun düşmemektedir.

Öte yandan, meslek kuruluşlarının üyelerinin de bu kuruluşların ideolojik ve siyasetle ilgili tutumlarını eleştirdiklerini söylemek mümkündür. Bu hususta daha önce bahsedilen araştırma verilerine (Çaha, Yayla, Şahin, 2011) göre “Oda yöneticilerinin duruşunu siyasi açıdan genel olarak nasıl buluyorsunuz?” şeklinde katılımcılara yöneltilen soruya dikkate değer düzeyde “siyasi buluyorum” şeklinde görüş gelmiştir. TMMOB’a bağlı meslek mensuplarının yüzde 70’i kendi kuruluşlarının yöneticilerini az veya çok siyasi bulurken bu oran barolarda yüzde 68 düzeyindedir (Çaha, 2012, s.115-116).

Buraya kadar ki tartışmalara toplu olarak bakıldığında, meslek kuruluşları ile ilgili esas sorunun bu kuruluşların net sınırlarla belirlenmemiş olan hukuki statüleri sebebiyle bazen kamu kurumu gibi, bazen sivil toplum örgütü gibi hareket etmelerinden, zorunlu üye olunmasından ve bunlara bağlı olarak siyasi ve ideolojik tutumlarından kaynaklandığı görülmektedir.

Tartışmaların çözümü açısından, kanaatimizce, mesleklerle ilgili denetim ve yaptırım yetkilerini kullanma ile mesleki dayanışmayı sağlama çabalarının ayrı ayrı yapılandırılması, zorunlu üyeliğin sadece denetim yetkisi ile donatılan kamu kurumu yönü ağır basan kuruluşla dönük olması sağlanmalıdır. Bu suretle, sivil yönü öne çıkan meslek örgütlerinin siyasetle olan ilişkilerinin tamamen serbestleşmesi mümkün olacaktır.

Bu kapsamda Türkiye’de meslek kuruluşları ile ilgili sorunlara farklı bir bakış açısı getirme potansiyeli olan İngiltere’deki doktorluk mesleği ile ilgili uygulamanın incelenmesi yerinde olacaktır.

4. İNGİLTERE’DE TIP MESLEĞİ İLE İLGİLİ UYGULAMA VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Bu bölümde, Türkiye’deki uygulamalarla karşılaştırıldığında özgün bir niteliği olan İngiltere’deki doktorluk mesleği ile ilgili meslek kuruluşlarının durumu örnek olay olarak ele alınacak ve buradan hareketle Türkiye’deki meslek kuruluşları için birtakım öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, İngiltere’de mesleki konularla ilgili olarak, kendilerine özgü demokratik yönetim kültüründen kaynaklanan ve devletin mümkün olduğunca az müdahale ettiği bir yapı göze çarpmaktadır. Bunun bir yansıması olarak sağlık ve sosyal hizmetlerle ilgili toplam on iki farklı düzenleyici organ (regulator) bulunmaktadır. Bunlardan biri de doktorluk mesleği ile ilgili olan Genel Tıp Konseyi (General Medical Council-GMC)’dir. Bu konseyin de içinde yer aldığı dokuz adet sağlık ve sosyal hizmet düzenleyicisinin gözetiminden ise Sağlık ve Sosyal Hizmet Mesleki Standartlar İdaresi sorumludur.²³

İngiltere’de, Sağlık ve Sosyal Hizmet Mesleki Standartlar İdaresinin



²³ <http://www.professionalstandards.org.uk/>

genel gözetim ve denetiminde olan, doktorluk mesleği ile ilgili birbirinden farklı iki temel yapı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi üyeliğin zorunlu olduğu, kamu yararı esaslı çalışan Genel Tıp Konseyi (GMC) ve ikincisi ise gönüllülük esasına göre kurulmuş olan meslek örgütleridir. GMC, tıptaki uygulamaların standartlara uygun olup olmadığını kontrol ederek, halkın sağlığını ve güvenliğini korumak, iyileştirmek ve bunun devamını sağlamak amacıyla faaliyet gösteren ve doktorluk mesleğini icra etmek isteyenlerin zorunlu üye oldukları “düzenleyici organ”dır.²⁴ Konsey 1858 yılında Tıp Kanunu ile kurulmuştur ve bu kanun Konseyin bütün yetki ve faaliyetlerinin temelini oluşturmaktadır. Konsey, on iki üyeden oluşmaktadır. Bunların altısı doktor, altısı tıp alanı dışından gelen üyelerdir. İngiltere’de tıp mesleğinin yönetiminden GMC sorumludur. GMC hükümetten, sağlık bakanlığından ve herhangi bir gruptan bağımsızdır; yasayla kurulmuş özel kurum niteliğindedir.

