



Liberal Düşünce Topluluğu
Association for Liberal Thinking

Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Reform Önerisi



ULUSLARARASI SİVİL TOPLUMU DESTEKLEME
VE GELİTİRME DERNEĞİ

***Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının
Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Reform Önerisi***

Hazırlayan:

Ekrem Candan

Proje Koordinatörleri:

Atilla Yayla, Bican Şahin, Özlem Çağlar Yılmaz

© Liberal Düşünce Topluluğu Derneği, 2012

Liberal Düşünce Topluluğu Derneği

GMK Bulvarı: No: 108 / 17
Maltepe 06570 Ankara, Türkiye
e-posta: info@liberal.org.tr
Tel: (+90) 312 231 6069 - 231 1185
Faks: (+90) 312 230 8003
www.liberal.org.tr

Bu Kamuoyu Araştırması Uluslararası Sivil Toplumu Destekleme ve Geliştirme Derneği’nin (STD) katkılarıyla yürütülen Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi” konulu proje çerçevesinde hazırlanmıştır. STD’ye katkılarından dolayı teşekkür ederiz.

Uluslararası Sivil Toplumu Destekleme ve Geliştirme Derneği

1324. Cad. No: 24 Aşağı Öveçler
06700 Çankaya, Ankara, Türkiye
e-posta: info@std.org.tr
Tel: + 90 312 4723791
Faks: + 90 312 4726475

İÇİNDEKİLER

ÖZET	5
I. GİRİŞ: REFORM İHTİYACI	7
II. MEVCUT YAPI VE SORUNLAR	11
A. Türkiye’de Genel Olarak Mesleki Örgütlenme ve Meslek Örgütleri	11
I. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	13
II. Sivil Toplum Kuruluşları	13
III. Diğer Meslek Örgütleri	13
B. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	15
C. Örgütlenme Alanında Yapı ve İşleyişten Kaynaklanan Sorunlar	24
III. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	28
A. Alternatif Örgütlenme/Yapılanma Modelleri	28
I. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Dernek Tipi Örgütlenme	28
II. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Sendika Tipi Örgütlenme	31
III. Model: Dernek Statüsünde Oda/Birlik Tipi Örgütlenme	33
B. Değerlendirme	35
C. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu Statüsü ve Anayasa Değişikliğine İlişkin Diğer Genel Öneriler	37
IV. SONUÇ	38
EK 1	41
EK 2	45
EK 3	46

TÜRKİYE’DE KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASINA İLİŞKİN REFORM ÖNERİSİ

ÖZET

Türkiye’de meslek örgütlerinin en geniş ve etkili kesimi Anayasanın 135. maddesi gereğince kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu statüsü tanınan ve kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz meslek kuruluşlarıdır. Mevcut durumda, hem profesyonel meslek mensupları (tabipler, avukatlar, eczacılar gibi) hem de esasında ticarî faaliyet yürüten ve “belli bir meslek” olma keyfiyeti tartışmalı olan gerçek ve tüzel kişiler (esnaf ve sanatkârlar, çiftçiler, tüccarlar, sanayiciler ve borsacılar, bankalar gibi) aynı hukukî nitelikte, aynı statüde ve benzer yapıda oluşturulan meslek kuruluşları bünyesinde teşkilatlandırılmış bulunmaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının mevcut yapılanması; çoğulcu demokrasi, sivil toplum, örgütlenme özgürlüğü, serbest rekabet ve serbest piyasa ekonomisinin değer ve kurumları bakımından çeşitli mahzurlar barındırmaktadır. Kamusal tipteki örgüt yapısı ve işleyişi siyaset, toplum ve ekonomi alanında vesayetçi ve bürokratik bir yapı oluşturmaktadır. Mevcut meslekî örgütlenme biçimine ilişkin olarak özetle şu hususların vurgulanması gerekmektedir:

- Mevcut örgütlenme modeli İttihatçı zihniyetin, Tek Parti Döneminin ve 1961 Anayasasının getirdiği vesayetçi düzenin ve yönetim yaklaşımının bir uzantısıdır.
- Meslek mensupları meslekî faaliyetlerini serbestçe yürütme konusunda sıkı bir müdahaleyle karşılaşmakta ve meslek kuruluşlarına üyelik nedeniyle çeşitli malî ve malî olmayan külfetlerle karşı karşıya kalmaktadır.
- Zorunlu üyelik esası ve örgütlenme konusundaki tekçi yapı demokratikleşme, özgürlükler ve birey hakları bakımından sınırlayıcı ve kısıtlayıcıdır. Alternatif örgüt kurulamaması örgütlenme özgürlüğü ve bireysel tercih serbestisi ile çelişmektedir.
- Meslek kuruluşları ve üst kuruluşları tüm üyelerini temsil etme, hizmet sunumunda etkinlik ve üye memnuniyetini sağlama bakımından yetersiz kalmaktadır.
- Kamusal tipteki örgütlenme sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının gelişimine zarar vermekte, meslek örgütleri arasında haksız rekabete neden olmaktadır.
- Meslek kuruluşlarının sunduğu kimi hizmetler ve kullandıkları yetkiler serbest piyasa ekonomisinin işleyişine müdahale niteliğinde olup, rekabeti sınırlamaktadır.
- Meslek kuruluşlarının mal ve hizmet fiyatlarına yönelik müdahalesi (rekabet ihlalleri) ve meslek mensuplarının üyelik nedeniyle üstlendikleri malî yükümlülükler neticede tüketicilerin aleyhine işlemektedir.
- Meslekî örgütlenme konusundaki farklı uygulamalar meslekler, meslek mensupları ve meslek örgütleri arasında eşitsizlik doğurmaktadır.
- Meslek mensuplarını meslek kuruluşlarının, dolayısıyla da devletin sıkı denetimi ve vesayeti altına almaktadır.
- Mevcut yapı devlet, hükümet ve meslek kuruluşlarının gözetiminden sorumlu kamu otoriteleri bakımından da çeşitli olumsuzluklar doğurmaktadır.

Yukarıda kısaca ifade edilen hususlar mevcut meslekî örgütlenme modelinin gözden geçirilmesi ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yeni bir yaklaşımla reorganizasyona tâbi tutulması gereğini ortaya koymaktadır. Geline bu noktada kapsamlı bir reforma ihtiyaç olduğu açıktır.

Yeni Anayasa tartışmaları bu konuda önemli bir fırsat sağlamaktadır. Bu nedenle, yeni Anayasanın yapım sürecinde meslekî örgütlenme konusunda Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana kronikleşen ve çözümsüz bırakılan sorunların çözüme kavuşturulması ve örgütlenme konusunda yeni bir model geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Bu amaçla, kapsamlı bir reform yapılması ve meslek kuruluşlarının süreç içerisinde yeniden yapılandırılması gerekecektir.

Öncelikle yeni anayasada meslek kuruluşları anayasal bir kurum olmaktan çıkarılmalı, üyeliğin gönüllü olduğu, örgütlenme özgürlüğünün ve çoğulculuğun teminat altına alındığı özel hukuk tüzel kişiliklerine dönüştürüleceği bir model kanunla düzenlenmelidir.

Bu konudaki yeniden yapılandırma sürecinin;

- Kuruluş bakımından “serbestlik”,
- Üyelik ve finansman bakımından “gönüllülük”,
- Teşkilatlanma ve hukukî statü bakımından “özel hukuk tüzel kişiliği”,
- Faaliyet ve hizmetler bakımından “serbestlik”i
- Devletle ilişkiler bakımından “bağımsızlık/özerklik”, esaslarına uygun olarak gerçekleştirilmesi ve bu doğrultuda yeni bir örgütlenme modeli tasarlanması gerekmektedir. Bu bağlamda aşağıdaki örgütlenme modellerinin tartışılması önerilmektedir.

I. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Dernek Tipi Örgütlenme

II. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Sendika Tipi Örgütlenme

III. Model: Dernek Statüsünde Oda/Birlik Tipi Örgütlenme

Meslek kuruluşlarının yapısı reforme edilmek üzere ele alınırken liyakat ve yeterlilik konusu ile meslek mensuplarının bir çıkar veya baskı gücü oluşturmaları birbirinden ayrılmalıdır. Mesleki yeterliliği ve liyakatı belirlemek üzere ayrıca meslek mensupları, meslek kuruluşlarının ve kamu otoritesinin temsilcilerinin bir araya getirildiği özerk mesleki yeterlilik kurulları da oluşturulabilir.

Bu çerçevede, sivil toplumun değerlerine, demokratik esaslara ve serbest piyasa sistemine uygun olarak “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ve üst kuruluşu” şeklindeki kamusal tipteki mesleki örgütlenme modeli yerine, mesleki örgütlenmenin kuruluş ve üyelik bakımından serbestlik ve gönüllülük ilkelelerine dayanan, kuruluş, işleyiş ve faaliyetler bakımından devletten bağımsız sivil toplum kuruluşu niteliğinde olan dernek, sendika veya oda/birlik şeklindeki meslek örgütleri bünyesinde gerçekleştirilmesi uygun olacaktır.

Meslek kuruluşlarının sivil toplum kuruluşu haline getirilmesi bunların hesap verme ve yönetim sorumluluklarını güçlendirecek, üye odaklı hizmetlerinin kapsamını genişletecek ve niteliğini geliştirecektir. Diğer yandan, serbest piyasanın işleyişini bozan ve rekabeti sınırlayan uygulamalara son verilmesiyle meslek mensuplarınca üretilen/sunulan mal ve hizmet fiyatlarında düşüşler, kalitesinde iyileşmeler yaşanacak ve tüketici menfaatleri korunmuş olacaktır. Kamusal nitelikli hizmetlerin devlet tarafından veya devletin gözetiminde yetkilendirilmiş özel sektör kuruluşlarınca yürütülmesiyle bu alandaki tekelleşmeye vatandaşların yararına son verilecektir.

Nihai olarak, meslek örgütleri yeni yapıları ve örgütlenme biçimleriyle sivil toplumun, çoğulcu demokrasinin ve serbest piyasanın bağımsız aktörleri haline gelecek, gerçek anlamıyla sivil toplum kuruluşları olarak niteliklerine uygun bir misyon üstlenecek ve hem meslek mensuplarının hak ve menfaatlerini koruyacak hem de devleti denetlemiş olacaklardır. Bir anlamda meslek mensupları ve meslek kuruluşları devletin vesayeti altından çıkıp devleti denetleyen bir konuma gelmiş olacaktır.

I. GİRİŞ: REFORM İHTİYACI

Türkiye’de meslek örgütleri, kuruluş usulü, amaç ve işlevleri, hukuki ve idari statüleri, tabi olunan hukuk rejimi ve diğer birçok hususlar bakımından birbirinden farklı şekillerde kurulmakta ve faaliyet göstermektedir. Dernekler mevzuatına göre kurulan “dernekler”i, sendikalar mevzuatına göre teşkil edilen “sendikalar”ı, Anayasanın 135. maddesi uyarınca özel kanunlarla kurulan “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”nı ve söz konusu örgütlere benzer nitelikte çeşitli mevzuat hükümlerine göre teşkil edilen diğer meslek örgütlerini bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

Farklı tip ve nitelikteki meslek örgütlerinden özellikle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile bunların üst kuruluşları, hukuki ve idari yapıları; kuruluş; örgütlenme ve yönetim biçimleri; üyelerine münhasır ve topluma/kamuya yönelik genel nitelikli faaliyet ve hizmetleri; devletle ilişkileri; siyasi otoriteler ve organizasyonlarla münasebetleri; mali kaynakları ve harcamaları ile ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alandaki etkinlikleriyle gündeme gelmekte ve kamuoyunda tartışma konusu olmaktadır.

Anayasa ve yasalarla bu kuruluşlara kamu tüzel kişiliği tanınmış olması, “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” şeklinde idari teşkilatın bir unsuru olarak yapılandırılmış olmaları; bunun sonucu olarak belli bir işi ve mesleği icra eden gerçek veya tüzel kişiler bakımından bunlara zorunlu üyeliğin söz konusu olması; mesleki denetim, disiplin ve diğer bazı konularda kamusal yetkilerle donatılmış olmaları; üyelere yönelik faaliyet ve hizmetlere ilave olarak bu kuruluşlara kamusal nitelikteki bazı görev, yetki ve sorumluluklar yüklenmiş olması; üyelerinden ve hizmet sundukları diğer kesimlerden gelir tahsil etme yetkisine sahip olmaları, birçok yönden bunlara dernek ve sendikalar ile diğer tipteki meslek örgütlerine göre ayrıcalık tanınmış olması gibi hususlar bu konudaki tartışmaların güncel kalmasına zemin hazırlamaktadır.

Bir yandan, toplumsal, ekonomik, siyasal yapı ve süreçler ile kamu yönetimi alanında yaşanan köklü değişimler ve buna paralel olarak toplum ve devlet bakımından insan hakları, hukukun üstünlüğü, sivil toplum, devlet yönetimi ve siyasi karar alma süreçlerinde sivilleşme (askeri vesayet ve diğer vesayet mekanizmalarının sınırlandırılması ve sivil siyasi iradenin güçlendirilmesi) ve demokratikleşme konusunda alınan mesafe; diğer yandan birey hakları, piyasa ekonomisi, rekabet, sivil toplum, özgürlükler, çoğulculuk, katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi değerler konusundaki toplumsal talepler ve baskılar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının mevcut yapısını tartışılır hale getirmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Anayasal statüsünün, meslek mensupları, sivil toplum, demokrasi ve devletle sorunlu ilişkisi yeni değildir. Mevcut sorunlu yapının geçmişi Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerine kadar uzanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşu sonrasında da Osmanlı’dan tevarüs edilen yapı esas olarak korunmuş ve zaman içerisinde yeni bir hüviyet kazanmıştır. Özellikle 1950 sonrası dönemde bu kapsama alınan meslekler ve meslek kuruluşlarında görülen artış ve 1960 askeri darbesi sonrasında yürürlüğe konulan 1961 Anayasası’yla kazanılan anayasal statü ve ayrıcalıklar mevcut yapıyı güçlendirmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının pozitif hukuktaki düzenleniş biçimleri ve uygulamada üstlendikleri misyon ve yürüttükleri faaliyetler bu kuruluşların so-

runlu yapısının esas kaynağını oluşturmuştur. Dolayısıyla, bu kuruluşları yalnızca hukuki nitelikleri, idari statüleri ve örgütlenme biçimleri bakımından değil, siyasi işlevleri, faaliyetleri ve nitelikleri bakımından da değerlendirmek gerekir.

Bazı kesimlerce en demokratik Türk Anayasası olarak nitelendirilen 1961 Anayasası, özünde millet egemenliğini, sivil ve siyasi otoriteyi, hukuk devleti ilkesini, insan hak ve hürriyetlerini, demokratik değerleri hiçe sayan askeri bir cuntanın müdahalesi sonrasındaki süreçte, gayri meşru ve gayri hukuki usullerle elde edilen iktidarın neticesinde ortaya çıkmıştır. 1961 Anayasası'nın ana gayesi devlet ve toplum düzeninin yeniden tasarlanması, toplumun farklı inanç, siyasi düşünce ve çıkarlara sahip kesimleri arasında yeni bir denge tesis edilmesi, siyasi iktidarların, sivil ve askeri bürokrasinin, kısaca toplumun her kesiminin kontrol altında bulundurulması ve gerektiğinde sisteme kolayca müdahale edilebilmesini sağlayacak bir vesayet düzeninin kurgulanması ile bunun yasal hale getirilmesini öngörmek olmuştur. Nitekim getirdiği bürokratik vesayet rejiminin ayaklarından birisini de korporatist bir anlayışla düzenlenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak belirlemiştir. 1961 Anayasası'yla getirilen vesayetçi düzende, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, meslek mensuplarını, dolayısıyla da toplumu ve hususiyle de siyasi iktidarlara vesayet altında bulundurmanın bir aracı olarak tasarlanması, belli meslekleri icra eden kişilerin zorunlu olarak kamu tüzel kişiliğini haiz bu kuruluşlar bünyesinde örgütlendirilmesinin sivil toplumu ve sivil toplum kuruluşlarını kısırlaştırması, dolayısıyla özünde sivil toplumun bir parçası olan ve özel hukuk hükümlerine göre faaliyet göstermesi gereken meslek örgütlerini devlet teşkilatının bir parçası haline getirmesi, meslek kuruluşlarını kuruluş amaçlarından ve esas misyonlarından uzaklaştırmıştır. Mesleki örgütlenmeye ilişkin bu yapı, 1982 Anayasasıyla da korunmuş ve bu kapsama dahil edilen meslek örgütleri git gide yaygınlık kazanmıştır. 1982 Anayasasının öngördüğü bazı tedbirlere rağmen, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının söz konusu yapısı ve niteliğinde herhangi bir iyileştirme sağlanamamıştır.

Öte yandan, zorunlu üyelik uygulaması, alternatif teşkilatlanma önündeki anayasal/yasal kısıtlamalar, meslek kuruluşlarının üyelerine ve kamuya sundukları hizmet ve faaliyetlerine yönelik memnuniyetsizlik, üye ödentileri ile belge ve hizmet karşılığı alınan ücretlerden kaynaklanan şikâyetler, bu kuruluşların organ seçimlerinde yaşanan sorunlar ve bunun sonucu olarak kimi kuruluşlarda yönetim organlarının meslek mensuplarının çoğunluğunu temsil etme kabiliyetini yitirmiş olması ve bu kuruluşlardan bazılarının belli ideolojik veya çıkar gruplarının nüfuzu altında bulunması, kimi kuruluşlarda yönetimde çoğulculuk ve katılımcılığın sağlanamaması, organların teşekkülü ve işleyişte demokratik esaslar yerine oligarşik ve bürokratik yaklaşımların öne çıkması, hesap verebilirlik, saydamlık ve raporlama konusundaki boşluk ve yetersizlikler, iç ve dış denetim mekanizmalarının kurgusu ve işleyişindeki sorunlar, dolayısıyla da meslek mensupları, kamuoyu ve yetkili mercilerin bu kuruluşlar üzerindeki denetiminin etkisiz hale gelmesi, meslek kuruluşlarının kuruluş amaçları ve işlevleri ile bağdaşmayan ve üyelerin talep ve beklentilerini karşılamayan faaliyetler, üyelerden sağlanan mali kaynakların meslek dışındaki alanlarda kullanılması, kaynak yönetiminde yaşanan etkinsizlikler, ortaya çıkan yolsuzluk ve suiistimaller, kimi kuruluşlarda yöneticilere ve çalışanlara sağlanan abartılı mali ve sosyal imkânlar ve benzeri sorunlar kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz hale getiren diğer faktörler olmuştur.

Yukarıda sözü edilen hususlar esasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile kanunen bu kuruluşlara üye olmak durumunda kalan meslek mensupları arasında yaşanan kopuşa işaret etmektedir. Bu durumu meslek mensuplarının üyesi bulundukları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu dışında ayrıca örgütlenmesinden (dernek, vakıf veya platform, grup, inisiyatif olarak) ve meslek kuruluşlarının organ seçimlerine ve faaliyetlerine katılım düzeyinin düşüklüğünden izlemek de mümkündür. Gerçekten meslek kuruluşlarının üyelerini temsil kabiliyeti, sundukları hizmet ve faaliyetlerin kuruluş amaçları, işlevleri, Anayasal/yasal statü ve niteliklerine uygunluğu ve nihai olarak da meslek mensuplarına, hizmetten yararlananlara, tüketicilere ve topluma sağladıkları kamusal faydaya yönelik tereddütler ve belirsizlikler bu olguyu destekler niteliktedir.

Diğer yandan, bazı iş ve mesleklerin kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları bünyesinde örgütlenmesi ve bu kuruluşlara kamu tüzel kişiliği statüsü tanınması, bu kuruluşlara kamusal görev, yetki ve sorumluluklar verilmesi, bunun sonucunda meslek kuruluşlarının devletin vesayeti altına sokulmaları, yetkili mercilerin idari ve mali denetimine tabi olmaları, keza yerel düzeydeki meslek kuruluşları üzerinde üst kuruluşların hiyerarşik denetimden vesayet denetimine uzanan düzeyde bir denetim ve gözetim yetkisine sahip olmaları, dolayısıyla yürütülen faaliyetler konusunda meslek kuruluşları ve üyelerine yönelik çeşitli sınırlamalar getirilmesi ve bunlar üzerinde katı bir kamusal otorite kurulması hem meslek kuruluşlarının yöneticilerini hem de bu kuruluşlara zorunlu olarak üye kaydedilen meslek mensuplarını rahatsız etmekte ve tepki çekmektedir. Mevcut örgütlenme yapısı ve statü nedeniyle kazanılan kamusal nitelik ve devlet teşkilatının bir parçası haline gelme, esasında meslek mensupları ve meslek kuruluşları bakımından da çeşitli mahzurlar yaratmaktadır.