GMC’nin dört ana fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar, doktorların kayıtlarını tutmak ve güncellemek, tıptaki iyi uygulamaları arttırmak, tıp eğitimindeki yüksek standartları belirlemek ve mesleki yeterliliğe sahip olduğu şüpheli doktorlarla adil ve etkin bir şekilde mücadele etmektir. Bu amaçla, bir doktor belirtilen standartlara uygun hareket etmediğinde, gerekirse kaydı silinmekte ve hakları elinden alınabilmektedir. GMC’nin görevi doktorlardan çok hastaları ve meslek standartlarını korumak olup doktorların haklarını koruma ve dayanışmayı sağlamaya yönelik başka örgütler bulunmaktadır.²⁵

Zorunlu üyelik gerektiren GMC’den farklı olarak, İngiltere’de üyelerin hem bireysel hem de kolektif çıkarlarını korumaya adanmış olan bağımsız bir sendika görevi de gören İngiliz Tabipler Birliği (British Medical Association-BMA) bulunmaktadır. Bu Birlik kendisini “meslek kuruluşu (professional body)



²⁴ <http://www.gmc-uk.org/about/index.asp> (Erişim tarihi 09.12.2013).

²⁵ Bunlara örnek olarak Academy of Royal Colleges, Joint Medical Consultative Council, Medical Schools Council, British Dental Association verilebilir.

BMA” ve “sendika (trade union) BMA” olarak iki şekilde tanımlamaktadır.²⁶ BMA’ya üyelik isteğe bağlıdır. Amaçları doktorların haklarını ve çıkarlarını korumak, dayanışma ve birliktelik sağlamak olup bu durum internet sitelerindeki şu sloganla dile getirilmektedir: “Doktorların yanındayız, çünkü biz de doktoruz.”

Üyeliğin gönüllülük esasına dayandığı Birliğe ülkedeki hekimlerin %75’inden fazlası üyedir. Sayıları 135.000’i aşan üyelerin 15.000’ini tıp öğrencileri oluşturmaktadır.²⁷ Birlik aynı zamanda bilim ve eğitim kurumu, yayın kuruluşu olarak da fonksiyon göstermektedir. BMA tıbbi araştırmaları desteklemek amacıyla önemli ödüller, burslar ve proje destekleri veren sayılı mesleki örgütlerden biridir. Üyelik zorunlu olmamasına rağmen doktorların dörtte üçünün Britanya Tabipler Birliğine üye olması da ayrıca güzel bir başarı örneğidir.

Görüldüğü üzere İngiltere’de bir bakıma ideal sistem olarak kabul edilebilecek olan mesleki disiplini ve denetimi sağlayan kurumla (GMC), dayanışmayı sağlayan, üyelerin çıkarlarını koruyan örgütler (BMA ve diğerleri) birbirinden ayrılmış bulunmaktadır. Ülkedeki yönetim kültürü gereği, mesleki disiplin ve denetimden sorumlu olan yapı işleyişinde devletten de bağımsızdır. Ancak bu düzenleyici organlar üzerinde merkezi idarenin genel gözetim ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca üyeliğin isteğe bağlı olduğu sendika tipinde örgütlenmiş başka meslek kuruluşları da bulunmaktadır.

Türkiye’de de bu tarz bir ayrıma gidilebileceği düşünülmektedir. Esasen, Türkiye’de, yukarıda da belirtildiği gibi, meslek örgütü niteliğinde, bağımsız ve gönüllü teşekküller oluşturmanın önünde engel bulunmamaktadır. Ancak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, hukuki statüleri ve zorunlu üyelik sebebiyle daha etkin konumdadırlar. Ayrıca bu kuruluşların dayanışma fonksiyonu da görmesi sorunun kaynağını oluşturmaktadır.