Bu meyanda, devletin meslek kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisi, bundan doğan idari ve mali denetim uygulamaları ile diğer bazı uygulamaların meslek kuruluşları tarafından sürekli eleştirilmesine karşın, meslek kuruluşlarının “kamu kurumu niteliğinde” kuruluşlar olarak tanımlanmaları ve “kamu tüzel kişiliği”ne sahip olarak idarenin bir parçası haline getirilmeleri meslek kuruluşlarının yönetim organlarıncaya hiç sorgulanmamakta, yani gerçek anlamıyla bir reform talep edilmemektedir. Aksine, serbest/profesyonel meslekleri (avukatlık, eczacılık, mimar ve mühendislik, muhasebecilik gibi) icra eden meslek mensuplarının, örgütlenme özgürlüğü, sivil toplum, demokratik değerler ve serbest piyasa ilkeleri çerçevesinde, özel hukuk kurallarına tabi olarak ve sivil toplum kuruluşları bünyesinde, gönüllülük esasına dayalı biçimde örgütlenmesine yönelik önerilere karşı çıkılmakta ve mesleki örgütlenme konusunda statükonun korunması talep edilmektedir.

Hem mevcut yapının korunması istenmekte hem de devletin gözetim ve denetim yetkisinin kaldırılması talep edilerek, kuruluş amaçları, hukuki nitelikleri, idari statüleri, işlevleri ve yararlandıkları kamusal ayrıcalıklar bakımından, birbiriyle çelişik ve çarpık, sadece toplumun belli kesimlerinin çıkarlarını korumaya yönelik bir yapılanma modeli arzulanmaktadır. Yani bir taraftan “kamu tüzel kişiliği” ve “kamu kurumu niteliğinde” olma statüsü korunmak ve bundan doğan kamusal yetki ve ayrıcalıklardan istifade edilmek bir taraftan da devletten tamamen bağımsız/özerk olarak, bir “sivil toplum kuruluşu” gibi kabul edilmek ve bu şekilde faaliyet göstermek istenmektedir.

Doğal olarak, meslek kuruluşlarının anayasa ve yasalarda tarif edilen hukuki nitelikleri, idari statüleri ve sahip oldukları kamusal yetkiler ve diğer imkânlarla örtüşmeyen bu talepler yasama ve yürütme organlarıncaya karşılanamamaktadır. Neticede bahse konu “kimlik ve misyon çatışması” meslek kuruluşlarının hem meslek mensupları, hem de toplumun geneli ve devlet bakımından beklenen hizmet ve yararları sağlayabilmesini güçleştirmekte ve bu konudaki sorunlar bir türlü çözüme kavuşturulamamaktadır.

Bu sebeplerle, mevcut mesleki örgütlenme modelinin gözden geçirilmesi ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yeni bir yaklaşımla reorganizasyona tabi tutulması gerekmektedir. Gerçekten, mesleki faaliyetlerin icrasında meslek mensuplarının özgürlüğünün genişletilmesi, meslek kuruluşlarının ve dolayısıyla da devletin meslek mensupları üzerindeki baskısının azaltılması, piyasanın serbest rekabet ilkesi ve tüketici menfaatlerine uygun olarak işleyişinin sağlanması, sivil toplumun güçlendirilmesi, sivil toplumla siyasi aktörler ve devlet arasındaki ilişkinin sağlıklı bir zemine kavuşturulması, bu alanda çoğulcu demokrasi anlayışına paralel bir örgütlenme modeline gidilebilmesi ve örgütlenme konusunda bireysel tercih serbestisinin sağlanması sınırlı mevzuat değişikliklerini aşan ve esasında Tek Parti dönemi ideolojisi ve tatbikatının kalıntısı olarak varlığını hâlâ koruyan merkezîyetçi korporatist gelenekle hesaplaşmayı kapsayan gerçek bir reformu gerektirmektedir.

Genel olarak mesleki örgütlenme konusundaki mevcut sistem ve örgütlenme modeli, özel olarak “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” şeklindeki örgütlenme ve bu statüyle teşkil edilen meslek kuruluşlarının yapı ve işleyişindeki sorunlar ve bu konuda alınması gerekli tedbirler konusunda Cumhurbaşkanlığı

Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'nın 2009 yılında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ilgili olarak düzenlediği Araştırma ve İnceleme Raporu¹ ile Liberal Düşünce Topluluğu (LDT)'nin 2011 yılında düzenlediği "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Liberal Demokrasi" konulu toplantısında tartışılan Araştırma Raporu'nda² yer alan tespit, değerlendirme ve öneriler ile bu raporlar etrafında kamuoyunda yaşanan tartışmalar da reformun önemini kuşku bırakmayacak şekilde ortaya koymaktadır.

Çağdaş anlamda bir sivil toplumun inşası, çoğulcu bir demokratik düzenin tesisi, siyasi otoritelerin (parlamento, hükümet, idare teşkilatı vs.) karar alma, iktidar olma, hükmetme/yönetme kabiliyetlerinin genişletilmesi ve nihai olarak vatandaş memnuniyetini sağlayacak ve toplumsal refahı geliştirecek yeni örgütlenme modeli bu konuda ortaya konacak güçlü bir reform iradesine bağlıdır. Yeni anayasa tartışmaları bu konuda önemli bir fırsat sağlamaktadır. Mesleki örgütlenme konusunda dernek, sendika, özel kanunlarla kurulan benzer nitelikteki kuruluşlar ve ayrıcalıklı bir kategori olarak da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları şeklindeki parçalı yapının ve yalnızca toplumun belli kesimlerine hizmet eden mevcut sorunlu yapılanma modeli, yeni anayasa tartışmaları sürecinde bir çözüme kavuşturabilir.

Bu bakımdan, sivil bir anayasanın darbe anayasalarından farklı olarak, bugün toplumun birçok kesimi tarafından kanıksanmış hale gelen, bir anlamda kerhen kabullenilen ve esasında işlevleri-misyonları tam olarak kavranamayan, dolayısıyla da meslek mensupları, tüketiciler, siyasi iktidarlar, devlet ve kamu yönetimi, genel olarak da toplumun tümü bakımından oluşturdukları zarar ve ek maliyetleri hesaplanamayan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını (bunu öngören mesleki örgütlenme modelini) özgürlükçü bir yaklaşımla, bürokratik vesayet düzenini yıkacak, sivil toplumu-sivil toplum kuruluşlarını güçlendirecek ve çoğulcu demokrasiyi geliştirecek şekilde düzenlenmesi ve yeniden yapılandırması gerekmektedir. Bu alandaki yeniden yapılandırma sürecinin/reformun hem mesleklerin yeniden düzenlenmesi, hem de meslek mensuplarının mesleki örgütlenmelerini kapsayacak şekilde geniş kapsamlı olarak tasarlanması uygun olacaktır. Bu noktada, mevcut yapılanmaya dayanak teşkil eden Anayasa'nın 135. maddesi ve bununla bağlantılı olarak meslek kuruluşlarına ilişkin özel kanunlarda yapılması gerekli değişikliklerin öncelikli olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, sivil makamlarca demokratik esaslara uygun olarak yapılacak yeni anayasada mesleki örgütlenmenin ve meslek örgütlerinin; toplumsal, ekonomik ve siyasal alanda yaşanan gelişme ve ilerlemeler paralelinde, geçmişten günümüze kadar yaşanan temel problemleri çözecek, örgütlenme özgürlüğü önündeki engelleri kaldıracak, serbest piyasa ekonomisinin işleyişini bozan, rekabeti engelleyen, dolayısıyla da tüketici menfaatlerine aykırı kamusal tipteki mesleki örgütlenmeye son verecek, bu alandaki tekelleşmeyi kırarak, sivil toplumu ve sivil toplum kuruluşlarını geliştirecek, kamu yönetimi ve siyasal sistem içerisine entegre edilmiş vesayet mekanizmalarını işlevsiz kılacak, siyasi iradeyi güçlendirecek, çoğulcu ve katılımcı demokrasiyi işler hale getirecek, meslek mensuplarının iradelerini önceleyen ve gönüllülük esasına dayalı yeni bir yaklaşımla düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, yeni anayasanın hazırlık sürecinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak alternatif yapılandırma modellerinin ve bunun için gerekli yasal düzenlemelerin tartışılması önem kazanmaktadır. Yeniden yapılandırma sürecinde meslek mensupları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve diğer meslek örgütleri ile toplumun diğer kesimleri tarafından tartışılabilir çeşitli örgütlenme/yapılanma modelleri aşağıda ele alınacak ve somut öneriler geliştirilecektir. Önce mevcut örgütlenme biçimi ve sorunlara ana hatlarıyla temas edilecek, ardından yeniden yapılandırmaya yönelik alternatif örgütlenme modellerine ve bu amaçla Anayasa ve yasalarda yapılması gerekli değişikliklere ilişkin düzenleme önerilerine yer verilecektir.

1 28/09/2009 tarih, 2009/6 sayılı ve "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler" konulu Rapor.

2 "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Liberal Demokrasi: Akademik Bir Araştırma ve Geliştirme Projesi" kapsamında düzenlenen Araştırma Raporu. İlgili kuruluşların, araştırmacı ve akademisyenlerin, gazetecilerin ve tüm meslek kuruluşlarının, üst birliklerinin, Ankara ve İstanbul temsilciliklerinin davet edildiği, Rapora ilişkin Müzakere Toplantısı 15 Ocak 2011 tarihinde Ankara'da gerçekleştirilmiştir.

II. MEVCUT YAPI VE SORUNLAR

Çeşitli ülkelerdeki meslekî örgütlenme uygulamalarına bakıldığında, meslek örgütlerinin; kuruluş amaçları, işlevleri, faaliyet alanları, teşkilat yapıları, hukuki statüleri, tabi oldukları kurallar ve sağlanan ayrıcalıklar, devletle olan ilişkileri, üyelik sistemi, finansman usulü ve diğer bazı hususlar bakımından farklı biçim ve yapıda oldukları görülmektedir. Bu açıdan mesleki örgütlenme modellerinin genel olarak üçlü bir tasnifinin yapılması mümkündür:

1. Kamusal Örgütlenme Modeli

2. Sivil Örgütlenme Modeli

3. Karma Örgütlenme Modeli

Kamusal örgütlenme modelinde; meslek kuruluşları kamu hukuku kurallarına tabi olarak düzenleyici işlemlerle kurulmakta ve faaliyet göstermektedir. Meslek kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahip olmakta, devletin/idarenin bir parçası olarak yapılandırılmakta, kamusal görev, yetki ve sorumluluklar üstlenmekte ve bunun sonucu olarak kamusal güç ve ayrıcalıklarla donatılmaktadır. Bu tipte genel olarak üyelik zorunluluğu bulunmaktadır.

Sivil örgütlenme modelinde; meslek kuruluşları özel hukuk hükümlerine göre, gönüllülük esasına dayalı olarak meslek mensuplarınca kurulmakta ve sivil toplum kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir. Bu tipte meslek kuruluşları özel hukuk tüzel kişisi (dernek, sendika vb.) olarak ve devletten/idareden bağımsız/özerk olarak teşkil edilmektedir. Kamusal görev, yetki, sorumluluk üstlenilmemekte, dolayısıyla kamusal güç ve ayrıcalıklardan yararlanılmamaktadır. Bu modelde meslek mensuplarının üye olma zorunluluğu bulunmamaktadır.

Karma örgütlenme modelinde ise meslek kuruluşları söz konusu iki tip örgütlenme modelinden farklı olarak teşkil edilmekte ve faaliyet göstermektedir. Yani, kuruluş biçimi, işlev, görev ve yetkiler, hukuki statü, üyelik usulü ve diğer hususlar bakımından karma nitelikte bir yapıya sahip olunmaktadır.

Ülkemizde üç tip örgütlenme modelinin birlikte uygulandığını söylemek mümkündür. Örgütlenme özgürlüğü Anayasa’da dernek kurma hürriyeti, sendika kurma hakkı, parti kurma hakkı gibi alt başlıklar altında düzenlenmiştir. Ayrıca, Anayasa’nın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin (mesleki örgütlenme) hükümlere yer verilmiştir. Bu kapsamda, ayrı ayrı kanuni düzenlemelere dayalı olarak dernekler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunlar dışında kalan diğer çeşitli nitelikteki kuruluşlar meslek örgütü olarak faaliyet göstermektedir.

Aşağıda mesleki örgütlenmeye ilişkin düzenlemeler ve yapılanma bakımından genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

A. Türkiye’de Genel Olarak Mesleki Örgütlenme ve Meslek Örgütleri

1982 Anayasası’nda (md. 33) kişilerin “toplantı hak ve hürriyetleri” kapsamında “dernek kurma hürriyeti” düzenlenmiş (vakıfları da kapsayacak şekilde) ve herkesin, önceden izin almaksızın dernek kurma, bunlara üye olma ve üyelikten çıkma hürriyetine sahip olduğu, hiç kimsenin bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamayacağı hükme bağlanmış ve bu hürriyetin kullanımına ilişkin bazı sınırlamalar getirilmiştir. Anayasada (md. 51) dernek kurma hürriyetine ilave olarak “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler” arasında ve çalışma hayatıyla ilgili olarak “sendika kurma hakkı” ayrıca düzenlenmiş ve bu kapsamda, çalışanlar ve işverenler ile işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendika kurma hakkına ilişkin esaslar (önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşları kurma, bunlara üye olma ve üyelikten serbestçe

çekilme hakkı, hiç kimsenin bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaması) belirlenmiştir. Bu suretle yapısı, işlevi ve nitelikleri itibarıyla bir nevi “dernek” olan “sendikalar” özel hükümlere tabi kılınmıştır.

Öte yandan, Anayasada dernek kurma hürriyeti ve sendika kurma hakkına ilişkin söz konusu genel düzenlemelerden ayrı olarak mesleki örgütlenme konusunda istisnai bir düzenleme (md. 135) yapılmıştır. Bu kapsamda, belli bir mesleğe mensup olanlar bakımından (bu meslek mensuplarının belirlenmesi Kanun Koyucuya bırakılmıştır) Anayasada belirtilen maksatlar ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre, yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleri olarak “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları”nın kuruluş ve işleyişine ilişkin esaslar düzenlenmiş ve kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanlar dışındaki meslek mensupları (kanunla belirlenecek meslekler) için ilgili meslek kuruluşuna girme (üyelik) mecburiyeti getirilmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları Anayasada dernek ve sendikalardan farklı olarak “yürütme” organının/“idare”nin bir parçası olarak yapılandırılmıştır. Anayasanın diğer bazı maddelerinde de bu kuruluşlara ve mensuplarına ilişkin kimi hükümlere yer verilmiştir.

Böylece genel manada örgütlenme, özel olarak da mesleki örgütlenmeyle ilgili olarak farklı hukuki ve idari statüde üç ayrı tip örgütlenme biçimi anayasal olarak düzenlenmiştir:

- Dernekler
- Sendikalar
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları

Anayasa’nın 108. maddesinde, Devlet Denetleme Kurulu’nun görev kapsamına giren kuruluşlar/örgütler düzenlenirken kullanılan tasnif (“kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları”, “her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları”, “kamuya yararlı dernekler” ve “vakıflar”) de esas olarak bu paralelde olup, Anayasa Koyucunun örgüt türleri (kamu kurum ve kuruluşları, bunlara bağlı ekonomik kuruluşlar, siyasi partiler vs. hariç) bakımından yaptığı tasnifi açıkça ortaya koymaktadır. Benzer nitelikteki tasnif Anayasanın çeşitli maddelerinde geçmektedir.

Anayasa’nın 33., 51. ve 135. maddelerinde kanuni düzenlemelere yapılan atıflarla dernekler, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ilgili olarak düzenleme yapma konusunda Kanun Koyucuya yetki verilmiştir. Bu kapsamda Anayasanın öngördüğü yapı ve ayırım paralelinde aşağıdaki kanuni düzenlemeler yapılmak suretiyle örgütlenme özgürlüğüne ilişkin esaslar somutlaştırılmıştır:

- Türk Medeni Kanunu
- Dernekler Kanunu
- Sendikalar Kanunu
- Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunlar (16 ayrı kanun)

Ayrıca, bahse konu yasal düzenlemeler dışında dernek, birlik veya diğer adlarla kurulan ve esasında dernek niteliğinde olduğu halde, çeşitli gerekçelerle derneklere ilişkin genel hükümlerden ayrı tutulan çeşitli örgütlere ilişkin esasları düzenleyen özel kanunlar veya kanun hükümleri bulunmaktadır.

Pozitif hukuktaki bu genel görünüm çerçevesinde mesleki örgütlenmelere ve meslek örgütlerinin yapılandırılmasına bakıldığında, kısaca şu şekilde bir tespit ve tasnif yapmak gerekir:

Meslek örgütlerinin bir kısmı (dernek ve benzeri nitelikteki sivil toplum kuruluşları) sivil toplumun, bir kısmı (kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları) devletin/ yürütmenin/ idarenin parçası olarak kurulan ve faaliyet gösteren kuruluş ve örgütlerden meydana gelmektedir. Diğer bir kısmı da bu iki kesim dışında kalan ve önceki iki grubun bazı özelliklerini taşıyan ve bazı açılardan da bunlardan farklılaşan meslek örgütlerinden oluşmaktadır.

Birinci grup meslek örgütleri, özel hukuk tüzel kişisi (dernek) olarak, Türk Medeni Kanunu ve dernekler mevzuatı çerçevesinde meslek mensuplarının özgür iradeleriyle kurulmakta (sendikaları da bu gruba dahil etmek gerekir); örgüte üyelik, faaliyetler ve finansman gönüllülük esasına göre yürütülmektedir. Sivil toplum kuruluşları olarak kabul edilen bu tip örgütler devlet/hükümet ve diğer resmi otoritelerden bağımsız/özerk olarak faaliyet göstermektedirler.

İkinci grup meslek örgütleri (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları) Anayasa'nın 135. maddesi ve kendi kuruluş kanunları çerçevesinde kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurulmakta, ilgili meslek kuruluşuna yasal zorunluluk gereği üye olunmakta, dolayısıyla da faaliyetlerin finansmanı vergi benzeri olarak cebri usulle üyelere alınan aidatlarla sağlanmaktadır. Bu örgütler hukuki ve idari statüleri gereği kamu yönetiminin/ idarenin bir parçası olarak teşkil edildiklerinden ve ilgili kanunlarla kamusal görev, yetki, sorumluluk ve ayrıcalıklarla donatıldıklarından birinci grup meslek örgütlerinden farklılaşmaktadır.

Üçüncü grup meslek örgütleri ise (özel kanunlar gereği dernek, birlik veya diğer adlarla kurulan kamu tüzel kişiliğinin bulunmadığı, üyeliğin zorunlu veya gönüllü olabildiği çeşitli kuruluşlar) özel kanunlar çerçevesinde kişilerin iradeleri veya ilgili mevzuat gereğince kurulmakta; üyelik, faaliyetler ve finansman gönüllülük veya zorunluluk esasına göre yürütülmektedir. Bu gruptaki meslek örgütleri bazı yönlerden birinci gruba, bazı yönlerden ikinci gruba benzemekte, fakat bazı yönleriyle de ilk iki gruptan ayrılmakta ve özgün bir yapı göstermektedir.

Söz konusu meslek örgütlerini tabi oldukları hukuk rejimi ve statüleri bakımından aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür:

I. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

- Özel kanunlarla kurulan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları

II. Sivil Toplum Kuruluşları

Dernek statüsündeki meslek örgütleri

- İş ve işveren sendikaları, kamu görevlileri sendikaları ve bunların üst kuruluşları

III. Diğer Meslek Örgütleri

- İhracatçı birlikleri ve Türkiye İhracatçılar Meclisi
- Fikir ve sanat eserleri sahipleri meslek birlikleri ve federasyonları
- Tarımsal üretici birlikleri ve merkez birlikleri
- Gümrük Müşavirleri Dernekleri
- Özel kanunlarla düzenlenen diğer meslek örgütleri

Türkiye'deki meslek örgütlerinin genel yapısı ve özellikleri kurucu irade ve kuruluş usulü, tüzel kişilik türü, tabi oldukları hukuk normları, üye kaynakları, yerel ve merkezi düzeydeki örgütlenme biçimleri, organları, organ seçimleri, finansman kaynakları ve diğer bazı özellikleri bakımından ekte (EK: 1) yer alan

tabloda mukayeseli olarak gösterilmiştir. Diğer meslek örgütleri kapsamında örnek olması bakımından yalnızca dört grup meslek örgütü incelenmiştir.

Tablonun incelenmesinden, sivil toplum kuruluşu, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve diğer meslek örgütlerinin tabi oldukları hukuk rejimleri, hukuki ve idari statüleri ve diğer nitelikleri bakımından birçok yönden farklılaşmalarına rağmen, bazı bakımlardan ortak özellikler gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu benzeşme özellikle kuruluş usulü, ilk kuruluşla ilişkin hukuki düzenleme (tüzük, statü vs.) ve kuruluş işlemleri, mecburi organlarının isimleri, oluşumu ve işlevleri, seçim usulleri, finansman kaynakları ve diğer bazı hususiyetler bakımından göze çarpmaktadır.

Bu tespit, örgütlenme konusundaki farklı yapıların esasında kuruluş amaçları, nitelikleri, işlevleri ve örgütlenme biçimleri bakımından özünde “dernek” olan meslek örgütlerinin çeşitli gerekçelerle farklı adlarla, farklı statülerle ve farklı hukuk kurallarına tabi tutulmak suretiyle teşkil edilmesinden kaynaklandığını göstermektedir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile diğer meslek örgütlerine (hatta sendikalara) ilişkin kanunlarda, özel kanunlarında hüküm bulunmayan hallerde dernekler mevzuatının uygulanmasının öngörülmesi ve bu kuruluşların kendi kanunlarında birçok düzenlemenin dernekler mevzuatı paralelinde düzenlenmiş olması da bu gerçeğin bir sonucudur.

Dolayısıyla kuruluş amaçları, işlevleri ve nitelikleri nedeniyle genel hükümler doğrultusunda dernek statüsüyle ve dernekler mevzuatına tabi olarak örgütlenmesi gereken bazı meslekler ve meslek mensupları tarihsel süreç içerisinde çeşitli saiklerle ayrıca düzenleme konusu yapılmış ve mesleki örgütlenmeleri de genel dernek örgütlenmesinden farklılaştırılmıştır. Böylece kimi meslek örgütleri kamu tüzel kişiliği tanınmak ve kamu kurumu niteliğinde yapılandırılmak suretiyle farklı bir hukuki ve idari statü kazanmış, kimisi de bazı yönlerden diğer derneklerden ayrık hükümlere tabi kılınmıştır.

Bu durum mesleki örgütlenme konusunda evrensel ilkeler, uluslararası hukuk ve Anayasayla güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün kullanımı ve işleyişiyle ilgili olarak farklı uygulamaların doğmasına neden olmuştur. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında, dernek statüsünde olmayan kamusal nitelikleri bulunan meslek örgütlerine üyelik zorunluluğunun getirilmesinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesiyle (md. 11) çelişmediği, ülkelerin iç hukuklarında bu yönde yaptıkları düzenlemenin Sözleşmeye aykırılık oluşturmadığı belirtilmektedir. Zorunlu üyeliği öngören kanuni düzenlemeler, meslek mensuplarının menfaatlerini koruması ve başka amaçlarla dernek kurulmasına engel olunmaması şartıyla, Sözleşmeye aykırı görülmemektedir. Bununla birlikte, mesleki örgütlenme alanındaki karma yapı meslek mensupları arasında çeşitli yönlerden eşitsizlikler ve adaletsizlikler doğmasına ve toplumun çeşitli kesimleri bakımından çıkar çatışmaları yaşanmasına ve ek külfetler (rekabet ihlalleri, mesleki ve örgütsel yönden tekelleşme, kamusal yetki ve ayrıcalıklardan yararlanma, meslek ücretlerinin maktu ve nispi aidat tahsilatları, belge ve hizmet ücretleri, hizmetlere ilişkin tarifeler vs. mal ve hizmet fiyatlarında yükselme) doğmasına neden olmaktadır.

Sonuçta, Anayasa ve yasal düzenlemeler neticesinde gerçek ve tüzel kişiler yürüttükleri işler/meslekler/faaliyetler nedeniyle birbirinden farklı hak, mükellefiyet ve ayrıcalıklara tabi tutulmuş olmaktadır. Mesleki örgütlenme konusunda kişiler arasında objektif kriterlere dayanmayan bu farklı/ayrımcı uygulama eşitlik ve adalet ilkesiyle de çelişik bir keyfiyete dönüşmüş bulunmaktadır. Hukukiliği, kanuniliği ve meşruiyeti sorgulanmasa bile, mesleki örgütlenme ve örgütlenme özgürlüğünün kullanımı konusundaki farklı düzenleme ve uygulamaların siyasi yönü, demokratik niteliği, kamu yararı, toplumsal kesimler arasındaki menfaat çatışmaları, tüketici hakları ve genel olarak toplumsal etki ve sonuçları yönüyle tartışmalı olduğu kesindir.

B. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Mevcut meslek örgütlerinin (oda, baro, cemiyet, birlik şeklindeki farklı yapı ve nitelikteki modern mesleki örgütlenmeler) yakın dönem tarihsel temelleri esas olarak Tanzimat sonrası döneme denk gelmektedir. Bu dönemde kurulmaya başlanan örgütler Cumhuriyetin kuruluşuyla da varlığını sürdürmüş ve süreç içerisinde önemli değişiklikler yaşamıştır. Türkiye’de meslek kuruluşlarının tarihi ve hukuki gelişimine bakıldığında Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren meslek kuruluşlarının örgütlenmesine ilişkin esasların, çıkarılan kanunlarla düzenlendiği görülmektedir. Böylece, meslek kuruluşları kamu kurum ve kuruluşları ile dernek ve sendikalarından ayrı bir tüzel kişilik kategorisi oluşturmuşlardır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları pozitif hukukta kamu yönetiminin/idarenin bir unsuru olarak teşkilatlandırıldığından ve bunlara kamu tüzel kişiliği tanındığından, önceden devlet veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen çeşitli kamusal hizmetleri yürütme görev ve yetkisi bu kuruluşlara devredilmiştir. İlk olarak münferit kanuni düzenlemelerle kazanılan bu statü ve nitelik 1961 ve 1982 Anayasaları’yla anayasal güvence altına alınmış ve meslek kuruluşları “anayasal kuruluşlar” haline getirilmiştir. Son yıllarda yapılan çeşitli düzenlemelerle bazı meslekler ve meslek kuruluşları bu kapsama alındığından, bu tip meslek kuruluşlarının sayısı artmaya devam etmektedir.

Meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları statüsüyle Anayasal düzenleme konusu yapılması ilk defa 1961 Anayasasıyla olmuştur. 1876 ve 1924 Anayasaları döneminde meslek kuruluşlarının hukuki nitelikleri ve idare teşkilatı içindeki yerlerine ilişkin düzenlemeler bulunmamaktadır. Ancak, bugün faaliyette bulunan bazı meslek kuruluşlarının 1924 Anayasası döneminde çıkarılan kanunlarla kurulduğu bilinmektedir. 1961 Anayasasında mesleki örgütlenme konusu müstakil bir maddeyle düzenlenmiş ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kanunla kurulacakları hükme bağlanmıştır.³ Böylece, meslek kuruluşları “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” statüsüyle Anayasal kuruluş haline getirilmiş ve yürütmenin/idarenin bir unsuru olarak tanzim edilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında başlayan ve özellikle 1950’den itibaren kuvvetlenen kamu tüzel kişiliğini haiz meslek kuruluşları teşkil edilmesi eğilimi, 1980 sonrasında da devam etmiştir. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 1961 Anayasası’nın öngördüğü düzenin devamı olarak “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”nı geniş anlamıyla “yürütme” organının, dar anlamda ise “idare”nin bir unsuru olarak düzenlemiş ve yapılandırmıştır. Bu kuruluşlara ilişkin esaslar Anayasada “Cumhuriyetin Temel Organları”nın (Yasama, Yürütme, Yargı) düzenlendiği üçüncü kısmın “yürütme” başlıklı ikinci bölümünün “IV. İdare” alt başlığı içerisinde yer alan 135. maddede düzenlenmiştir. Dolayısıyla mevcut Anayasal düzen meslek kuruluşlarını devlet aygıtının bir parçası haline getirmiştir.

Kısaca, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar, gerek meslek kuruluşlarına ilişkin bir hüküm içermeyen 1924 Anayasası döneminde, gerekse kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kanunla kurulacağını öngören 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bu amaçla çıkartılan özel kanunlarla kurulmuşlardır. Bugün “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” denildiğinde, 1982 Anayasası’nın 135. maddesi kapsamında kanunla kurulan ve kendilerine kuruluş kanunlarıyla “kamu kurumu niteliği meslek kuruluşu” veya “üst kuruluşu” niteliği verilen meslek kuruluşları anlaşılmaktadır.

Anayasa’nın 135. maddesinde meslek kuruluşlarının; kuruluş amaçları, meslek mensupları ve toplum bakımından işlevleri, kuruluş biçimleri, organlarının oluşum/seçim usulü ve hukuki ve idari statüleri belirlenmiştir:

³ 1961 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında meslek kuruluşlarının örgütlenmesine ilişkin esaslar Anayasanın “yürütme” başlıklı ikinci bölümünün “idare” alt başlığı altında yer alan 122 nci maddesinde aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları

Madde 122- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kanunla meydana getirilir ve organları kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir.

İdare, seçilmiş organları, bir yargı mercii kararına dayanmaksızın, geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştıramaz.

Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.”

“H. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları

Madde 135 – Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; 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.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.

(Değişiklik: 23/7/1995 - 4121/13 md.) Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.

(Değişiklik: 23/7/1995 - 4121/13 md.) Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremezler.

(Değişiklik: 23/7/1995 - 4121/13 md.) Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.

(Değişiklik: 23/7/1995 - 4121/13 md.) 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.

(Değişiklik: 23/7/1995 - 4121/13 md.) Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

Anayasada “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” ve “kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşları” olmak üzere iki tür meslek kuruluşundan söz edilmektedir. Anayasaya göre, meslek kuruluşları;

- Belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak,
- Mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak,
- Mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak,
- Meslek mensuplarının birbirleriyle ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadıyla kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları Anayasa’nın 135. maddesindeki esaslar doğrultusunda kanunla kurulmakta ve kendi kuruluş kanunları çerçevesinde faaliyet göstermektedirler.

Anayasa’nın 135. maddesi kapsamına alınma, meslek kuruluşlarına hem “kamu tüzel kişiliği” kazandırmakta hem de “kamu kurumu niteliğinde” bulunma statüsü vermektedir. Bu suretle meslek kuruluşları dernek olarak kurulan meslek örgütlerinden ayrılmakta, kamu kurum ve kuruluşları gibi “kamu hukuku” kurallarına tabi olmakta ve kamu tüzel kişiliğinin sağladığı güç ve ayrıcalıklardan yararlanmaktadırlar. Diğer yandan, bu statülerinin sonucu olarak Devletin idari ve mali denetimi kapsamına girmekte, ayrıca yönetim ve faaliyetleri bakımından çeşitli sınırlamalara tabi olmaktadır.

Bu itibarla, “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” ve “kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşu” nitelendirmesi yalnızca kanunla kurulan ve ilgili yasal düzenlemeyle açıkça Anayasa’nın 135. maddesi kapsamına alınan kuruluşlar için kullanılabilir. Dolayısıyla “kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu statüsü” verilmek suretiyle Anayasanın 135. maddesi kapsamına alınmayan özel kanunlarla veya dernek, vakıf, sendika ve kooperatiflere ilişkin genel hükümlere göre kurulan meslek örgütleri için bu şekilde bir nitelendirme yapılması mümkün olmamaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını homojen bir yapıda ve tek tip halinde sınıflandırmak mümkün değildir. Bununla birlikte, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Anayasa ve yasalar-

dan kaynaklanan bazı ortak nitelikleri ve doktrin ile yargı kararlarında ortaya konulan ortak bazı özellikleri bulunmaktadır. Bu kuruluşlar bazı yönlerden kamu hukukuna tabi kamu idarelerine ve kamu kurumlarına, belli yönlerden ise bunlardan ayrılarak dernek ve sendikalar gibi özel hukuk hükümlerine tabi örgütlere benzerlik göstermektedir. Meslek kuruluşlarının bazı noktalarda özgünlük gösterdiği ve söz konusu iki grup örgütlenmelerden ayrı özelliklere de sahip bulunduğu kabul edilmektedir.

Türkiye’de ilgili kanunlarla kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu niteliği tanınmak suretiyle Anayasa’nın 135. maddesi kapsamına alınan 18 meslek grubu bulunmaktadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen kanunlar aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

SIRA NO	KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞU/ÜST KURULUŞU	KURULUŞ KANUNU
1	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği	18/05/2004 tarih ve 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu
2	Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu	7/6/2005 tarih ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu
3	Türkiye Ziraat Odaları Birliği	15/5/1957 tarih ve 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu
4	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği	27/1/1954 tarih ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu
5	Türk Tabipleri Birliği	23/1/1953 tarih ve 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu
6	Türk Diş Hekimleri Birliği	7/6/1985 tarih ve 3224 sayılı Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu
7	Türk Veteriner Hekimleri Birliği	9/3/1954 tarih ve 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun
8	Türk Eczacıları Birliği	25/1/1956 tarih ve 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu
9	Türkiye Barolar Birliği	19/3/1969 tarih 1136 sayılı Avukatlık Kanunu
10	Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği	1/6/1989 tarih ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu
11	Türkiye Noterler Birliği	18/1/1972 tarih ve 1512 sayılı Noterlik Kanunu
12	Türkiye Bankalar Birliği	19/10/2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu
13	Türkiye Katılım Bankaları Birliği	19/10/2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu
14	Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği	28/7/1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
15	Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği	3/6/2007 tarih ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu
16	Türkiye Seyahat Acentaları Birliği	14/1972 tarih ve 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu
17	Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği	28/7/1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
18	Türkiye Tohumcular Birliği	31/10/2006 tarih ve 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu

Bu kuruluşların amaçları, görevleri, organları, üyeliğe ilişkin esaslar, seçim ve denetim usulleri ile diğer hususlar söz konusu kanunlarla düzenlenmiş bulunmaktadır. Ayrıca bu kanunlardaki hükümlere istinaden tüzük, statü, yönetmelik gibi ikincil düzey mevzuatla da meslek kuruluşları veya meslek üst kuruluşlarına ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmıştır. Anılan yasal düzenlemeler dışında birçok kanunda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla doğrudan veya dolaylı bağlantılı olan çeşitli yasal ve idari düzenlemeler de bulunmaktadır.

Mevcut kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

SIRA NO	MESLEK KURULUŞLARI	MESLEK ÜST KURULUŞLARI
1	- Ticaret ve Sanayi Odaları (181) - Ticaret Odaları (57) - Sanayi Odaları (12) - Deniz Ticaret Odaları (2) - Ticaret Borsaları (113) - Oda ve borsalara bağlı diğer birimler (şube, temsilcilik)	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
2	- Esnaf ve Sanatkar Odaları (karma veya ihtisas odaları) - Esnaf ve Sanatkar Odaları Birlikleri - Esnaf ve Sanatkar Odaları Federasyonları - Şube ve irtibat büroları (Toplam 1.015 adet esnaf ve sanatkarlar meslek kuruluşu)	Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
3	- Ziraat Odaları (720)	Türkiye Ziraat Odaları Birliği
4	- Mimar ve Mühendis Odaları ile Şehir Plancıları Odası (23) - Odalara bağlı şube, temsilcilik ve diğer birimler	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
5	- Tabip Odaları (65)	Türk Tabipleri Birliği
6	- Diş Hekimleri Odaları (33)	Türk Diş Hekimleri Birliği
7	- Veteriner Hekim Odaları (50)	Türk Veteriner Hekimleri Birliği
8	- Eczacı Odaları (51)	Türk Eczacıları Birliği
9	- Barolar (78)	Türkiye Barolar Birliği
10	- Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavir Odaları (70) - Yeminli Mali Müşavir Odaları (8)	Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği
11	- Noter Odaları (18)	Türkiye Noterler Birliği
12	- Türkiye Bankalar Birliği	
13	- Türkiye Katılım Bankaları Birliği	
14	- Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği	
15	- Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği	
16	- Türkiye Seyahat Acentaları Birliği	
17	- Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği	
18	- Tohumculuk sektöründeki Alt Birlikler (7)	Türkiye Tohumcular Birliği
Not: Parantez içi rakamlar ilgili meslek kuruluşlarının toplam sayısını göstermektedir.		

Her bir meslek kuruluşu/üst kuruluşu Anayasa ve yasalar gereği devletin (bakanlıklar veya diğer kamu idareleri) idari ve mali denetimine tabi bulunmaktadır. Ayrıca ilgili kanunlarda devlete teftiş/denetim dışında çeşitli vesayet yetkileri de tanınmıştır. Meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının denetim ve gözetimi (vesayet) altında bulundukları kamu idarelerine ilişkin bilgiler aşağıdaki gibidir:

SIRA NO	MESLEK KURULUŞLARI/ÜST KURULUŞU	GÖZETİM VE DENETİMİNE TABİ OLUNAN İDARE (VESAYET OTORİTESİ)
1	- Ticaret ve sanayi odaları, ticaret odaları, sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsaları - Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği - Bunların bağlı ve ilgili kuruluşlar	Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı & Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
2	- Esnaf ve Sanatkar Odaları - Esnaf ve Sanatkar Odaları – Birlikleri - Esnaf ve Sanatkar Odaları – Federasyonları - Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu	Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı & Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
3	- Ziraat Odaları - Türkiye Ziraat Odaları Birliği	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
4	- Mimar ve Mühendis Odaları ile Şehir Plancıları Odası - Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (İhtisas odaları üzerinde denetim yapacak ilgili bakanlıklar belirlenmemiştir)
5	Tabip Odaları Türk Tabipleri Birliği	Sağlık Bakanlığı
6	Diş Hekimleri Odaları Türk Diş Hekimleri Birliği	Sağlık Bakanlığı
7	- Veteriner Hekim Odaları - Türk Veteriner Hekimleri Birliği	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
8	- Eczacı Odaları - Türk Eczacıları Birliği	Sağlık Bakanlığı
9	- Barolar -Türkiye Barolar Birliği	Adalet Bakanlığı
10	- Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavir Odaları - Yeminli Mali Müşavir Odaları - Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği	Maliye Bakanlığı
11	- Noter Odaları -Türkiye Noterler Birliği	Adalet Bakanlığı
12	Türkiye Bankalar Birliği	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
13	Türkiye Katılım Bankaları Birliği	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
14	Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği	Sermaye Piyasası Kurulu
15	Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği	Ekonomi Bakanlığı
16	Türkiye Seyahat Acentaları Birliği	Kültür ve Turizm Bakanlığı
17	Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği	Sermaye Piyasası Kurulu
18	- Tohumculuk sektöründeki Alt Birlikler - Türkiye Tohumcular Birliği	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının teşkilat yapıları ve bunların toplam üye sayılarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Görüldüğü üzere bu nitelikte beşbine yakın örgüt bulunmakta ve 2009 yılı itibarıyla yaklaşık olarak 8,6 milyon meslek mensubu bu kuruluşlara kayıtlı (üye) olarak faaliyet göstermektedir.

MESLEK KURULUŞU	FEDERASYON / ODA / ŞUBE	ADEDİ	ÜYE SAYISI
Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği(TOBB)	Ticaret ve Sanayi Odası	181	475.063
	Ticaret Odası	57	689.479
	Sanayi Odası	12	36.951
	Ticaret Odası	113	47.560
	Deniz Ticaret Odası	2	7.631
	TOPLAM	365	1.256.684
Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Odası	Türkiye Soförler ve Otomobilciler Federasyonu	690	527.190
	Türkiye Bakkallar ve Bayiler Federasyonu	146	151.824
	Türkiye Madeni eşya Sanatkarları Federasyonu	260	119.467
	Türkiye Terziler, Konfeksiyoncular ve Giyim Sanatkarları Federasyonu	144	67.064
	Türkiye Ağaç İşleri Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu	167	67.865
	Türkiye Kasaplar, Besiciler, Et ve Et Ürünleri Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu	53	10.878
	Türkiye Berberler ve Kuaförler Federasyonu	120	57.258
	Türkiye Lokantacılar, Kebapçılar, Pastacılar ve Tatlıcılar Federasyonu	104	49.438
	Türkiye Elektrik-Elektronik ve Benzeri Teknisyenleri Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu	96	40.589
	Türkiye Fırıncılar Federasyonu	52	13.952
	Türkiye Kahveciler, Kırathaneciler ve Büfeciler Federasyonu	113	80.504
	Türkiye Sebzeciler, Meyveciler ve Seyyar Pazarcılar Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu	94	43.066
	Türkiye Umum Ayakkabıcılar Federasyonu	87	23.114
	Esnaf ve Sanatkar Odaları Birliği (80 il + İstanbul 2) - 82 / Diğer Odalar	1.015	651.256
	TOPLAM	3.141	1.903.465
Ziraat Odaları Birliği	Ziraat Odaları	720	4.814.764

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB)	Çevre Mühendisleri Odası	3	5.767
	Elektrik Mühendisleri Odası	14	32.000
	Fizik Mühendisleri Odası	1	1.582
	Gemi Mühendisleri Odası	2	2.313
	Gemi Makinaları İşletme Mühendisleri Odası		1.578
	Gıda Mühendisleri Odası	6	8.844
	Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası	10	9.511
	İçmimarlar Odası	3	1.516
	İnşaat Mühendisleri Odası	26	69.066
	Jeofizik Mühendisleri Odası	6	3.581
	Jeoloji Mühendisleri Odası	11	11.461
	Kimya Mühendisleri Odası	7	11.921
	Maden Mühendisleri Odası	4	9.977
	Makina Mühendisleri Odası	18	68.909
	Metalurji Mühendisleri Odası	1	3.667
	Meteoroloji Mühendisleri Odası		496
	Mimarlar Odası	23	33.606
	Orman Mühendisleri Odası	13	8.792
	Petrol Mühendisleri Odası		953
	Peyzaj Mimarları Odası	4	3.188
	Şehir Plancıları Odası	8	4.117
	Tekstil Mühendisleri Odası	5	1.648
	Ziraat Mühendisleri Odası	26	21.678
	TOPLAM	191	316.171
Türk Tabipler Birliği	Tabip Odası	65	96.584
Türk Diş Hekimleri Birliği	Diş Hekimleri Odası	33	18.619
Türk Veteriner Hekimler Birliği	Veteriner Hekim Odası	50	16.538
Türk Eczacılar Birliği	Eczacı Odaları	51	30.081
Türkiye Barolar Birliği	Barolar	78	63.487
Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği	Serbest Muhasebeci ve SM Mali Müşavir Odaları	70	73.626
	Yeminli Mali Müşavir Odaları	8	3.852
	TOPLAM	78	77.478
Türkiye Noterler Birliği	Noter Odaları		1.579
Türkiye Bankalar Birliği	3 kamu, 11 özel, 17 yabancı, 1 birleşik, 13 kalkınma ve yatırım bankası		45
Türkiye Katılım Bankaları Birliği			4
Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumlar Birliği	41 Banka + 104 Aracı Kurum		145
Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği	58 sigorta + 2 reasürans şirketi		60

Türkiye Seyahat Acentaları Birliği	Bölgesel Yürütme Kurulları	21	5.557
Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği		0	0
Türkiye Tohumcular birliği		0	0
TOPLAM		4.811	8.601.007

Kaynak: DDK Araştırma ve İnceleme Raporu, 2009.