²⁶ <http://bma.org.uk/about-the-bma/who-we-are> (Erişim tarihi 09.12.2013).

²⁷ Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerdeki Meslek Örgütlerine İlişkin Bilgi Notu, Kasım 2012

Kanaatimizce, Türkiye'deki meslek kuruluşları bakımından İngiltere uygulaması bir model olarak ele alınabilir. İngiltere'deki sisteme benzer şekilde, mesleki dayanışmayı sağlayan kuruluşlar birlik, dernek ve sendika statüsünde serbestçe örgütlenebilir; denetim ve disiplin sağlayacak kuruluşlar ise özel kanunla kurulan bağımsız idari otorite niteliğinde yapılandırılabilir. Diğer bir deyişle, diplomalı mesleklerde denetimi, disiplini sağlayacak ve meslek ahlakını koruyacak mesleki yeterliliği ve liyakati belirleyecek bağımsız meslek düzenleme ve denetleme kuruluşları şeklinde yeni bir yapılanmaya gidilebilir. Bu yapılar kamu kurumu ya da bağımsız idari otorite niteliğinde kurulmalı ve üyelik de zorunlu olmalıdır. Bu kuruluşların yönetim ve karar organları meslek mensuplarının, meslek kuruluşlarının ve kamu otoritesinin temsilcilerinin bir araya getirildiği bir üst yapılanma şeklinde tasarlanabilir. Her diplomalı meslek için ayrı bağımsız mesleki yeterlilik kurulu oluşturulması düşünülebilir. Örneğin tıp mesleğinde denetimi ve disiplini sağlamak, doktorların kayıtlarını tutmak üzere "Türkiye Tabipler Mesleki Düzenleme ve Denetleme Kurumu" kurulabilir. Bu kuruluşların var olan meslek kuruluşlarından en önemli farkı sivil toplum kuruluşu gibi hareket edememesi ve mesleki disiplin, liyakat ve denetim sağlama, standartları belirleme ve sicil kaydı tutmadan başka görevlerinin bulunmamasıdır.

Bu yapıda, hali hazırdaki tabip odaları mesleki dayanışmayı sağlamak, mesleki çıkarları korumak, eğitim ve seminerler düzenlemek ve benzeri faaliyetlerde bulunmak üzere gönüllü üyelik esasına dayalı olarak görevine devam edebilir. Hatta bu odaların niteliği dernek ya da sendika tiplerinden birine dönüştürülebilir. Bu durumda alternatif başka odalar da kurulacağından meslek mensuplarına istedikleri örgüte üye olma hakkı verilerek daha demokratik sivil toplum örgütleri haline geleceklerdir. Böylelikle hem zorunlu üyelikten kaynaklanan hem de yöneticilerin siyasetle ilişkilerinden kaynaklanan sorunlar çözülmüş olacaktır. Meslek mensupları hangi odanın faaliyetlerini beğenir ve yöneticisini desteklerse o meslek örgütüne üye olacaklarından örgütler arasında meydana gelecek rekabet ortamı sunulan hizmetlerin kalitesini de arttıracaktır.

Sivil toplum kuruluşu niteliğinde olan meslek örgütlerine üyelik isteğe bağlı olduğundan daha demokratik bir yapıya kavuşacaktır. Kamu kurumu ya da bağımsız idari otorite olan mesleki düzenleme ve denetleme kurumları ise sadece denetim ve disiplin sağladığından farklı amaçlara hizmet etmeleri söz konusu olmayacaktır. Böylelikle hem tüketiciler için hem de meslek mensupları için tarafsızlık sağlanmış, aradaki çelişkiler giderilmiş, farklı fonksiyonel görevler birbirinden ayrılmış olacaktır.