Devlet Denetleme Kurulunun Araştırma ve İnceleme Raporunda, meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının yıllık gelir tahminleri aşağıdaki gibi tespit/tahmin edilmiştir:

MESLEK KURULUŞU	BİRLİK GELİR TUTARI	ODA-BORSA-ŞUBE-BARO GELİR TUTARI (*)
Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB)	246.184.957	575.000.000
Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK)	20.886.792	330.000.000
Ziraat Odaları Birliği	2.798.162	90.000.000
Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB)	1.498.167	139.079.891
Türk Tabipler Birliği	3.561.008	9.000.000
Türk Diş Hekimleri Birliği	1.860.016	4.000.000
Türk Veteriner Hekimler Birliği	172.225	1.750.000
Türk Eczacılar Birliği	11.366.308	28.395.797
Türkiye Barolar Birliği	6.027.148	26.500.000
Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği	10.758.124	39.605.889
Türkiye Noterler Birliği	35.644.847	0
Türkiye Bankalar Birliği	9.176.469	0
Türkiye Katılım Bankaları Birliği	1.064.373	0
Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumlar Birliği	3.032.423	0
Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği	6.989.191	0
Türkiye Seyahat Acentaları Birliği	7.735.000	0
Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği		
Türkiye Tohumcular Birliği		
TOPLAM	368.755.210	1.243.331.577
(*) Bazı meslek kuruluşlarında, örnekleme olarak seçilen oda ve şube gelirlerinden tüm oda ve şube gelirleri tahmin edilmiştir.		

Kaynak: DDK Araştırma ve İnceleme Raporu, 2009.

Raporda belirtildiği üzere, bu rakamlar kesin değildir. Yaklaşık 5.000 ayrı birimden oluşan kuruluşların tümünün gelir ve giderlerine ilişkin rakamlara ulaşmak mümkün olamamıştır. Tespit edilen kesin rakamlar ile teşkilatı geniş olan bazı kuruluşlardan örnekleme yoluyla elde edilen bilgiler kullanılarak bir hesaplama yapılmıştır. Raporda, meslek kuruluşlarının birlik, oda, borsa, baro, şube vb. tüm birimlerinde bir yılda

elde ettikleri gelir tutarı yaklaşık 1.611.000.000 TL olarak tahmin edilmiştir. Ayrıca Birliklerin bünyelerinde kurulu bulunan yardımlaşma fonları, değişik teminat hesapları, üyelerinin emekliliklerine yönelik hesaplar ile meslek kuruluşlarının sahibi ya da ortağı oldukları vakıflar ve şirketler de bulunduğu dikkate alınarak, söz konusu fon, hesap ve iştirakler de dâhil edildiğinde, bu rakamın 2 Milyar TL'ye ulaşmasının mümkün görüldüğü ifade edilmiştir. Rapora göre, bu rakam sadece yıllık olarak sağlanan geliri göstermektedir. Meslek kuruluşlarının tüm mal varlıklarına (menkul ve gayrimenkul değerler, hazır değerler) yönelik bir bilgi bulunmadığından bu konuda kesin bir tespit yapılamamıştır.

Meslek kuruluşları esas olarak üye aidatları ve hizmet ve belge karşılığında tahsil edilen ücretlerle finanse edilmektedir. Kuruluşların tamamında üyelerden aidat, katılma payı, masraf payı adı altında para toplanmaktadır. Devlet Denetleme Kurulunun Araştırma ve İnceleme Raporunda meslek kuruluşlarının üyelerinden tahsil ettiği üye ödentilerine ilişkin tespitler şu şekilde açıklanmıştır:

“Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Katılım Bankaları Birliği, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumlar Birliği ve Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği’nde kabul edilen bütçenin ihtiyaç duyduğu gelir, üyelere paylaştırılmaktadır. Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği’nde paylaştırma, üyenin bilanço büyüklüğüne göre diğer ikisinde ise eşit olarak dağıtılmaktadır. Diğer meslek kuruluşlarında ise belirlenen miktarda aidat tahsil edilmektedir. Bazı kuruluşlarda gelirlerine dayalı nispi munzam aidatlar toplanmaktadır. Aidatların tümünde bir tavan öngörülmektedir. Bazılarında yerleşim yerine göre, bazılarında firma bilançosuna veya arazi büyüklüğüne göre değişen kademeler uygulanmaktadır.

Meslek mensuplarından tahsil edilen 2009 yılı aidat miktarlarına ilişkin bilgiler kuruluşlar itibarıyla aşağıdaki gibidir:

KAMU KURUMU NİTELİĞİNDE MESLEK KURULUŞLARI AİDAT TUTARLARI		
MESLEK KURULUŞU	AÇIKLAMA	TUTAR (TL)
Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB)	Asgari Yıllık Aidat	67
	Azami Yıllık Aidat	333
	Ortalama Üye Başına Tahsilat	445
	Munzam Aidat Oranı	Binde 5
	Munzam Aidat Tavanı	6.660
Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK)	En Az Aidat	67
	En Çok Aidat	167
	Ortalama Üye Başına Tahsilat	141
Ziraat Odaları Birliği	En Az Aidat	13
	En Çok Aidat	3.330
	Ortalama Üye Başına Tahsilat	19
Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB)	Giriş Ücreti	0-52
	Yıllık Aidat	60-120
	Yabancı Yıllık Aidat	300-4500
	Odalara Göre Değişmekte (23 Oda)	
Türk Tabipler Birliği	Serbest Hekimler-Aidat	194
	Kamu Hekimleri Aidat	39

Türk Diş Hekimleri Birliği	Kayıt Ücreti	115
	Yıllık Aidat-Serbest Meslek	230
	Yıllık Aidat-Kamuda Çalışan	115
	Yıllık Aidat-İlk Defa İşe Başlayan	114
Türk Veteriner Hekimler Birliği	Yasal Aidat 5 Krş Olduğundan Bağış Alınmaktadır.	60-120
Türk Eczacılar Birliği	Yıllık Aidat-En Az (Kamuda Çalışanlar)	13
	Yıllık Aidat-En Çok	27
Türkiye Barolar Birliği	Yıllık Aidat-Tavan	214
	Yıllık Aidat Taban	54
	Yıllık Aidat Tavan-Şirketler	2.140
	Yıllık Aidat Taban-Şirketler	535
Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği	Maktu Aidat (İstanbul)	210
	Nispi Aidat En Az (İstanbul)	210
	Nispi Aidat En Çok (İstanbul)	4.200
Türkiye Noterler Birliği	Aidat (Aylık Gayrisafi Gelir Hasılatının % 1,5'U) (Ortalama Tutar)	6.355
Türkiye Bankalar Birliği	Küçük Bankalar Ortalama Yıllık Aidat Ve Katılım Payı (35 Banka)	30.000
	Büyük Bankalar Ortalama Yıllık Aidat Ve Katılım Payı (10 Banka)	600.000
Türkiye Katılım Bankaları Birliği	Yıllık Aidat Ve Masraflara Katılım Payı	250.000
Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumlar Birliği	Giriş Ücreti	30.000
	Yıllık Aidat	3.436
	Yıllık Giderlere Katılım Payı	10.384
Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği	Giriş Ücreti	100.000
	Masraf İштиark Payı-En Az	142
	Masraf İштиark Payı-En Çok	351.800
Türkiye Seyahat Acentaları Birliği	Giriş Ücreti	24.013
	Yıllık Aidat	1.201

Kaynak: DDK Araştırma ve İnceleme Raporu, 2009.

C. Örgütlenme Alanında Yapı ve İşleyişten Kaynaklanan Sorunlar

Sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesi, çoğulcu demokratik düzenin gelişimi, sivil toplum, devlet (parlamento, hükümet, idare) ve siyasi aktörler (siyasi partiler) arasında dengenin sağlanması, siyasi iktidarların ve kamu yönetiminin karar alma ve yönetim süreçlerinin sağlıklı bir şekilde işletilmesi, serbest piyasa ekonomisinin etkili olarak işlemesi konusunda önemli bir engel haline gelen, dolayısıyla da meslek mensupları ve toplumun geneli bakımından birçok yönden olumsuzluklara neden olan mevcut ka-

musal tipteki mesleki örgütlenme modelinin bu niteliğinin üç temel hususa bağlı olduğu düşünülmektedir. Yani mevcut yapılanma modelinde temel olarak üç tür yapısal sorun grubu bulunmaktadır:

1. Meslek mensupları için öngörülen **zorunlu üyelik esası** ve bunun doğurduğu çeşitli sorunlar. Zorunlu üyelik esasına bağlı olarak mesleki örgütlenmede ortaya çıkan **tekelleşme** olgusu, bir başka anlatımla tek bir çatı örgütün mesleğin ve meslek mensuplarının tek temsilcisi ve karar alıcısı konumuna gelmesinin meydana getirdiği sorunlar.

2. Esasında işlevleri, faaliyet alanları, üye yapıları, organlarının teşekkülü, yönetim biçimleri ve finansman usulleri bakımından özel hukuk hükümlerine tabi sivil toplum kuruluşları (dernek veya sendika olarak) olarak tanımlanmaları ve teşkil edilmeleri gerekli meslek kuruluşlarının, bunun yerine, **“kamu tüzel kişiliğine sahip ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar** olarak devletin/idare teşkilatının bir parçası olarak yapılandırılmaları ve kamusal görev, yetki, sorumluluk ve ayrıcalıklarla donatılmaları ve bunun doğurduğu sorunlar.

3. **Örgütlenme konusunda** çeşitli meslek mensupları arasında yapılan **ayırım** (kimi mesleklerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bünyesinde örgütlenmesi, kimisinin bunun dışında tutulması), dolayısıyla da meslek örgütleri konusunda ortaya çıkan farklı yapılanma modelleri (kamu hukuku tüzel kişileri, özel hukuk tüzel kişileri, sivil toplum kuruluşu, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ayırımı; dernekler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kanunla kurulan ve dernek niteliğinde bulunan meslek örgütleri, kanunla kurulan ve ayrık yapıya bulunan meslek örgütleri), bundan kaynaklanan eşitsizlikler ve bunun doğurduğu sorunlar.

Devlet Denetleme Kurulunun konuya ilişkin Araştırma ve İnceleme Raporu ile Liberal Düşünce Topluluğu’nun ilgili Araştırma Raporunda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş, örgütlenme, yapı, yönetim ve işleyişleri ile diğer alanlardaki sorun ve aksaklıklar tafsilatlı bir şekilde ortaya konulmuştur. Kuruluş usulleri ve teşkilatlanmalarındaki yapısal sorunlar, organ seçimlerindeki demokratik olmayan uygulamalar, amaç dışı faaliyetler, kaynakların yönetim ve kullanımındaki sorunlar, etkinsizlikler ve suiistimaller, hizmet ve faaliyetlerin etkin ve verimli yürütülememesi, meslek mensuplarının beklentilerinin yeterince karşılanamaması, iç kontrol sistemlerinin ve iç denetim uygulamalarının yetersiz kalışı, bütçe, muhasebe, satın alma ve personel işlemleri, bunlara tanınan yetki ve ayrıcalıklar, vergisel yükümlülükler ve diğer bazı konulardaki sorunlar ile üyeler ve meslek kuruluşları arasında güven ilişkisinin tesis edilememesi, devletle olan ilişkiler, dış denetim yetkisi bulunan bakanlık ve diğer kuruluşların bu denetimleri yapmaması/yapamaması, bu nedenle denetim dışı kalan alanlar ve benzeri birçok sorunlar, mevzuattaki boşluk, çelişki ve eksiklikler bunlardan bazılarıdır.

Raporlarda, özellikle kaynak kullanımındaki savurganlık, yolsuzluk ve suiistimaller, demokratik ilke ve değerlere uymayan yaklaşımlar, hesap verme mekanizmaların işletilmemesi, şeffaf olunmaması, katılımcılığın önündeki engeller, profesyonel yönetim yerine bürokratik mekanizmaların varlığı, kurumsallaştırmaktan çok kişilere bağlı yapıların varlığı, yönetim erkinin belli kişi ve gruplarda toplanması, meslek mensuplarının beklenti ve taleplerinin yeterince karşılanmaması gibi sorunlara da temas edilmiştir. Bununla birlikte, örgütsel tabanı küçük ve kaynak sıkıntısı olmayan daha çok profesyonel meslek birliği görüntüsü veren bazı kuruluşların diğerlerine nazaran daha etkin ve verimli faaliyetler yürüttüğü ve bu kuruluşlarda sözü edilen sorunlarla karşılaşmadığı tespitine yer verilmiştir.

Belli meslek mensupları bakımından mesleki örgütlenmenin kanuni bir zorunluluk olarak devletin/idarenin bir parçası olarak kamu tüzel kişiliğini haiz kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bünyesinde gerçekleştirilmesi ve mesleki örgütlenme alanında Anayasal bir statü olarak “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu statüsü”nün özellikle demokratikleşme, katılımcılık ve çoğulculuğun tesisi, sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesi, örgütlenme özgürlüğünün geliştirilmesi, serbest piyasa

ekonomisinin işleyişini bozan uygulamaların ortadan kaldırılması ve rekabetin tesis edilmesi gibi hususlar yönünden önemli bir engel haline geldiği ve birçok soruna kaynak teşkil ettiği görülmektedir.

LDT'nin Araştırma Raporu'nda açıklandığı üzere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının mevcut oluşumu liberal demokrasilerdeki çokseslilik, örgütlenme özgürlüğü ve benzeri noktalarda önemli sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Bunun yanında meslek kuruluşlarının bazı özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, mevcut yapılanma biçimi korporatizmi çağrıştırmaktadır. Bu kuruluşların korporatif siyasal temsil esasına sahip oldukları söylenemese de, bazı temel özellikleri nedeniyle korporatizmi çağrıştırdıkları ifade edilebilir. Meslek kuruluşlarının mesleki temsil esasına göre teşkil edilmesi, her bir meslek kuruluşuna sadece o meslekte çalışanların üye olabilmesi, mesleki faaliyetlerin yürütülebilmesi için o alandaki meslek kuruluşuna üye olma zorunluluğunun bulunması, her bir meslek alanında sadece tek bir meslek kuruluşunun kurulabilmesine müsaade edilmesi bu anlamda sayılacak özelliklerden bazılarıdır. Aslında tek bir meslek örgütünün varlığı liberal demokrasinin gereklerinden ziyade otoriter veya totaliter sistemlerin mantığı ile daha kolay açıklanabilir niteliktedir. Dolayısıyla “yarışmacı” yerine “tek”, “devlet karşısında yer alıp siyasal karar alma sürecini etkileme imkânına sahip olma” yerine “devlet tarafından manipüle edilen ve idari teşkilat içerisinde yer alan” ve “gönüllük” yerine “zorunlu üyelik” esasına dayanan bir yapının varlığı ister istemez korporatizmi akla getirmektedir.

Halbuki, çoğulcu/katılımcı demokrasinin vazgeçilmez araçlarından birisi güçlü ve bağımsız bir sivil toplumun varlığıdır. Gelişmiş toplumlarda, bireyler her alanda örgütlenmekte ve üyesi bulundukları sivil toplum kuruluşları vasıtasıyla ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal hayata aktif olarak katılabilmektedir. Sivil toplumun ayırt edici üç temel özelliği öz olarak;

- Gönüllülük (Örgütlenme, üyelik, finansman ve faaliyetlere katılım bakımından),
- Bağımsızlık/Özerklik (devlete, hükümete ve diğer resmi otoritelere karşı),
- Kâr amacı gütmeme (kişisel çıkar, ekonomik çıkar yerine grup çıkarları ve/veya kamu/toplum yararına faaliyet gösterme)

olarak ifade edilebilir. Ülkemizde, sadece serbestlik ve gönüllülük esasına dayalı olarak kurulan dernek ve sendika statüsündeki mesleki örgütlenmeleri bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları ile bunlara benzer olarak özel kanunlarla kurulan diğer meslek örgütlerini sivil toplum kuruluşu olarak kabul etmek mümkün gözükmemektedir.

Mesleki örgütlenme alanındaki bu ikili hatta üçlü yapı sivil toplumun güçlenmesini engellemekte ve dolayısıyla da demokratikleşmeye engel olmaktadır. Kamusal tipteki örgüt yapısı ve işleyişi siyaset, toplum ve ekonomi alanında vesayetçi ve bürokratik bir yapı oluşturmaktadır. Kamu tüzel kişiliğini haiz ve kamu gücü ve yetkisini kullanan meslek örgütleri sivil toplum kuruluşlarının gelişimi bakımından engel teşkil etmektedir. Keza, meslek kuruluşları, devletin işleyişi, kamu hizmetlerinin sunumu ve hükümetlerin benimsedikleri politikaların gereği olarak öngördükleri siyasi, toplumsal ve ekonomik tedbirlerin alınması ve uygulanması bakımından da “kamu yönetimi/idare” teşkilatı içinde yer alan bir “muhalefet” odağı haline gelmiş bulunmaktadırlar.

LDT'nin Araştırma Raporu'nda “meslek kuruluşlarında siyasal duruş ve militarist zihniyet sorunu” başlığı altında yapılan değerlendirmeleri de meslek kuruluşlarının demokrasi algılamaları ve demokrasi dışı yaklaşım ve uygulamaları bağlamında göz önünde bulundurmak gerekir.

Öte yandan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yürüttükleri faaliyet ve hizmetlerle serbest piyasa ekonomisinin etkinlik ve serbest rekabet ilkesine uygun olarak işleyişinde çeşitli aksaklıkların doğmasına neden olmaktadır. Meslek kuruluşlarının rekabet üzerindeki etkileri konusu LDT'nin Araştırma Raporunda kapsamlı bir şekilde incelenmiş ve Türkiye'de profesyonel hizmetlere (mesleklere) ilişkin ola-

rak gerek kanunlardan gerekse meslek kuruluşlarının düzenleme ve uygulamalarından doğan kısıtlamalar ortaya konmuştur. Raporda belirtildiği üzere, profesyonel hizmetler bakımından aşağıdaki türden kısıtlamalar (kısıtlamaların kapsamı ve niteliği meslekler itibarıyla değişiklik gösterebilmektedir) mevcuttur:

1. Giriş kısıtlamaları,
2. Fiyat ve ücret kısıtlamaları,
3. Reklam kısıtlamaları
4. Organizasyon biçimi kısıtlamaları
5. Mesleki davranış kısıtlamaları

Meslek kuruluşlarının kuruluş amaçlarında kamu menfaatine sıklıkla atıfta bulunuluyor olsa da, bu kuruluşların faaliyetlerinin çoğu –doğal olarak– üyelerinin menfaatlerini geliştirmeye yöneliktir. Meslek kuruluşları, üyelerinin gelirlerinin azalmasını engellemek, mümkünse artırmak için mesleklerinin sahip olduğu rekabet ayrıcalıklarını korumaya ve hatta genişletmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda, taban ücret kısıtlamalarına uymayanlara karşı yaptırımlar, mesleğe girişlerin engellenmesi, çalışma günlerinin ve saatlerinin sınırlanması başka mesleklerden olanların kendi alanına girişinin engellenmesi, bazı işlemlerin yapılması yetkisinin yasalarla münhasıran meslek mensuplarına verilmesinin sağlanması gibi rekabeti boğucu eylemlere sıklıkla başvurulmaktadır. Yasalar aracılığıyla bazı işlemlerin yerine getirilmesi tekelini elde edip bundan kazanç sağlama, meslek mensuplarına yeni iş olanakları yaratma, çeşitli ayrıcalıklar elde etme profesyonel mesleklerde çok yaygın olarak görülen uygulamalardır. Ayrıca, meslek mensuplarının arzının artışı (üniversite/fakülte açılmasına muhalefet, yabancı şirketlerin ve T.C. vatandaşı olmayan meslek mensuplarının faaliyetlerine karşı çıkılması gibi) önlemek de başvuru alan önemli bir yöntemdir.

Diğer yandan, söz konusu Raporda Avrupa Birliği ve OECD üyesi ülkelerde profesyonel mesleklere ilişkin düzenlemeler ve rekabet kısıtlamaları çeşitli meslekler itibarıyla mukayeseli bir şekilde incelenmiştir.

Tüm bunlar kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş biçimleri, kuruluş kanunları, yaptıkları düzenlemeler, faaliyetleri ve çeşitli uygulamalarıyla rekabeti engellediklerini göstermektedir. Rekabet kısıtlamaları yeniliği engellemekte, tüketiciler ve meslek mensupları bakımından çeşitli zararlara neden olmaktadır. Ulusal ve uluslararası çalışmalar, Rekabet Kurulu kararları ve yargıya konu olan uyuşmazlıklar da bunu teyit etmektedir.

Sonuç olarak, mevcut mesleki örgütlenme modelinin karakteristik hususiyetlerini ve sorunlu yapısını öz olarak aşağıdaki gibi belirtmek mümkündür:

- Mevcut örgütlenme modeli İttihatçı zihniyetin, Tek Parti Dönemi'nin ve 1961 Anayasası'nın getirdiği vesayetçi düzenin ve yönetim yaklaşımının bir uzantısıdır.
- Meslek mensupları mesleki faaliyetlerini serbestçe yürütme konusunda sıkı bir müdahaleyle karşılaşmakta ve meslek kuruluşlarına üyelik nedeniyle çeşitli mali ve mali olmayan külfetlerle karşı karşıya kalmaktadır.
- Zorunlu üyelik esası ve örgütlenme konusundaki tekçi yapı demokratikleşme, özgürlükler ve birey hakları bakımından sınırlayıcı ve kısıtlayıcıdır. Alternatif örgüt kurulamaması örgütlenme özgürlüğü ve bireysel tercih serbestisi ile çelişmektedir.
- Meslek kuruluşları ve üst kuruluşları tüm üyelerini temsil etme, hizmet sunumunda etkinlik ve üye memnuniyetini sağlama bakımından yetersiz kalmaktadır.

- Kamusal tipteki örgütlenme sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının gelişimine zarar vermekte, meslek örgütleri arasında haksız rekabete neden olmaktadır.
- Meslek kuruluşlarının sunduğu kimi hizmetler ve kullandıkları yetkiler serbest piyasa ekonomisinin işleyişine müdahale niteliğinde olup, rekabeti sınırlamaktadır.
- Meslek kuruluşlarının mal ve hizmet fiyatlarına yönelik müdahalesi (rekabet ihlalleri) ve meslek mensuplarının üyelik nedeniyle üstlendikleri mali yükümlülükler neticede tüketicilerin aleyhine işlemektedir.
- Mesleki örgütlenme konusundaki farklı uygulamalar meslekler, meslek mensupları ve meslek örgütleri arasında eşitsizlik doğurmaktadır.
- Meslek mensuplarını, meslek kuruluşlarının, dolayısıyla da devletin sıkı denetimi ve vesayeti altına almaktadır.
- Mevcut yapı devlet, hükümet ve meslek kuruluşlarının gözetiminden sorumlu kamu otoriteleri bakımından da çeşitli olumsuzluklar doğurmaktadır.

En başta belirtilen yeniden yapılandırma/reform gerekçeleri, mevcut mesleki örgütlenme modelinin yukarıda kısaca temas edilen yapısı ve işleyişinden kaynaklanan yapısal sorunlar ve bu örgütlenme modelinin demokratikleşme, özgürlükler, sivil toplum ve piyasa ekonomisi bakımından doğurduğu sakıncalar kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları statüsünün gözden geçirilmesi ve bu kuruluşların yeniden yapılandırılmaları gerektiğini göstermektedir.

III. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yeniden yapılandırma sürecinde değerlendirilebilecek alternatif yapılanma modelleri ve çözüm önerileri aşağıda ele alınmıştır. Bu kapsamda tercih edilebilecek alternatif örgütlenme/yapılanma modelleri kısaca tartışılmış ve önerilen yeni örgütlenme modeli açıklanmıştır. İlgili model bağlamında yapılması gerekli anayasal ve yasal düzenlemeler veya değişiklikler ayrıca ifade edilmiştir.

A. Alternatif Örgütlenme/Yapılanma Modelleri

Mesleki örgütlenmenin yeniden düzenlenmesine ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik alternatif örgütlenme/yapılanma modelleri şunlardır:

I. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Dernek Tipi Örgütlenme

II. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Sendika Tipi Örgütlenme

III. Model: Dernek Statüsünde Oda/Birlik Tipi Örgütlenme

I. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Dernek Tipi Örgütlenme

Örgütlenme özgürlüğü konusundaki anayasal kısıtları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bünyesinde örgütlendirilen bazı meslekler ve meslek mensupları bakımından getirilen ayrıcalıkları, kapsam dışı bırakılanlar bakımından meydana gelen olumsuzlukları ve genel olarak sivil toplum, liberal demokrasi ve özgürlükler konusunda mevcut Anayasadan kaynaklanan sorunları çözme bakımından mesleki örgütlenmenin serbestlik ilkesine uygun olarak gönüllü üyeliğe ve birden fazla örgüt kurmaya cevaz verecek şekilde özgürlükçü bir yaklaşımla düzenlenmesi gerekmektedir.

Kimi meslek mensuplarının ve bunların kurduğu meslek örgütlerinin devlet ve toplum bakımından “tehlike” oluşturabileceği, “zararlı faaliyetlerde” bulunabileceği, dolayısıyla da kontrol altında bulundurul-

ması gerektiği yönündeki güvensizlik esasına dayalı vesayetçi yaklaşımların terk edilmesi, bunun yerine örgütlenme özgürlüğünü azami düzeyde genişletecek, sivil toplumu ve sivil toplum kuruluşlarını güçlendirecek ve kamunun meslek mensupları ve meslek örgütleri üzerindeki vesayet yetkisini asgari düzeye indirecek yeni bir örgütlenme modeli tasarlamak icap etmektedir.

Bu kapsamda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu şeklindeki örgütlenme modelinden vazgeçilerek, hâlihazırda bu kuruluşlar bünyesinde örgütlendirilen meslek mensuplarının diğer meslek mensupları bakımından olduğu gibi derneklere ilişkin genel hükümlere tabi kılınması mümkündür. Böylece meslek örgütleri genel hükümler çerçevesinde diğer sivil toplum kuruluşlarında olduğu gibi dernek statüsünde kurulabilecek, kuruluş konusunda serbestlik ilkesi benimsenmiş olacak, üyelik zorunluluğu bulunmayacak ve aynı mesleği icra eden meslek mensupları farklı farklı dernekler bünyesinde örgütlenebilecektir. Meslek mensuplarının kurmuş oldukları derneklerin dernekler mevzuatı çerçevesinde federasyon ve konfederasyon şeklinde üst kuruluş teşkil etmeleri de mümkün olabilecektir.

Bunu sağlamak için mevcut Anayasa'da 135. maddenin tamamen ilga edilmesi ve Anayasanın diğer maddelerinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yapılan atıflara ilişkin ibarelerin ilgili maddelerden çıkarılması gerekecektir. Ayrıca, anayasal değişiklik sonrasında mevcut anayasal statünün gereği olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşlarının kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerini düzenleyen kanunların da yürürlükten kaldırılması gerekecektir. Diğer kanunlarda geçen ve meslek kuruluşlarına görev ve yetki veren hükümler de bu konuda öngörülecek genel bir düzenlemeyle yürürlükten kaldırılabilir. Keza, mevcut meslek kuruluşlarının mal varlığı hakkında uygulanacak usulün de yasal düzenlemeyle belirlenmesi gerekecektir.

Tabiidir ki, mevcut yapıda kuruluş kanunları gereğince meslek kuruluşlarınca üstlenilen çeşitli kamusal hizmetlerle ilgili kamu idaresince (ilgisine göre merkezi yönetim kuruluşları veya mahalli idareler) yürütülmeye başlanacaktır. Bu görev ve yetkilerden bazılarının ilgili mesleğe ilişkin derneklerce oluşturulan üst kuruluşa verilmesi de mümkündür. Yalnız meslek ve meslek mensuplarıyla doğrudan bağlantılı olmayan hizmetlerin ilgili kamu idaresince yürütülmesi daha doğru olacaktır.

Diğer yandan, benzer şekilde “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” olarak nitelendirilmediği halde, özel kanunlar gereği dernekler mevzuatı kapsamı dışında tutulan ve özel nitelikli mesleki dernekler veya kuruluşlar olarak tanımlanan mesleki örgütlenmelere ilişkin yasalarda da gerekli değişiklikler yapılarak mesleki örgütlenme konusunda standart bir yapı kurgulanması mümkün olabilecektir.

Bu modelin benimsenmesi ve mevcut Anayasada değişiklik yapmak yerine yeni Anayasada düzenleme yapılmasının öngörülmesi halinde, yeni Anayasada “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”na ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmaması, dolayısıyla da bu kuruluşların derneklere ilişkin madde kapsamına alınması uygun olacaktır. Mevcut meslek kuruluşlarının dernek statüsünde olduğunun vurgulanması isteniyorsa dernek kurma hürriyetine ilişkin madde metninde bunu öngören bir ibareye yer verilmesi gerekecektir.

Bazı iş sahipleri ve meslekler bakımından özel nitelikte mesleki örgütlenmeye gidilmesi amaçlanıyorsa bunu sağlamak için Anayasada Kanun Koyucuya bu konuda bir düzenleme yetkisi verilebilecektir. Esasında mevcut yapıda Anayasada açık bir düzenleme bulunmadığı halde, Kanun Koyucu genel düzenleme yetkisi kapsamında kuruluş amaçları, işlevleri, yapıları ve nitelikleri itibarıyla dernek olan kimi örgütleri ayrıkça bazı düzenlemelere tabi tutabilmekte ve genel hükümlere göre kurulan derneklerden ayırtılabilmektedir. Dolayısıyla bu konuda önceden olduğu gibi Kanun Koyucunun kimi işler ve meslekler için özel düzenlemeler yapması mümkün olabilecektir. Ancak, Anayasada örgütlenme konusunda serbestlik, gönüllülük ve aynı alanda birden fazla örgüt kurabilme konusunda Anayasal ilkeler tespit edildikten sonra yasal düzenlemelerde de bu paralelde düzenleme yapılması gerekeceği açıktır.

Anayasa değişikliği paralelinde Dernekler Kanununda yapılacak değişikliklerle, profesyonel meslekler (avukatlık, eczacılık, tabiplik gibi) ile bu nitelikte olmayan ve gerçek ve tüzel kişilerce yürütülen diğer işlerin/mesleklerin/faaliyetlerin (esnaf ve sanatkârlık, ticaret, sanayi ve borsacılık, bankacılık, seyahat acentalığı gibi) ayrıştırılması ve aynı kategori içerisinde düzenlenmemesi uygun olacaktır. Çünkü farklı nitelikteki iş ve mesleklerin aynı şekilde örgütlenmesinin ve aynı kurallara tabi tutulmasının doğru olmadığı açıktır.

Öte yandan, dernek statüsünde kurulacak meslek örgütlerinin doğrudan kanunla yapılacak düzenlemeyle “kamuya yararlı dernek” olarak tanımlanması ve bunlar için bazı ayrıcalıklar tanınması da mümkündür. Belli objektif kriterler geliştirilmek suretiyle mesleki derneklere bu statünün tanınması yoluna gidilebilecektir. Meslek kuruluşlarının birçoğunun, 1961 Anayasası öncesinde kuruluş kanunlarında “amme hizmetine yarar kuruluş” şeklinde tanımlandığı göz önünde bulundurulacak olursa, bu kuruluşların mevcut dernekler mevzuatının öngördüğü usulden farklı olarak doğrudan kanuni düzenlemeyle “kamuya yararlı dernek” statüsü kapsamına alınması uygun olabilir.

Meslek kuruluşlarının dernek statüsüyle yeniden yapılandırılması amacıyla yapılacak Anayasal ve yasal düzenlemenin benimsenecek yaklaşıma göre farklı alternatiflerle kaleme alınması mümkündür. Bu Model kapsamında yapılabilecek düzenlemelere ilişkin esaslar kısaca aşağıda belirtilmiştir:

Anayasa ve Yasal Düzenleme Önerisi

I. Model’de “dernek kurma hürriyeti”nin mevcut Anayasada olduğu gibi (örgütlenme özgürlüğüne ilişkin sınırlamalar azaltılmak suretiyle) düzenlenmesi, ayrıca “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına” ilişkin olarak ayrı bir düzenleme yapılmaması, dolayısıyla dernek kurma hürriyetine Anayasanın başka bir maddesiyle hiçbir sınırlama getirilmemesi önerilmektedir. Bu nedenle taslak bir madde metni önerisine yer verilmemiştir.

Anayasa’da meslek kuruluşları için ayrı bir düzenlemeye yer verilmeyince, mevcut durumda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bünyesinde örgütlenen meslek mensupları (gerçek ve tüzel kişiler) herkes gibi genel hükümler doğrultusunda serbestçe ve gönüllülük esasına dayalı olarak kuracakları dernekler ve bunların oluşturacağı üst kuruluşlar çatısı altında örgütlenmiş olacaklardır. Böylece meslek örgütleri kamu tüzel kişiliğine sahip olmayacak, dernek statüsüyle özel hukuka tabi olarak teşkil edilecek ve faaliyet gösterecektir. Serbestlik, gönüllü üyelik ve devlet/hükümet dışında örgütlenme meslek örgütlerini tam manasıyla sivil toplum kuruluşu haline getirecektir.

Ayrıca, Dernekler Kanunu’nda dernek statüsünde kurulacak meslek örgütleri için daha ayrıntılı ve farklı düzenleme yapılabilecektir. Bu kapsamda kuruluş için aranacak şartlar (örneğin asgari olarak belli sayıda meslek mensubunun bir araya gelmesi), meslekler itibarıyla üst kuruluş teşkilinde uyulacak kurallar, meslek örgütlerine kamuya yararlı dernek statüsü verilmesine ilişkin koşullar ve diğer hususlar Dernekler Kanunu’nda düzenlenebilecektir.

Bu amaçla Dernekler Kanunu yerine dernek statüsünde kurulacak meslek örgütlerine ilişkin esas ve usulleri düzenleyecek çerçeve bir kanun çıkarılması da mümkündür. Böylece tüm meslek örgütleri aynı çerçeve kanuna tabi tutulmuş olacaktır.

Mesleki örgütlenme konusunda sadece profesyonel mesleklerde zorunlu üyelik esasının korunması amaçlanıyorsa, anayasada buna ilişkin istisna hükmüne yer verilmelidir. Bu durumda ilgili kanunda belirtilen meslek mensuplarının mesleklerini icra edebilmek için dernek statüsüyle kurulmuş ilgili meslek örgütüne üye olması gerekecektir. Yalnız bu modelde dahi örgütlenme konusundaki tekelleşmenin kırılması ve meslek mensuplarının birden fazla meslek örgütü ve üst kuruluş kurmasına izin verecek düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır.

II. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Sendika Tipi Örgütlenme

Meslek kuruluşlarının bazı ülkelerde olduğu gibi bir tür “sendika” tipinde örgütlenmesi de değerlendirilebilecek bir yeniden yapılandırma modelidir. Mevcut anayasa ve yasal sistem içerisinde çalışanlar, işverenler ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşları kurabilmekte, bunlara serbestçe üye olabilmekte ve üyelikten serbestçe çekilebilmektedir. Anayasa (md. 51) gereği hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamamaktadır. Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunlarla düzenlenmiş bulunmaktadır.

Mevcut sistemde işçi ve işveren sendikaları işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile kurulmaktadır. Kamu görevlileri sendikaları ise hizmet kolu esasına göre ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile kurulmaktadır. Bir iş veya hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilmekte, ancak, meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamamaktadır. İş ve hizmet kollarına ilişkin esaslar (işyerlerinin girdiği iş kolu veya hizmet kolu) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca belirlenmektedir.

Bu çerçevede, Anayasa’nın 135. maddesi gereğince kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bünyesinde örgütlenen profesyonel meslek mensuplarının “sendika” adıyla ve sendikalara ilişkin genel esaslar çerçevesinde kurulacak meslek örgütleri bünyesinde örgütlenmesi düşünülebilir. Bu durumda mevcut Anayasada değişiklik yapılması, ya da yeni Anayasada bunu öngören bir düzenleme yapılması gerekecektir. Anayasal düzenleme doğrultusunda yapılacak kanuni düzenlemeyle belli mesleğe mensup olanların (avukatlık, tabiplik, eczacılık gibi profesyonel meslekler) meslek esasına göre kurulacak sendikalar bünyesinde örgütlenmeleri sağlanmış olacaktır. Mesleki sendika ve konfederasyonlar meslek mensuplarınca önceden izin almaksızın kurulabilecektir.

Sendikalar özel hukuk hükümlerine tabi olduğundan, kuruluşlarında serbestlik ilkesi cari olduğundan ve üyelik ilgililerin iradesine bağlı (gönüllülük esası) olduğundan mesleki sendikalar da aynı esaslara tabi olacak ve kanunda öngörülen meslek mensupları sivil toplum kuruluşu niteliğindeki meslek örgütleri bünyesinde örgütlenmiş olacaktır. Ayrıca, aynı meslekle ilgili olarak birden fazla sendika kurulabilecektir. Bu kapsamda örgütlenebilecek meslekler ilgili kanunla düzenlenecek ve bu konuda bir kamu idaresine (Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı veya Gümrük ve Ticaret Bakanlığı gibi) veya mesleğin niteliğine göre ilgili kamu idarelerine (Sağlık Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı gibi) yetki verilebilecektir. Aynı meslek kolunda kurulan istekli sendikaların bir araya gelmesi suretiyle mesleğe ilişkin konfederasyonlar kurulabilecektir.

Sendika şeklinde örgütlenmesi uygun görülmeyen iş ve meslekler (örneğin bankalar, katılım bankaları, seyahat acentaları, sigorta ve reasürans şirketleri, esnaf ve sanatkarlar, tüccar, sanayici ve borsa işiyle uğraşanlar gibi) bu kapsama alınmayacak ve bunlar ya genel hükümler çerçevesinde serbestlik ve gönüllü üyelik esasına dayalı olarak kuracakları dernekler bünyesinde örgütlenecek ya da özel kanunda belirtilen esaslar doğrultusunda özel hukuk tüzel kişisi olarak ayrıca yapılandırılacaklardır. Dolayısıyla sendika tipi mesleki örgütlenme modeli münhasıran profesyonel meslek mensupları bakımından söz konusu olabilecektir. Profesyonel meslek niteliğinde olmayan ve esasında profesyonel meslek mensuplarıyla aynı nitelikteki örgütler bünyesinde örgütlenmeleri gerekmeyen iş ve meslek sahipleri ise ayrı usullere tabi tutulmuş olacaktır.

Meslek esasına dayalı sendika ve konfederasyonların kuruluşuna ilişkin olarak aşağıdaki Anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılması gerekecektir.

Anayasa ve Yasal Düzenleme Önerisi

II. Model münhasıran profesyonel meslek mensuplarının serbestlik ve gönüllü üyelik esasına dayalı olarak sendika tipi meslek örgütleri bünyesinde örgütlenmelerini öngörmektedir. Bu modelde kanunda gösterilen meslek mensupları (aynı mesleği icra edenler) önceden izin almaksızın sendika kurabilecek, aynı meslek mensuplarınca kurulmuş sendikalar da biraraya gelerek mesleki konfederasyon kurabilecektir. Bu amaçla bazı anayasal ve yasal değişikliklerin yapılması icap edecektir:

Bu modelin benimsenmesi halinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin esasları düzenleyen Anayasa'nın 135. Maddesi ve ilgili diğer maddeler yürürlükten kaldırılacak ve sendika kurma hakkına ilişkin maddede gerekli değişiklikler yapılacaktır. Bu amaçla, Anayasanın sendika kurma hakkını düzenleyen maddesine aşağıdaki gibi bir fıkra ilave edilmesi gerekecektir:

Alternatif 1

"Belli bir mesleğe mensup olanlar, önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşları kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Meslek mensupları bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Meslek mensuplarınca kurulacak sendikalara ilişkin esaslar mesleklerin niteliğine uygun olarak kanunda gösterilir".

Sendika kurma hakkını düzenleyen maddenin tüm sendikal örgütlenmeleri kapsayacak şekilde aşağıdaki gibi düzenlenmesi de mümkündür:

Alternatif 2

"Çalışanlar, işverenler, işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri ve belli bir mesleğe mensup olanlar kanunda gösterilen amaçlarla önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller ile birinci fıkrada geçen kişilerce ayrı ayrı kurulacak sendika ve üst kuruluşlarına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokrasinin esaslarına aykırı olamaz."