Bu şekilde yeni bir düzenlemeye gidilebilmesi için köklü bir reform önerisi hazırlanmalıdır. Öncelikle Anayasanın meslek kuruluşları ile ilgili olan 135. maddesi kaldırılmalı, var olan meslek kuruluşları örgütlenme özgürlüğü kapsamında değerlendirilerek Dernekler Kanunu ya da Sendikalar Kanunu kapsamına alınmalı, yeni kurulacak bağımsız otorite niteliğindeki meslek düzenleme ve denetleme kurumları için ise bunların özelliklerini, görevlerini, yapılanmalarını düzenleyecek yeni bir kanun çıkarılmalıdır. Ancak yeknesaklığı sağlamak adına tüm bağımsız mesleki düzenleme ve denetleme kurumları için ortak genel hükümleri içeren tek bir temel kanunun çıkarılması, ileride yeni bir meslekle ilgili bağımsız otorite kurulması durumunda ise sadece adı geçen kanuna ek yapılması ve ilave bir düzenlemeye gidilmemesi hususu da dikkate alınmalıdır. Bu şekilde meslek kuruluşları ile ilgili mevzuat karmaşasının önüne geçilmesi mümkün olacaktır.

SONUÇ

Türkiye’de, belli mesleklerin icra edilebilmesi için zorunlu olarak üye olunması gereken ve ilk kez 1961 Anayasası ile anayasal statüye sahip olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bugünkü yapıları, görevleri ile eylem ve işlemleri bakımından yoğun bir tartışmanın merkezinde bulunmaktadır. Meslek mensuplarının zorunlu olarak üye oldukları ve kamu kurumu niteliğini haiz bu kuruluşların, özellikle kamu yararı ve kamu düzeni hususunun öne çıktığı mesleki denetim ve disiplin yetkileri ile mesleki çıkarların öne çıktığı

dayanışma fonksiyonunun her ikisini de bünyesinde barındırması tartışmanın esasını oluşturmaktadır. Bu iki farklı fonksiyonun (denetim-dayanışma) aynı yapıda toplanmış olması, kamu kurumu niteliği ile sivil toplum kuruluşu niteliğinin bir çatı altında birleştirilmesi anlamına gelmektedir ki, bu zamana kadar olan uygulamaların da gösterdiği gibi, gerçekçi durmamaktadır.

Kamu kurumu niteliğinin olduğu ve zorunlu üyeliğe dayalı bir yapıda, bu üyelere güç alındığı ve demokratik sivil toplum örgütü olduğu gerekçesiyle, özellikle güncel toplumsal olaylarda meslek kuruluşlarının taraf olması, aktif siyasi eylemlerde bulunması, devlet ve hükümet ile çatışmaya girilmesi bir kafa karışıklığını göstermektedir. Türkiye’de meslek kuruluşları “yarı resmi-yarı sivil toplum kuruluşu” şeklinde bir görüntü vermektedir. Bu hususlar özellikle siyasi olaylar karşısındaki tavırlarda daha önemli hale gelmektedir. Bu sebeple sivil toplum kuruluşu olmanın temel ilkesi olan gönüllülük ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının temel unsuru olan zorunlu üyeliği dikkate alan yeni bir yapılanma gereklidir.

Anayasal dayanağı olan ve amaçları dışında faaliyette bulunması yasaklanmış meslek kuruluşlarının yeniden yapılandırılması ihtiyacı açıkça ortadadır. Bu amaçla, konu ile ilgili İngiltere’deki doktorluk mesleğine ait uygulamanın model olarak ele alınabileceği düşünülmektedir. Burada, Sağlık ve Sosyal Hizmet Mesleki Standartları İdaresinin genel gözetiminde faaliyet gösteren ve üyeliğin zorunlu olduğu, denetim ve disiplini sağlayan, yasayla kurulmuş özel kurum niteliğindeki Genel Tıp Konseyi ile; dayanışmayı sağlayan ve üyelerin ortak çıkarlarını korumayı amaçlayan, sendika ve mesleki örgüt niteliğindeki İngiliz Tabipler Birliği şeklindeki ikili yapının ülkemize uyarlanabileceği değerlendirilmektedir.