Her iki alternatif düzenlemede de Kanun Koyucu tarafından belirlenecek meslek mensupları (profesyonel meslekleri icra edenler) meslek esasına dayalı olarak kurulacak sendikalar ve bu sendikalarca kurulacak üst kuruluşlar bünyesinde örgütlenmiş olacaktır. Meslek mensuplarının ilgili kanunlar gereğince serbestlik ilkesi gereğince önceden izin alınmaksızın sendikalar ve üst kuruluşları kurulabilecek, üyelik zorunluluğu bulunmayacak ve bu kuruluşlar özel hukuk hükümlerine tabi sivil toplum kuruluşları olarak faaliyet göstereceklerdir. Dolayısıyla devletten bağımsız hale gelecek ve kamu idarelerinin katı vesayet yetkisinden uzaklaştırılmış olacaklardır.

Sendika kurma hakkının Anayasada düzenleniş biçimi doğrultusunda gerekli kanuni düzenlemelerin yapılması gerekecektir. Çalışanlar, işverenler, işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri ve belli bir mesleğe mensup olanlarca kurulacak sendikalar ve üst kuruluşlarına ilişkin olarak; Sendikalar Kanunu, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve Mesleki Sendikalar Kanunu olmak üzere üç ayrı kanun (ilk ikisi halen yürürlükte) çıkarılabilecektir. Böylece, söz konusu kişiler iş, görev ve mesleki faaliyetlerinin niteliğine uygun olarak ayrı hükümlere tabi tutulmuş olacak ve ayrı ayrı kurulacak kuruluşlar bünyesinde örgütlenmiş olacaklardır. Bu kuruluşlar hukuki yapı, kuruluş biçimleri ve diğer bazı konularda ortak ilke ve hükümlere tabi tutulacaktır. Ayrıca Anayasanın öngördüğü yeni yapılanma paralelinde diğer kanunlarda da gerekli değişikliklerin (mevcut kuruluş kanunlarının ilgası gibi) yapılması gerekecektir. Bu modelde meslek esasına dayalı olarak kurulacak sendikalar ve üst kuruluşları kanunda öngörülecek esaslar doğrultusunda kamusal nitelikli bazı görev ve yetkileri de üstlenebilecektir.

Meslek esasına dayalı olarak sendika şeklinde örgütlenmesi uygun görülmeyen iş ve meslek

sahiplerinin örgütlenme biçimleri ise genel hükümler çerçevesinde belirlenebilecektir. Sendika olarak teşkil edilmeseler bile bu tip meslek kuruluşlarının da özel hukuk tüzel kişisi olarak yapılandırılması gerekecektir.

Bu modelde, örgütlenme özgürlüğü kapsamında meslek mensupları istedikleri sendikalar bünyesinde örgütlenebilecek, meslek örgütleri daha bağımsız kuruluşlar haline gelecek ve sivil toplum kuruluşu olarak faaliyet gösterecektir.

III. Model: Dernek Statüsünde Oda/Birlik Tipi Örgütlenme

Meslek kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasında diğer bir model mesleki örgütlenmenin özel hukuk hükümlerine tabi ve özel hukuk tüzel kişisi olarak teşkil edilen oda ve birlikler bünyesinde gerçekleştirilmesidir. Bu modelde meslek örgütlerinin yerel düzeyde oda/baro/birlik/federasyon, merkezde ise birlik/konfederasyon şeklindeki mevcut yapısı korunmaktadır. Böylece isim ve statü bakımından genel hükümlere göre teşkil edilen derneklerden ayrıştırılmış olmaktadır.

Bu yapılanma modelini üyeliğin zorunlu ve gönüllü olması bakımından alternatifli olarak incelemek uygun olur.

Alternatif 1. Gönüllü Üyelik

Örgütlenme özgürlüğünün genişletilmesi, mesleki örgütlenmede tekelleşmenin kırılması ve meslek örgütlerinin sivil toplum kuruluşu haline getirilmesi amacıyla mesleki örgütlenmenin gönüllü üyelik esasına dayandırılması önemli görülmektedir. Bu alternatifte meslek kuruluşları Anayasa ve yasal düzenlemeler çerçevesinde özel hukuk tüzel kişisi olarak teşkil edilecek, mesleğin icrası için ilgili meslek kuruluşuna üyelik zorunluluğu bulunmayacak ve meslek örgütleri kamusal görev ve hizmetler üstlenmeyecektir. Meslek mensupları serbest iradeleriyle oda şeklinde yerel düzeyde örgütlenebilecek, yerel örgütler de merkezi düzeyde birlik şeklinde örgütlenebilecektir. Belli koşulların (üye sayısı gibi) sağlanması halinde alternatif örgütlenmelere gidilebilecektir. Kuruluşlar üst birlik teşkil edebilecektir. Bir meslek kuruluşunun teşkilinde asgari üye sayısı sınırı mümkün olduğu kadar düşük tutulmalıdır ki alternatif örgütlenmelerde çeşitlilik sağlanabilsin.

Alternatif 2. Zorunlu Üyelik

Belli meslekleri icra edenlerin mutlaka ilgili meslek örgütü bünyesinde örgütlenmesi bir gereklilik olarak görülüyorsa, bu durumda meslek kuruluşlarının yine özel hukuk tüzel kişisi olarak teşkil edilmesi öngörülebilecek, ancak meslek mensuplarına ilgili meslek kuruluşuna üye olma zorunluluğu getirilecektir. Üyelik mecburiyetinin eşitlik ilkesi gereği kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde ilgili personel kanunlarına göre görev yapan kamu görevlileri için de öngörülmesi uygun olacaktır.

Zorunlu üyelik esası meslek mensuplarının örgütlenme özgürlüğünü kısıtlayacak ve meslek kuruluşlarının sivil toplum kuruluşu olma keyfiyetine zarar verecektir. Bununla birlikte, söz konusu olumsuzluğu bertaraf etmek amacıyla meslek mensuplarına alternatif meslek kuruluşu kurma imkânı sunulabilecektir. Böylece örgütlenme konusunda tek tipleştirme ve tekelleşme söz konusu olmayacaktır. Aynı meslek alanında birden fazla meslek kuruluşu teşkil edilebilecektir. Her meslek mensubu kurulan meslek kuruluşlarından istediğine üye olabilecektir.

Her iki alternatif bakımından meslek mensupları ve meslek kuruluşları arasında yeni bir tasnif yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda profesyonel meslekler ile bunlar dışında kalan iş ve

mesleklerin ayrı ayrı tanımlanması ve bunlar için niteliklerine uygun örgütlenme modelleri tasarlanması uygun olacaktır. Birbirinden çok farklı iş ve mesleklerin aynı tip meslek örgütü bünyesinde örgütlenmesi ve tüm meslek kuruluşlarının aynı kategoriye dâhil edilmesi bunların yapı ve niteliklerine uygun düşmemektedir.

Diğer yandan, mevcut durumda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından üstlenilen bazı kamusal görev ve hizmetlerin yapılacak düzenlemeyle ilgili kamu otoritesi tarafından yürütülmesi sağlanabilecektir. Meslek kuruluşlarının meslek ve meslek mensuplarına ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları ilgili kanunda düzenlenecektir.

Söz konusu yapılanma modeli kapsamında yapılacak Anayasal ve yasal düzenlemenin benimsenecek yaklaşıma göre farklı alternatiflerde kaleme alınması mümkündür. Bu Model kapsamında yapılabilecek düzenlemelere ilişkin esaslar kısaca aşağıda belirtilmiştir:

Anayasa ve Yasal Düzenleme Önerisi

III. Model'de belli mesleklere mensup olanlarca kurulacak meslek örgütlerinin özel hukuk hükümlerine tabi olarak ve dernek statüsünde teşkil edilmesi, meslek mensuplarının yerel düzeyde birden fazla sayıda kurulabilecek odalar (avukatlar için baro) veya birlikler şeklinde örgütlenmeleri, merkezi düzeyde birden çok birlik veya federasyon bünyesinde örgütlenmeleri önerilmektedir. Bu durumda "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu" statüsündeki mesleki örgütlenmeye son verilecek ve Anayasada bu konuyu düzenleyen ayrı bir madde bulunmasına gerek kalmayacaktır.

Üyelik konusunda gönüllülük esası benimsenebileceği gibi gerekli görülmesi halinde bazı meslekler bakımından zorunlu üyelik de öngörülebilir. Bu modelde meslek kuruluşları hukuken dernek statüsünde bulunmalarına karşın, mevcut durumda olduğu gibi oda/birlik şeklinde kurulabilecek, ancak bu kuruluşlar kamu tüzel kişiliğine sahip olmayacak ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak tanımlanmayacaktır.

Üyelik konusunda benimsenecek yaklaşıma göre Anayasanın dernek kurma hürriyetine ilişkin maddesine meslek örgütleriyle ilgili olarak aşağıdaki fıkraların eklenmesi gerekecektir.

Alternatif 1

"Belli mesleğe mensup olanlarca dernek statüsünde kurulacak meslek örgütlerine ilişkin esaslar kanunla düzenlenir. Mesleki faaliyetlerin icrası ilgili meslek örgütüne üye olma koşuluna bağlanamaz. Aynı meslekle ilgili olarak birden fazla meslek üst kuruluşu kurulabilir."

Alternatif 2

"Belli mesleğe mensup olanlarca dernek statüsünde kurulacak meslek örgütlerine ilişkin esaslar kanunla düzenlenir. Mesleki faaliyetlerin icrası ilgili meslek örgütüne üye olma koşuluna bağlıdır. Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar bakımından bu mecburiyet aranmaz. Aynı meslekle ilgili olarak birden fazla meslek üst kuruluşu kurulabilir."

Anayasanın dernek kurma hürriyetine ilişkin maddesine ilave edilecek bu hükümle meslek örgütleri genel hükümlere tabi derneklerden farklılaştırılmış olacaktır. Bu kuruluşlara ilişkin genel esaslar Dernekler Kanununda düzenleneceği gibi, bu amaçla çıkarılacak müstakil bir çerçeve kanunla (Mesleki Örgütlenme Kanunu veya Meslek Birlikleri Kanunu gibi) düzenlenebilecektir. Bu kanunda meslek örgütlenme konusunda profesyonel meslek mensupları ile diğer iş/meslek sahipleriyle ilgili özel düzenlemeler yapılabilecektir. İlgili kanunlarda gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle tüm mesleki örgütlenmelerin aynı kanuna tabi olarak ve sınırlı sayıda ortak esaslar çerçevesinde gerçekleştirilmesi sağlanabilecektir.

Bu yapılanma modelinde tam manasıyla olmasa bile meslek kuruluşlarının, devlet karşısında bağımsızlıkları güçlendirilecek, belki bazı kamusal görev, yetki ve sorumlulukları ilgili kamu otoritelerine devredilecek ve bu kuruluşlar sivil toplum kuruluşu haline getirilmiş olacaktır.

B. Değerlendirme

Yukarıdaki analiz çerçevesinde öncelikle yeni anayasada meslek kuruluşları anayasal bir kurum olmaktan çıkarılarak mevcut yapının ele alınması gerekmektedir. Yeni yapıda, meslek kuruluşlarının üyeliğin gönüllü olduğu, örgütlenme özgürlüğünün ve çoğulculuğun teminat altına alındığı özel hukuk tüzel kişiliklerine dönüştürüleceği bir model kanunla düzenlenmelidir.

Mevcut mesleki örgütlenme yapısından kaynaklanan sorunları çözmek üzere, meslek mensuplarının üç ayrı yapılanma modelinde örgütlenilebilecekleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da önerilen yeni modeller çerçevesinde yeniden yapılandırılabilirliği anlaşılmaktadır. Bu amaçla aşağıdaki üç alternatif yapılanma modeli tartışılmaktadır:

I. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Dernek Tipi Örgütlenme

II. Model: Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Sendika Tipi Örgütlenme

III. Model: Dernek Statüsünde Oda/Birlik Tipi Örgütlenme

Üç farklı örgütlenme/yapılanma modelinin ayırt edici özellikleri (kurucu irade, kuruluş usulü, tüzel kişilik türü ve statü, üyelik esası, finansman, örgütlenme biçimi vs. gibi hususlar yönünden) ekteki matriste (EK: 2); modellerin güçlü ve zayıf yönleri ise ekte yer alan tabloda (EK: 3) ana hatlarıyla gösterilmiştir. Söz konusu ek tablolar tartışılan alternatif yapılanma modellerinin yapısını ve özelliklerini genel olarak ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede, son tahlilde sivil toplumun değerlerine, demokratik esaslara ve serbest piyasa ekonomisine uygun olarak “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ve üst kuruluşu” şeklindeki kamusal tipteki mesleki örgütlenme modeli yerine, mesleki örgütlenmenin kuruluş ve üyelik bakımından serbestlik ve gönüllülük ilkesine dayanan, kuruluş, işleyiş ve faaliyetler bakımından devletten bağımsız sivil toplum kuruluşu niteliğinde olan dernek, sendika veya oda/birlik şeklindeki meslek örgütleri bünyesinde gerçekleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Meslek mensupları, devlet, tüketiciler ve toplumun geneli bakımından, en doğru ve uygun yapılanma modelinin belli bir mesleğe mensup olan kimselerin de herkes gibi genel hükümler doğrultusunda dernek olarak teşkil edilecek meslek örgütleri bünyesinde örgütlenmeleri olduğu söylenebilir. Böylece mesleki örgütlenme konusunda meslekler itibarıyla farklı uygulama yapılmamış olacak, ayrıca mevcut yapıdan doğan sorunlar çözüme kavuşturulmuş olacaktır.

Meslek kuruluşlarının yapısı reforme edilmek üzere ele alınırken liyakat ve yeterlilik konusu ile meslek mensuplarının bir çıkar veya baskı gücü oluşturması birbirinden ayrılmalıdır. Mesleki yeterliliği ve liyakatı belirlemek üzere ayrıca meslek mensupları, meslek kuruluşlarının ve kamu otoritesinin temsilcilerinin bir araya getirildiği özerk mesleki yeterlilik kurulları da oluşturulabilir.

Mevcut kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının anayasal kuruluş olarak kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları ve yasal düzenlemelerde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak tanımlandıkları halde, kendilerini sivil toplum kuruluşu olarak gördükleri ve devlet vesayetinden yarındıkları dikkate alınacak olursa, gerekli anayasal ve yasal değişiklikler yapılmak suretiyle bu kuruluşların hukuki ve idari statülerinin yeniden düzenlenmesi ve tamamen sivil toplum kuruluşu haline getirilmeleri, bu suretle hukuki durumun fiili duruma uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Bu kuruluşların tarihsel süreç içerisinde üstlendikleri demokrasiye aykırı roller, organlarının teşekkülü, yönetimleri ve işleyişlerinde, üyeleri ve toplumun diğer kesimleriyle olan ilişkilerinde çoğulculuk, katılımcılık gibi demokratik esaslar yerine baskıcı, oligarşik ve bürokratik yaklaşımların öne çıkması, hesap verilebilir ve şeffaf olmamaları, kamusal yetki ve ayrıcalıkları sonucunda elde ettikleri kaynakların kullanımında

ortaya çıkan suiistimaller, denetim konusundaki yetersizlikler meslek kuruluşlarının meslek mensuplarını dolayısıyla da toplumu ve siyasi iktidarları vesayet altında tutmanın aracı olarak tasarlanması gibi hususlar kamusal tipteki örgütlenme modelinden vazgeçilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

LDT'nin Araştırma Raporu'nda belirtildiği üzere, ilk bakışta meslek kuruluşlarına üye olma zorunluluğunun, o meslek mensuplarının mesleklerini icra aşamasında uyması gereken temel ilke ve kuralları belirlediği için hizmetten faydalananların hizmete ilişkin sorunlarla karşılaşmasını engelleyeceği söylenebilir. Ancak, o meslek alanında başka meslek kuruluşlarının kurulmasına müsaade edilmemesi nedeniyle sorun daha ciddi bir boyuta taşınmış olmaktadır. Mevcut haliyle Türkiye'de bir meslek kuruluşu oluşturulunca o alanda meslek icra eden tüm meslek mensupları zorunlu olarak o meslek kuruluşuna üye olmak durumunda kalmaktadır. Oluşturulan ilk mesleki örgüt o alanda "ilk" olduğu gibi aynı zamanda tekel olması nedeniyle o mesleği başka bir örgütün temsil etmesi mümkün olmamaktadır. Böyle bir durum ilgili meslek kuruluşu için adeta bir "mesleki temsil ayrıcalığı" doğurmaktadır. Bunun demokratik bir toplumdaki asıl sakıncası, o meslek mensupları ile ilgili konularda meslek odasının görüşü dışında bir kurumsal görüşün ifade edilememesi, tek sesli bir yapının ortaya çıkmasıdır. Mesleki alanda farklı kurumsal görüşleri ifade etme imkânını ortadan kaldıran böylesi bir durumun çoğulcu demokrasinin gerekleri ile bağdaştırılması mümkün değildir.

Tek bir meslek kuruluşunun bulunması ve zorunlu üyelik esası farklı fikirlerin aynı örgüt içerisinde temsilini zorlaştırmakta, kimi durumlarda imkânsız kılmaktadır. Meslek kuruluşları, organ seçimlerini kazanan kesimlerce yönetilmekte, uygulanacak strateji ve politikalar ile yürütülecek faaliyetler bu kesimlerce belirlenmektedir. Seçim sistemi nedeniyle yalnızca yönetim organı değil, denetim kurulları, onur/disiplin kurulları, delege sistemi uygulanan kuruluşlarda genel kurullar da yönetimi elinde bulunduran kesimlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla organlarda muhalefet grupları ve farklı görüşler yer bulamamaktadır.

Meslek mensuplarının özgür iradesine dayalı, yani ilgili meslek kuruluşuna üye olma mecburiyetinin bulunmadığı ve birden fazla meslek kuruluşu kurulabildiği bir örgütlenme modeline geçilmesi gerekmektedir. Böylece farklı meslek örgütleri kurulabilecek, meslek mensupları istedikleri kuruluşa üye olabilecek, istemeyenler ise hiçbir örgüte üye olmayacaktır. Bu suretle meslek örgütleri arasında çoğulculuk ve rekabet sağlanacaktır.

Mevcut yapılanma modeli hem mesleki faaliyetlerin serbest piyasa koşullarında icra edilmesi hem de devletin işleyişi, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve sivil toplumun gelişimi bakımından olumsuzluklar doğurmakta, adeta sistemi tıkayan ve kilitleyen bir unsur haline gelmiş bulunmaktadır. Bu örgütlenme meslek mensupları kadar tüketiciler, devlet ve son tahlilde toplumun geneli bakımından ek külfetler doğurmaktadır. Mesleki faaliyetlerin bu kuruluşlara üye olunmaksızın icra edilememesi, meslek mensuplarından ve sunulan kimi hizmetlerden yararlananlardan yüksek tutarlarda vergi benzeri gelir elde edilmesi ve ekonomik anlamda piyasanın işleyişi ve rekabetin tesisi önündeki engeller sonuçta tüketicilere yansımaktadır.

Sonuç olarak, her halükarda, yeni anayasanın hazırlık sürecinde mesleki örgütlenme konusunun başta meslek mensupları, mesleki faaliyetlerle ilgili olarak düzenleme ve denetleme yetkisi bulunan kamu idareleri, tüketiciler, sivil toplum kuruluşları ve toplumun diğer kesimlerince kapsamlı bir şekilde tartışılması ve sonuçta mesleki örgütlenmenin daha özgürlükçü, daha çoğulcu ve katılımcı, daha hesap verebilir ve denetlenebilir ve nihayetinde daha demokratik yapıya kavuşmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, bu amaçla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının evrensel ölçekte ve gerçek anlamıyla sivil toplum kuruluşu olarak yeniden yapılandırılması gerekecektir. Böylece, mesleki örgütlenme konusu meslek mensupları, tüketiciler, devlet ve toplum bakımından daha etkin işleyecek bir yapıya kavuşturulmuş olacaktır.

Meslek kuruluşlarının anayasal ve yasal statüsünü belirlerken belirli bir ülke örneğine yaslanmak veya Avrupa Birliği gibi ulus üstü bir teşkilatın standartlarını esas almak mümkün gözükmemektedir. Zira ülke

örneklerinde farklı özellikler karşımıza çıkabilmektedir. Meslek kuruluşları açısından AB'nin üye ülkelere dikte ettiği bir standarttan da söz edilememektedir. Diğer taraftan sivil toplumu kuvvetli demokratik ülkelerde profesyonel mesleklerde meslekî yeterlilik ve liyâkat için kamuya kayıt sistemi olmakla beraber meslek kuruluşlarında çoğulculuğun ve çok sesliliğin teminat altına alındığı görülmektedir. Nitekim meslek mensuplarıyla ilgili tutum ilkesel olmalı, bir ülke uygulaması esas alınarak belirlenmemelidir.