Bu amaçla, hazırlanacak yasal değişikliklerle, özellikle diplomalı meslekler için kamu kurumu veya bağımsız idari otorite şeklinde yapılandırılacak, meslek mensupları, ilgili meslek örgütleri ve kamu temsilcilerini bir araya getirecek, üyeliğin zorunlu olduğu ve görevleri esas olarak sicillerin tutulması,

mesleki denetim, disiplin ve standartların belirlenmesi ve uygulanmasını sağlamak olan “mesleki düzenleme ve denetleme kurumları” kurulması önerilmektedir. Bunun dışında meslek mensuplarının gönüllü olarak bir araya geldikleri, dayanışma ve meslek çıkarlarını savunma esaslı, sivil toplum kuruluşu niteliğinde, birlik, dernek, sendika ve benzeri örgütler serbestçe kurulabilecektir. Bu şekildeki bir ayırım ile, meslek kuruluşlarının kamu kurumu ve sivil toplum kuruluşu nitelikleri birbirinden ayrılacak ve mesleklerin ülke genelinde merkezi olarak standardı, denetim ve gözetimi sağlanırken, meslek mensuplarının gönüllü katılımlarına dayalı meslek örgütleri aracılığı ile yapacakları demokratik ve sivil faaliyetleri de sorun olmaktan çıkacaktır.

KAYNAKÇA

- Avcı, M. (2012)**, *Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2012)**, Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerdeki Meslek Örgütlerine İlişkin Bilgi Notu, Kasım 2012.
- Başaran, İ. (2007)**, “Sivil Toplum Kuruluşları Yerel Demokrasinin Neresinde?”, *Yerel Siyaset*, Temmuz 2007, Sayı:19 s.54-57. <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/temmuz2007/16.pdf> (21.01.2013).
- Candan, E. (2012)**, *Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Reform Önerisi*, Uluslararası Sivil Toplum Destekleme ve Geliştirme Derneği, Ankara.
- Çaha, Ö., YAYLA, A., ŞAHİN, Y. (2011)**, *Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları Kamuoyu Araştırması*, Liberal Düşünce Topluluğu Derneği Yayınları, Ankara.
- Çaha, Ö. (2012)**, “Türkiye’de Meslek Kuruluşları: Katılım, Şeffaflık ve Siyasi Duruş Sorunu”, *Liberal Düşünce*, Liberal Düşünce Topluluğu Derneği Yayınları, Sayı:67 Sayfa:97-123.
- Çeli, A. (2012)**, “28 Şubat, ‘Silahsız Kuvvetler’ ve Sendikalar”, *T24 İnternet Gazetesi*, (Yayın Tarihi:18.04.2012).
<http://t24.com.tr/yazi/28-subat-silahsiz-kuvvetler-ve-sendikalar/4997> (Erişim: 05.12.2013).
- Devlet Denetleme Kurulu (DDK) (2009)**, “Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gerekli



Tedbirler”, 28.09.2009 Tarihli ve 2009/6 Sayılı Rapor.

Duran, L. (1982), İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

Gözler, K. (2009a), İdare Hukuku, Cilt 1, Ekin Kitapevi Yayınları, 1. Baskı, Bursa.

Gözler, K. (2009b), İdare Hukuku, Cilt 2, Ekin Kitapevi Yayınları, 1. Baskı, Bursa.

Hakyemez, Y. Ş. (2011), “Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Sivil Toplum ve Demokrasi”, içinde “*Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*”, Liberal Düşünce Topluluğu Derneği Yayınları, Ankara.

Kırılmaz, M. (2013), *Güven ve Güvenliğin Sağlanmasında Sivil Toplum Kuruluşları*, Adalet Yayınevi, Ankara.

Okur, Y. (2008), Meslek Kuruluşlarının Görevleri ve Kamu Düzeninin Korunmasına Katkıları: Ankara Ticaret Odası ve Hakkâri Ticaret ve Sanayi Odası Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme A.B.D., Gaziantep.

Öncü, A. (1984), “Cumhuriyet Döneminde Odalar”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt:6, s.1566-1576, İletişim Yayınları, İstanbul.

Özyörük, M. (1977), İdare Hukuku Ders Notları, Teksir-Daktilo-Fotokopi, Ankara.

Parlak, B., SOBACI, Z. (2005), *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler*, 1.Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa.

Yayla, Y. (2009), İdare Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul.

<http://bma.org.uk>

www.anayasa.gov.tr

www.gmc-uk.org

www.professionalstandards.org.uk

www.tbmm.gov.tr

www.tdk.gov.tr

www.tmmob.org.tr