Meslek kuruluşlarının “dernek” statüsünde örgütlenmesi, özgür ve çoğulcu bir toplum düşüncesiyle uyumlu bir tercih olacaktır. Bu sayede her meslek mensubu, kendi iyi hayat anlayışı çerçevesinde kendine en yakın bulduğu çatı altında yer alabilecektir. Eğer böyle bir dernek yoksa kendi gibi düşünen meslek mensuplarıyla biraraya gelerek kuracağı yeni bir derneğin çatısı altında mesleğini icra edecek; derneğe giriş, dernek içi faaliyet ve dernekten çıkış şartlarını özgür iradeleriyle yine bu derneğin üyeleri belirlemiş olacaktır.

C. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu Statüsü ve Anayasa Değişikliğine İlişkin Diğer Genel Öneriler

1982 Anayasasına ilişkin olarak çeşitli kesimler ve kuruluşlarca (sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, akademisyenler) hazırlanan değişiklik önerileri ve yeni Anayasa Taslakları (TOBB, 2000; Türkiye Barolar Birliği, 2001 ve 2007; TUSİAD, 1996, 2006; Adalet ve Kalkınma Partisi için Bilim Kurulu tarafından hazırlanan Anayasa Taslağı, 2008; TUSKON, vs.) incelendiğinde; Anayasa'nın 135. maddesi bakımından köklü bir değişiklik önerilmediği, sadece söz konusu madde hükmünde kısmî bazı değişiklikler yapılmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bir başka anlatımla, meslek kuruluşlarının hukuki statüsü, idare teşkilatı içindeki yeri, üyelik zorunluluğu gibi konularda herhangi bir öneri geliştirilmediği, mevcut yapının korunmasının amaçlandığı görülmektedir.

Ancak, TUSİAD'ın Mart 2011 tarihli “Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasa'nın Beş Temel Boyutu” adlı Raporunda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ilgili olarak farklı bir yaklaşım benimsendiği ve şu öneriye yer verildiği görülmektedir:

“1982 Anayasasında düzenlenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına dair düzenlemeler yeni anayasada özgürce örgütlenme esasına dayanmalı ve bu kurumlar üzerindeki idari vesayete son verilmelidir.”

TESEV'in Nisan 2011 tarihinde açıkladığı “TESEV Anayasa Komisyonu Raporu Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru” adlı çalışmada ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin herhangi bir değerlendirme ve öneri yer almamaktadır.

Diğer yandan, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ilgili olarak yürütülen araştırma ve inceleme çalışması neticesinde 2009 yılında kamuoyuyla paylaşılan Araştırma ve İnceleme Raporunda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının mevcut yapılanmasının gözden geçirilmesi gerektiği belirtilerek Anayasa'nın 135. maddesinin yeniden düzenlenmesi önerilmiştir. Raporda Anayasa'nın 135. maddesiyle ilgili olarak aşağıdaki ifade yer almaktadır:

“Raporda ayrıntılı olarak yer verilen tespit ve değerlendirmeler ile tartışmalar/ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak; “Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu” statüsünün yeniden irdelenmesi ve bu doğrultuda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin Anayasa'nın 135. Maddesinin yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.”

Anılan Raporda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hukukî ve idarî statüleri, örgütlenme biçimleri, teşkilat yapıları, işlevleri, görev, yetki ve sorumlulukları, kamusal yetki ve ayrıcalıkları, üyeleri, sivil toplum ve devletle olan ilişkileri ve rekabetin sağlanması, sivil toplumun güçlendirilmesi ve demokratik bir yapı tesisi bakımından ortaya konulan tespit ve değerlendirmelerde yer alan köklü ve yapısal sorunları çözmeye yönelik olarak çeşitli değerlendirme ve öneriler geliştirilmiştir. Bununla birlikte, meslek kuruluşlarının yapısı ve statülerine ilişkin genel öneriler dışında, mevcut yapının değişmezliği varsayımıyla kamu kurumu

niteliğindeki meslek kuruluşlarının bu niteliği veri kabul edilerek, yapı ve işleyişteki sorunların mevcut yapılanma modeli çerçevesinde çözümüne yönelik tedbir ve önerilere de yer verildiği görülmektedir.

Bu itibarla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yeniden yapılandırılması sürecinde, mevcut düzenleme ve yapının veri alınmaması, özgürlüklerin genişletilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, demokrasinin geliştirilmesi ve toplum ve devlet bakımından etkin işleyen bir mesleki örgütlenme modelinin hayata geçirilmesini sağlamak üzere gerçek bir reform iradesinin ortaya konulması icap etmektedir. Bu doğrultuda yeni anayasanın hazırlık sürecinde mesleki örgütlenme konusunun kapsamlı olarak ele alınması ve benimsenecek yeni yapılanma modeli çerçevesinde bir düzenleme yapılması lazımdır.

Yukarıda belirtilen nitelikte bir yeniden yapılandırma süreci mevcut anayasada değişiklik yapılmasını gerektirmektedir. Diğer yandan, yeni anayasanın hazırlık sürecinde benimsenecek model çerçevesinde, anayasada gerekli düzenlemenin yapılması mümkün olacaktır. Meslek kuruluşlarının sivil toplum kuruluşu (dernek veya sendika) veya özel nitelikli dernek statüsünde kurulan meslek örgütleri (oda/birlik olarak) olarak örgütlenmesi konusunda benimsenecek yaklaşıma göre farklı düzenlemeler yapılabilecektir.

Önerilen tüm yapılanma modellerinde, yeni anayasanın, 1961 ve 1982 Anayasaları'yla getirilen nitelikte ve meslek mensuplarının kamu tüzel kişiliğini haiz ve kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar olarak tanımlanan meslek kuruluşları ve üst kuruluşları bünyesinde örgütlenmesini öngören bir düzenleme içermemelidir. Bunun yerine benimsenen yapılanma modeli paralelinde gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Mesleki örgütlenme konusunun, meslek kuruluşlarının yeni anayasada hiç düzenlenmemesi suretiyle meslek kuruluşlarının “dernek kurma hürriyeti”ni düzenleyen madde kapsamına, derneklere ilişkin genel hükümlere (Türk Medeni Kanunu, Dernekler Kanunu) alınması da mümkündür. Bu durumda yeni anayasanın yürürlüğe girmesi halinde, meslek kuruluşlarına ilişkin mevcut düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması gerekecektir. Bu uygun görülüyorsa yukarıda belirtilen düzenleme önerileri çerçevesinde gerekli anayasal ve yasal değişikliklerin yapılması yoluna gidilebilecektir.

Ayrıca, mevcut durumda ilgili kanunlar gereğince meslek kuruluşlarınca üstlenilmiş bulunan kamu hizmeti niteliğindeki bazı görev ve yetkilerin de yeniden yapılandırma süreci sonrasında hangi idareler/kuruluşlar tarafından ve hangi usulle yürütüleceğine ilişkin esasların da düzenlenmesi gerekecektir. Bunlardan bir kısmı bakımından yeni kurulacak meslek örgütlerine yetki verilebileceği gibi, bir kısmının merkezi yönetim veya mahalli idareler, diğer bir kısmının ise belirlenecek standart ve usuller çerçevesinde özel sektör kuruluşlarınca yürütülmesi/yürütülebilmesi öngörülebilecektir.

Son olarak, yeniden yapılandırma sürecinde mevcut kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının bu statülerine son verilmesi ve meslek mensuplarının serbestlik ve gönüllülük esasına dayalı olarak kuracakları dernek veya sendika statüsündeki meslek örgütleri bünyesinde örgütlenmelerinin öngörülmesi halinde, bu kuruluşların halihazırda mülkiyetleri ve tasarruflarında bulunan mal varlığına (menkul ve gayrimenkul değerler ve diğerleri) ilişkin olarak yapılacak iş ve işlemlerin de (kurulacak meslek örgütlerine devir, Hazineye gelir kaydı vs.) yasal düzenlemeyle belirlenmesi gerekecektir.

IV. SONUÇ

Cumhuriyetin ilk dönemlerinden itibaren görülmeye başlanan, belli meslek mensuplarının kanunla kurulan meslek kuruluşları bünyesinde zorunlu olarak örgütlenmesi şeklindeki uygulama özellikle 1950 sonrası dönemde yoğunlaşmış ve bu örgütlenme modeli birçok meslek bakımından geçerli kılınmıştır. 1961 Anayasasıyla, 1924 Anayasası döneminde çıkarılan müstakil kanunlarla kurulan bu kuruluşlar “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” statüsüyle Anayasal kuruluş haline getirilmiş ve idarenin bir parçası ola-

rak yeniden yapılandırılmıştır. Süreç içerisinde bu kapsama alınan meslek ve meslek mensuplarının sayısında artışlar olmuştur. 1982 Anayasası 1961 Anayasasının öngördüğü yapıyı korumuş ve genişletmiştir.

Bugün itibarıyla hem profesyonel meslek mensupları (tabipler, avukatlar, eczacılar, diş hekimleri, veterinerler, muhasebeciler, noterler, mimar ve mühendisler, gayrimenkul değerlendirme uzmanları) hem de esasında ticari faaliyet yürüten ve “belli bir meslek” olma keyfiyeti tartışmalı olan gerçek ve tüzel kişiler (esnaf ve sanatkarlar, çiftçiler, tüccarlar, sanayiciler ve borsacılar, bankalar, katılım bankaları, sermaye piyasası aracı kuruluşları, seyahat acentaları, sigorta ve reasürans şirketleri, tohumculuk sektöründe faaliyet gösterenler) aynı hukuki nitelikte, aynı statüde ve benzer yapıda oluşturulan meslek kuruluşları ve üst kuruluşları bünyesinde teşkilatlandırılmış bulunmaktadır.

Meslek kuruluşları kanunla kurulmakta ve kapsama dâhil meslekler bakımından mesleki faaliyetin icrası bu kuruluşlara üyelik şartına bağlı tutulmakta, yani üyelik zorunluluğu bulunmaktadır. Anayasa ve yasal düzenlemeler gereği kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurulmakta ve doktrinde kabul gören genel yaklaşıma göre “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” olarak devletin/idarenin bir parçası olarak faaliyet göstermektedirler. Üyeleri itibarıyla bakıldığında şahıs topluluğu olan meslek kuruluşları dernek veya sendika tipi örgütlere benzerlik göstermesine karşın, kanunların öngördüğü yapı ve işleyiş bunları resmi birer kuruluş haline getirmiş bulunmaktadır. Bu kuruluşların organları ve yöneticileri de resmi ve kamusal hüviyeti benimsemiş gözükmektedirler.

Meslek kuruluşları çeşitli platformlarda kendilerini “sivil toplum kuruluşu” olarak nitelendirmelerine ve bu bağlamda devletin vesayet ve denetiminden şikâyet etmelerine karşın, meslek mensuplarının gerçek anlamıyla sivil toplum kuruluşu niteliğini haiz meslek örgütleri bünyesinde örgütlenmesini öngören bir reform önerisi geliştirmemekte ve bu yöndeki önerilere karşı çıkmaktadırlar.

Esasen, kuruluş bakımından serbestliği, üyelik ve finansman bakımından gönüllülüğü, teşkilatlanma ve hukuki nitelik bakımından özel hukuk tüzel kişiliğini esas alan yeni bir örgütlenme modeli tasarlanması gerekmektedir. Bu kuruluşlarca üstlenilen kamusal nitelikli görev ve hizmetler ilgili kamu idaresince yürütülebilecek, meslek ve meslek mensuplarına yönelik hizmet ve faaliyetler ise meslek örgütlerince yürütülecektir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu statüsüne son verilmesi ve örgütlenme konusunun genel hükümler kapsamına alınmasıyla mevcut meslekler/meslek kuruluşları ile bu kapsama alınmayan diğer meslekler/meslek örgütleri arasında eşitlik ve uygulama birliği sağlanmış olacaktır.

Meslek kuruluşlarının sivil toplum kuruluşu haline getirilmesi bunların hesap verme ve yönetim sorumluluklarını güçlendirecek, üye odaklı hizmetlerinin kapsamı ve niteliği gelişecektir. Diğer yandan, serbest piyasanın işleyişini bozan ve rekabeti sınırlayan uygulamalara son verilmesiyle meslek mensuplarınca üretilen mal ve hizmet fiyatlarında belli ölçüde düşüşler ve kalitesinde iyileşmeler yaşanacak ve tüketici menfaatleri korunmuş olacaktır. Kamusal nitelikli hizmetlerin devlet tarafından veya devletin gözetiminde yetkilendirilmiş özel sektör kuruluşlarınca yürütülmesiyle de bu alandaki tekelleşme vatandaşların yararına sonlandırılmış olacaktır.

Nihai olarak da, meslek örgütleri yeni yapılarıyla sivil toplumun, liberal demokrasinin ve serbest piyasanın bağımsız aktörleri haline gelecek, gerçek anlamıyla sivil toplum kuruluşları olarak niteliklerine uygun bir misyon üstlenecek ve hem meslek mensuplarının hak ve menfaatlerini koruyacak hem de devleti denetlemiş olacaklardır. Bir anlamda meslek mensupları ve meslek kuruluşları devletin vesayeti altından çıkıp devleti denetleyen bir konuma gelmiş olacaklardır.

Bu itibarla, yeni anayasanın hazırlanması sürecinde mesleki örgütlenme konusunun meslek mensupları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bunlar dışında kalan meslek örgütleri, kamu otoriteleri, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, tüketiciler ve diğer ilgili taraflarca kapsamlı bir şekilde tartışılması ve

bu çerçevede kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yeniden yapılandırılması hususunun yeni anayasayla kesin bir şekilde çözüme kavuşturulması önem kazanmaktadır. Demokratikleşme arayışları ve bu yönde yapılan reform girişimleri dar ölçeğe indirgenmemeli ve toplumsal, ekonomik ve siyasal her alanda aynı nitelikte gerçekleştirilen bir süreç olarak tasarlanmalı ve uygulanmalıdır.

Dolayısıyla, sivil toplumu ve sivil toplum kuruluşlarını güdükleştiren, meslek mensuplarını, tüketicileri ve nihai olarak toplumu tahakküm veya vesayet altına alan, tarihsel süreç içerisinde darbe sonrası dönemde kazanılmış “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu statüsü”ne yeni anayasayla son verilmesi gerekmektedir. Bunu yapabilmek için gerçek bir reform iradesine ihtiyaç duyulacağı kesin ve tartışmasızdır. Hazırlanacağı öngörülen anayasanın “yeni”, “sivil”, “özgürlükçü” ve “demokratik” olma keyfiyeti bu alanda benimsenecek yaklaşımla da test edilmiş olacaktır. Bu itibarla, yeni anayasada bu konuda yapılacak düzenlemenin mevcut yapının (statükonun) rant ve imkânlarından yararlanan çıkar gruplarının talepleri doğrultusunda değil, vatandaşların serbest iradesinden doğacak ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte çoğulcu ve özgürlükçü olması önerilmektedir.

Ek 1: Türkiye’de Meslek Örgütlerinin Genel Yapısı ve Özellikleri

I. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI											
Örgüt Türü	Kurucu İrade ve Kuruluş Usulü	Tüzel Kişilik Türü	İlgili Hukuk Normları	Kuruluş/ Üyelik/ Örgütlenme Esası	Üye Kaynağı	Yerel ve Merkezi Düzeyde Örgütlenme Biçimi		Organları	Organ Seçimleri	Finansman	Açıklama
						Yerel Örgüt	Merkezi Örgüt (Üst Kuruluş)				
Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Üst Kuruluşları	<ul style="list-style-type: none">Kuruluş ve teşkilatı düzenleyen özel kanunlar.Özel Kanuna istinaden yürürlüğe konulan tüzük, yönetmelik, statü vs. gibi düzenleyici işlemler.	Kamu tüzel kişisi	<ul style="list-style-type: none">Anayasa (md. 135)Meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarına ilişkin özel kanunlarÇeşitli kanunlar	<ul style="list-style-type: none">Kanuni düzenleme ve düzenleme sonrasında ilgili iş sahipleri/meslek mensuplarınca yürütülen kuruluş işlemleriZorunluİş/Meslek esasına dayalı örgütlenme	<ul style="list-style-type: none">Belli sayıda profesyonel meslek sahipleriİlgili kanunlarda tanımlanan iş/ meslek sahipleri(Gerçek veya tüzel kişiler)	<ul style="list-style-type: none">Oda, baro birlik, alt birlik, federasyon vs. gibi meslek kuruluşları (bölge, il veya ilçe düzeyinde)Yerel örgüte bağlı diğer birimler (şube, temsilcilik vs.)	<ul style="list-style-type: none">Birlik, Konfederasyon gibi meslek üst kuruluşları (İstanbul veya Ankara merkezli)Bazı mesleklerde tek örgüt bulunmakta.	<ul style="list-style-type: none">Organlar meslek kuruluşları ve üst kuruluşları için ilgili kanunlarında ayrı ayrı tanımlanmıştır. Standart bir organ yapısı bulunmamaktadır. Bununla birlikte genel olarak; <ul style="list-style-type: none">Genel Kurul (üye veya delegeler) veya Meclis.Yönetim KuruluDenetim KuruluDisiplin KuruluOnur Kurulugibi organlar bulunmaktadır. Bunlar dışında Komite, Konsey, Kurul vs. gibi çeşitli organlar da bulunabilmektedir	<ul style="list-style-type: none">Yargı gözetimi altındaÖzel kanunundaki usuller uygulanmakta.	<ul style="list-style-type: none">Meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının gelir kaynakları özel kanunlarla düzenlenmiştir. Gelirler genel olarak üye ödentileri (kayıt ücreti, giriş aidatı, yıllık aidat –maktu ve-veya nispi-), hizmet gelirleri, belge ücretleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. <ul style="list-style-type: none">Gelir kaynakları konusunda standart bir yapı bulunmamaktadır. Bazı kuruluşların özel kanunlardan doğan farklı gelir kaynakları bulunmaktadır.	<ul style="list-style-type: none">Meslek kuruluşları Anayasanın 135 inci maddesi ve özel kanunlarındaki kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek doğrultusunda faaliyet göstermekte, bu kapsamda mesleğe ve meslek mensuplarına yönelik faaliyetler yanında kanunlarla kendilerine verilen görev ve hizmetleri de yürütmekte, kamusal bazı yetki ve ayrıcalıklardan yararlanmaktadır. <ul style="list-style-type: none">"<i>Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu</i>" statüsü ancak kanunla kazanılabilmektedir. Dolayısıyla sadece kanunla Anayasanın 135 inci maddesi kapsamına alınan iş sahipleri ve sınırlı sayıdaki profesyonel meslekler bu tip meslek örgütleri bünyesinde örgütlenebilmektedir.Bu kapsamda bulunan tüm meslek kuruluşları aynı Anayasal statüye sahip bulunsalar bile, her birinin kendi özel kanunu bulunduğuundan, bu kuruluşlar birçok yönden farklı usullere tabi olabilmektedir. Bununla birlikte, belli noktalar bakımından ortak veya benzer özellikleri de bulunmaktadır. <ul style="list-style-type: none">Avukatlık, tabiplik, eczacılık, muhasebecilik, noterlik gibi profesyonel bazı meslek mensupları bu kapsamda örgütlendiği gibi esnaf ve sanatkarlar, ticaret, sanayi ve borsa faaliyetleriyle iştigal edenler, tohumculuk sektöründe faaliyet gösterenler, bankalar, katılım bankaları, sigorta ve reasürans şirketleri, seyahat acentaları, sermaye piyasası aracı kuruluşları gibi çok farklı alanlarda faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişiler de aynı kapsamda örgütlenirilmiş bulunmaktadır.Meslek kuruluşları özel kanunlarındaki hükümler çerçevesinde sandık, vakıf, iktisadi işletme, eğitim merkezi, sosyal tesis, şirket kurabilmekte, kurulu şirketlere iştirak edebilmekte ve diğer iktisadi, sosyal ve kültürel faaliyetlere yönelik birim veya kuruluş kurabilmektedir.

II. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

Örgüt Türü	Kurucu İrade ve Kuruluş Usulü	Tüzel Kişilik Türü	İlgili Hukuk Normları	Kuruluş/ Üyelik/ Örgütlenme Esası	Üye Kaynağı	Yerel ve Merkezi Düzeyde Örgütlenme Biçimi		Organları	Organ Seçimleri	Finansman	Açıklama
						Yerel Örgüt	Merkezi Örgüt (Üst Kuruluş)				
1. Dernek Statüsündeki Meslek Örgütleri											
	<ul style="list-style-type: none">Kurucuların iradesiyle önceden izin alınmaksızınDernek TüzüğüFederasyon TüzüğüKonfederasyon Tüzüğü	Özel hukuk tüzel kişisi	<ul style="list-style-type: none">Anayasa (md.33)Türk Medeni KanunuDernekler Kanunu	<ul style="list-style-type: none">SerbestGönüllüKurucuların iradeleri ve Tüzüğe bağlı	Tüm gerçek veya tüzel kişiler	Dernek (Şube ve Temsilcilik)	<ul style="list-style-type: none">Federasyon (en az 5 dernek)Konfederasyon (en az 3 federasyon)	Zorunlu Organlar <ul style="list-style-type: none">Genel KurulYönetim KuruluDenetim KuruluDiğer Organlar	<ul style="list-style-type: none">Yargı gözetimi olmaksızınİlgili mevzuatta öngörülen usul uygulanmakta	<ul style="list-style-type: none">Üye ödentileriFaaliyet gelirleriBağış ve yardımlarDiğer gelirler	<ul style="list-style-type: none">"Herkes" (Gerçek veya tüzel en az yedi kişi) dernek kurabilir.Belli şartları sağlayan derneklere Bakanlar Kurulu Kararıyla "kamu yararına çalışan dernek" statüsü verilebilmektedir.Dernekler, sandık, yurt, pansiyon, lokal ve iktisadi işletme kurabilmektedir.Dernekler, vakıf, sendika ve benzeri sivil toplum kuruluşlarıyla ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere "platform" kurabilmektedir.
2. Sendikalar											
a) İşçi ve İşveren Sendikaları ve Üst Kuruluşları	<ul style="list-style-type: none">Kurucuların iradesiyle önceden izin alınmaksızınSendika TüzüğüKonfederasyon Tüzüğü	Özel hukuk tüzel kişisi	<ul style="list-style-type: none">Anayasa (md. 51)Sendikalar KanunuKamu Görevlileri Sendikaları Kanunu	<ul style="list-style-type: none">SerbestGönüllüİşkolu	İşçi ve işverenler (gerçek veya tüzel kişi)	Sendika (Şube, Bölge Şubesi)	Konfederasyon (en az 5 sendika)	<ul style="list-style-type: none">Zorunlu OrganlarGenel KurulYönetim KuruluDenetleme KuruluDisiplin KuruluDiğer Organlar	<ul style="list-style-type: none">Yargı gözetimi altındaİlgili mevzuatta öngörülen usul uygulanmakta	<ul style="list-style-type: none">Üyelik aidatıDayanışma aidatıFaaliyet gelirleriBağışlarDiğer gelirler	<ul style="list-style-type: none">İşçi sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında bulunmak amacı ile bu işkolundaki işyerlerinde çalışan işçiler tarafından kurulur.İşveren sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işverenler tarafından kurulur.Bir işkolunda birden fazla sendika kurulabilir. Meslek veya işyeri esasına göre işçi sendikası kurulamaz.Sendikalar Kanunda öngörülen tesis ve işletmeleri kurabilirler.
b) Kamu Görevlileri Sendikaları ve Üst Kuruluşları	<ul style="list-style-type: none">Kurucuların iradesiyle önceden izin alınmaksızınSendika TüzüğüKonfederasyon Tüzüğü	Özel hukuk tüzel kişisi	<ul style="list-style-type: none">Anayasa (md. 51)Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu	<ul style="list-style-type: none">SerbestGönüllüHizmet kolu	Kanunda sayılan kamu idarelerinde işçi statüsünde çalışan kamu görevlileri	Sendika (Şube)	Konfederasyon (en az 5 sendika)	<ul style="list-style-type: none">Zorunlu OrganlarGenel KurulYönetim KuruluDenetleme KuruluDisiplin KuruluDiğer Organlar	<ul style="list-style-type: none">Yargı gözetimi altındaİlgili mevzuatta öngörülen usul uygulanmakta	<ul style="list-style-type: none">Üyelik ödentileriFaaliyet gelirleriBağış ve yardımlarDiğer gelirler	<ul style="list-style-type: none">Sendikalar hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur.Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilir. Meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz.Sendikalar, Kanunda öngörülen tesis ve işletmeleri kurabilirler.

III. DİĞER BAZI MESLEK ÖRGÜTLERİ

Örgüt Türü	Kurucu İrade ve Kuruluş Usulü	Tüzel Kişilik Türü	İlgili Hukuk Normları	Kuruluş / Üyelik / Örgütlenme Esası	Üye Kaynağı	Yerel ve Merkezi Düzeyde Örgütlenme Bıçımı		Organları	Organ Seçimleri	Finansman	Açıklama
						Yerel Örgüt	Merkezi Örgüt (Üst Kuruluş)				
a) İhracatçı Birlikleri ve Türkiye İhracatçıları Meclisi	<ul style="list-style-type: none">İhracatçı birlikleri yetkili mercilerin (TİM, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve ilgili Bakanlık) teklifi, uygun görüş ve onayı alınarak suretiyle kurulmaktadır.		<ul style="list-style-type: none">4059 sayılı Kanun (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın Kuruluş ve Teşkilat Kanunu)Türkiye İhracatçıları Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun	<ul style="list-style-type: none">İzne bağlıZorunluİhracatçıların iştiğal sahalarna göre (Aynı sektörden faaliyet gösteren en az 75 ihracatçı)	İhracatçıları (İhracat yapan gerçek ve tüzel kişiler.)	İhracatçı Birlikleri (İrtibat bürosu, yurt dışı temsilcilığı)	Türkiye İhracatçıları Meclisi Sektör Kurulları Sektör Konseyleri	<ul style="list-style-type: none">Genel KurulYönetim KuruluDenetim KuruluGenel Sekreterlik	<ul style="list-style-type: none">Yargı gözetimi altındaİlgili mevzuatta öngörülen usul uygulanmakta	<ul style="list-style-type: none">Üye ödentileri (giriş aidatı, yıllık aidat, nispi ödeme)Diğer gelirler	<ul style="list-style-type: none">İhracatçı birlikleri ve Türkiye İhracatçıları Meclisi Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı kuruluşları olarak teşkil edilmektedir.İhracatçı birlikleri, TİM'in teklifi, Dış Ticaret Müsteşarlığının uygun görüşü ve Bakanlık (Dış Ticaretten Sorumlu Devlet Bakanlığı) onayı ile kurulmaktadır.Birlik kurulabilmesi için aynı sektörde faaliyet gösteren ve mevzuatta öngörülen şartları sağlayan en az 75 ihracatçının TİM'e başvuru şartı bulunmaktadır.Birliklerin faaliyet gösterecekleri iştiğal sahalarna ve yetki bölgeleri, TİM ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından belirlenmektedir.İhracatçı birliklerine üye olan gerçek ve tüzel kişileri İhracatçıları diledikleri zaman yazılı olarak müracaat etmek suretiyle birlik üyeliğinden ayrılabilmektedirler.
b) Fikir ve Sanat Eserleri Sahipleri Meslek Birlikleri ve Federasyonları	<ul style="list-style-type: none">Kurucuların iradesiyle Kültür ve Turizm Bakanlığından izin alınmak suretiyleBirlik TüzüğüFederasyon Tüzüğü	Özel hukuk tüzel kişisi	Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu	<ul style="list-style-type: none">SerbestGönüllüMevzuatta belirtilen "meslek birliği alanları" itibarıyla.	Fikir ve sanat eseri sahipleri ile bağlantılı hak sahipleri (gerçek veya tüzel kişiler)	Meslek Birlikleri (Şubeler)	Meslek Birlikleri Federasyonları (Aynı alanda faaliyet gösteren en az 2 meslek birliği)	Mecburi Organlar <ul style="list-style-type: none">Genel KurulYönetim KuruluDenetleme KuruluTeknik-Bilim KuruluHaysiyet Kuruluİhtiyari Organlar	<ul style="list-style-type: none">Yargı gözetimi olmaksızınİlgili mevzuatta öngörülen usul uygulanmakta	<ul style="list-style-type: none">Giriş ödentisiYıllık ödentBirlik paylarıYayın gelirleriDiğer gelirler	<ul style="list-style-type: none">Meslek birlikleri, "Fikir ve sanat eseri sahipleri ile bağlantılı hak sahiplerinin ortak çıkarlarını korumak, Kanun ile tanınmış haklarını idaresini ve takibini, alacak ücretlerini tahsilini ve hak sahiplerine dağıtımını sağlamak üzere" kurulmaktadır.Birlik kurmak için, birliklerin yönetimi, denetimi, teknik-bilim ve haysiyet kurullarının asil üye sayısının dört katı kadar eser sahibi veya icracı sanatçı gerçek kişi; aynı organların asil üye sayısının iki katı kadar yapımcı veya radyo-televizyon kuruluşu gerçek veya tüzelkişinin Kültür ve Turizm Bakanlığına başvurusu gerekmektedir.Meslek birliği alanları ilgili Tüzükte belirlenmiş olup, aynı alanda birden fazla meslek birliği kurulabilmektedir. Kuruluş için mevzuatta öngörülen sayıda kişinin başvurusu ve mevzuatta aranan şartların sağlanması gerekmektedir. Aynı alanda birden fazla federasyon kurulamamaktadır.Meslek birlikleri ve federasyonların tüzükleri, Kültür ve Turizm Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca onaylanan Tıp Statüye göre hazırlanmaktadır.

c) Tarımsal Üretici Birlikleri ve Merkez Birlikleri	<ul style="list-style-type: none">Kurucuların iradesiyle Tarım ve Köyşleri Bakanlığına başurmak suretiyle<ul style="list-style-type: none">Birlik TüzüğüMerkez Birliği Tüzüğü		Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu <ul style="list-style-type: none">Birlikleri Kanunu (1615. md. 166)Gümrük Kanunu (4458. geçici md. 6)Gümrük Yönetmeliği	<ul style="list-style-type: none">SerbestGönüllüMevzuatta birlik kurulacağı (ürün veya ürün grubu bazında) öngörülen alanlarda.	Tarım üreticisi gerçek ve tüzel kişiler	Tarımsal Üretici Birlikleri	Merkez Birlikleri (en az yedi tarımsal üretici birliği)	Birlik Organları <ul style="list-style-type: none">Genel KurulYönetim KuruluDenetim Kurulu	<ul style="list-style-type: none">Yargı gözetimi olmaksızınİlgili mevzuatta öngörülen usul uygulanmakta	<ul style="list-style-type: none">Giriş aidatıYıllık aidatHizmet paylarıDanışmanlık ücretleriDiğer gelirler	<ul style="list-style-type: none">Tarımsal Üretici Birlikleri: "tarım üreticilerinin, ürün veya ürün grubu bazında ve gönüllülük esasına dayalı olarak kurdukları, tüzel kişiliği haiz" birliklerdir. "Her türlü birkisel ve hayvansal ürünler ile avalık ve yetiştiricilik yoluyla su ürünleri üretimini yaparak, bunları pazara sunan gerçek ve tüzel kişiler" tarım üreticisi kabul edilmektedir.Birlikler; ürün veya ürün grubu bazında faaliyet gösteren ve tüzüklerinde belirlenen miktardaki tarımsal üretimi bu kuruluşlar aracılığıyla pazarlamayı taahhüt eden, en az onaltı tarım üreticisinin bir araya gelmesiyle, asgari ike düzeyinde kurulabilmektedir. Aynı ürün veya ürün grubu için ilçe düzeyinde en fazla bir birlik kurulabilmektedir.Birlikler ürün veya ürün grubu bazında ulusal düzeyde merkez birliği şeklinde örgütlenebilmektedir. Merkez birliği, aynı ürün veya ürün grubunda faaliyet gösteren en az yedi tarımsal üretici birliğinden oluşmaktadır. Aynı ürün veya ürün grubu için birden fazla merkez birliği kurulamaz.
d) Gümrük Müşavirleri Dernekleri	<ul style="list-style-type: none">Gümrük Kanunu ve Gümrük Yönetmeliği gereğince.TüzükleriGümrük Müsteşarlığınca tasdik edilmek suretiyleDernek Tüzüğü	Özel hukuk tüzel kişisi	Gümrük Kanunu (1615. md. 166) Gümrük Kanunu (4458. geçici md. 6) Gümrük Yönetmeliği	<ul style="list-style-type: none">ZorunluEn az 20 gümrük komisyoncusunun (müşavirinin) bulunduğu mahallerde.	Gümrük müşavirleri ve gümrük müşavir yardımcıları (gerçek ve tüzel kişiler)	Gümrük Müşavirleri Dernekleri	Türkiye Gümrük Müşavirleri Dernekleri İcra Kurulu (Dernekler tarafından bir nevi platform olarak kurulmuştur)	<ul style="list-style-type: none">Genel KurulYönetimDenetim KuruluDisiplin KuruluDanışma Kurulu	<ul style="list-style-type: none">Yargı gözetimi olmaksızınİlgili mevzuatta öngörülen usul uygulanmakta	<ul style="list-style-type: none">Üye ödentileriFaaliyet gelirleriBağış ve yardımlarDiğer gelirler	<ul style="list-style-type: none">4458 sayılı Kanunda, gümrük müşavirleri ve gümrük müşavir yardımcılarının çıkarılacak bir kanunla bağlı bulundukları gümrük ve muhafaza başmüdürlüğü görev alanı itibarıyla kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu şeklinde örgütleninceye kadar uygulanacak geçiş hükümleri düzenlenmiştir. Bu kapsamda, mülga 1615 sayılı Gümrük Kanunu hükümlerine göre kurulan Gümrük Komisyoncuları Derneklerinin faaliyetlerine devam edeceği ve sınav açılması ile izin belgeleri verilmesi işlemlerinin Gümrük Müsteşarlığınca yürütüleceği hükme bağlanmıştır.Mülga 1615 sayılı Kanunda, "en az yirmi gümrük komisyoncusu bulunan mahallerde tüzükleri Gümrük ve Tekel Bakanlığınca tasdik edilmek suretiyle, bütün komisyoncuların üye olacakları bir (Gümrük Komisyoncular Derneği) kurulur. Bu derneklere komisyoncu yardımcılar da kaydolunur." hükmü yer almaktadır.4458 sayılı Kanunun geçici 6 ncı maddesi uyarınca gümrük müşavirleri ve gümrük müşavir yardımcılarının ilişkin görevler (sınav, izin, meslek mensuplarına disiplin cezası verilmesi, Gümrük Müşavirleri Derneklerince hazırlanan asgari ücret tarifesinin onaylanması vs.) Gümrük Müsteşarlığınca yürütülmektedir, ancak Gümrük Yönetmeliğinde ve özel mevzuatta Gümrük Müşavir Derneklerine de çeşitli görev ve yetkiler tanınmış bulunmaktadır.Gümrük müşavir dernekleri Gümrük Yönetmeliğinde Gümrük Müsteşarlığının taşıya teşkilatına bağlı meslek dernekleri şeklinde yapılandırılmış bulunmaktadır.Gerekli yasal düzenlemeler yapılmadığından söz konusu dernekler önceki mevzuat ve geçiş hükümleri doğrultusunda faaliyet göstermeye devam etmektedir.

Ek 2: Alternatif Mesleki Örgütlenme Modelleri Matrisi

Model	Kurucu İrade ve Usulü	Kuruluş Usulü	Tüzel Kişilik Türü ve Statü	Düzenleyici Norm	Üyelik Esası	Üye Kaynağı	Finansman	Yapılanma Biçimi		Organ Seçimlerine İlişkin Usul
								Yerel Düzey	Merkezi Düzey	
I. MODEL Dernek Tipi Örgütlenme	Meslek mensupları Dernek/ Federasyon/ Konfederasyon Tüzüğü	Serbestçe Önceden izin almaksızın	Özel hukuk tüzel kişisi Dernek veya "Kamuya Yararlı Dernek" Meslek esasına göre birden fazla dernek kurulabilecek	Anayasa değişikliği Dernekler mevzuatı veya "Mesleki Dernekler Kanunu"	Gönüllü	Belli bir mesleği icra eden meslek mensupları (gerçek ve tüzel kişiler)	Üye aidatları	Dernek (Şube, temsilsicilik, vs.)	Federasyon, Konfederasyon	Derneklere ilişkin genel hükümler veya "Mesleki Dernekler Kanununda öngörülecek usul.
II. MODEL Sendika Tipi Örgütlenme	Meslek mensupları (belirlenecek belli sayıda gerçek veya tüzel kişi) Sendika/ Konfederasyon Tüzüğü	Serbestçe Önceden izin almaksızın	Özel hukuk tüzel kişisi Sendika ve Konfederasyon Meslek esasına göre birden fazla sendika kurulabilecek	Anayasa değişikliği Sendikalar mevzuatı veya "Mesleki Sendikalar Kanunu"	Gönüllü	Belli bir mesleği (sadece profesyonel meslekler) icra eden meslek mensupları	Üye aidatları	Sendika (Şube, temsilsicilik, vs.)	Konfederasyon	Sendikalara ilişkin genel hükümler veya "Mesleki Sendikalar Kanunu"nda öngörülecek usul
III. MODEL Dernek Statüsünde Oda/Birlik Tipi Örgütlenme	Meslek mensupları (belirlenecek belli sayıda gerçek veya tüzel kişi) Oda/Birlik/ Konfederasyon Tüzüğü	Serbestçe Önceden izin almaksızın	Özel hukuk tüzel kişisi Dernek statüsüyle "oda veya birlik" adıylar kurulacak meslek örgütleri Meslek esasına göre birden fazla yerel örgüt kurulabilecek	Anayasa değişikliği Dernekler mevzuatı veya "Mesleki Örgütlenme Kanunu / Meslek Birlikleri Kanunu"	Alternatif 1 Gönüllü Alternatif 2 Zorunlu üyelik (Zorunlu üyelik alternatifinde istenilen kuruluşa üye olabilmek esası)	Belli bir mesleği icra eden meslek mensupları (gerçek ve tüzel kişiler) Profesyonel meslekler ile diğer mesleklerin ayrıştırılması	Üye aidatları	Oda/Baro/Birlik (Şube, temsilsicilik, vs.)	Birlik, Konfederasyon	Derneklere ilişkin genel hükümler veya "Mesleki Örgütlenme Kanunu/ Meslek Birlikleri Kanunu"nda öngörülecek usul

Ek 3: Alternatif Mesleki Örgütlenme Modellerinin Güçlü ve Zayıf Yönleri

Model	Güçlü Yönler	Zayıf Yönler
<p>Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Dernek Tipi Örgütlenme</p> <p>I. MODEL</p>	<ul style="list-style-type: none"> Örgütlenme özgürlüğünü genişletir Meslek mensuplarına tercih imkânı sağlar Sivil toplumu ve sivil toplum kuruluşlarını güçlendirir Sivil toplumun değerleri, çoğulcu demokrasi ve serbest piyasayla uyumludur Mesleki örgütlenme alanındaki eşitsizliği giderir Alternatif örgütlenmeye imkân sağlar Meslek örgütlerinin sivil toplum kuruluşu niteliğini güçlendirir Meslek kuruluşları ile üyeler arasındaki bağ güçlenir Faaliyet ve hizmetlere gönüllü katılımı artırır Meslek kuruluşlarının hesap verme sorumluluğunu güçlendirir Üyelerin meslek örgütleri üzerindeki denetimi artar Meslek kuruluşlarının devlet karşısındaki bağımsızlığını/özzerkliliğini güçlendirir ve devlet denetimini/vesayetini azaltır 	<ul style="list-style-type: none"> Örgütlenme konusunda karmaşık bir yapının ortaya çıkması Gönüllü üyelik nedeniyle meslek örgütlerinin yeterli düzeyde üyeye sahip olamamaları Finansman konusunda karşılaşılabilecek yetersizlikler Farklı meslek örgütleri arasında yaşanabilecek rekabet ve mücadele Meslek kuruluşları tarafından bu modelin kullanılmasında yaşanabilecek güçlük
<p>Serbestlik ve Gönüllü Üyelik Esasına Dayalı Sendika Tipi Örgütlenme</p> <p>II. MODEL</p>	<ul style="list-style-type: none"> Örgütlenme özgürlüğünü genişletir Meslek mensuplarına tercih imkânı sağlar Sivil toplumu ve sivil toplum kuruluşlarını güçlendirir Meslek örgütlenme alanındaki eşitsizliği giderir Alternatif örgütlenmeye imkân sağlar Meslek örgütlerinin sivil toplum kuruluşu niteliğini güçlendirir Meslek kuruluşları ile üyeler arasındaki bağ güçlenir Faaliyet ve hizmetlere gönüllü katılımı artırır Meslek kuruluşlarının hesap verme sorumluluğunu güçlendirir Üyelerin meslek örgütleri üzerindeki denetimi artar Meslek kuruluşlarının Devlet karşısındaki bağımsızlığını/özzerkliliğini güçlendirir ve Devlet denetimini/vesayetini azaltır Mevcut sendikalar ve üst kuruluşları ve bunların üyeleriyle işbirliği ve dayanışmayı kolaylaştırır 	<ul style="list-style-type: none"> Örgütlenme konusunda karmaşık bir yapının ortaya çıkması Gönüllü üyelik nedeniyle meslek örgütlerinin yeterli düzeyde üyeye sahip olamamaları Finansman konusunda karşılaşılabilecek yetersizlikler Farklı meslek örgütleri arasında yaşanabilecek rekabet ve mücadele Meslek kuruluşları tarafından bu modelin kullanılmasında yaşanabilecek güçlük “Sendika” adının ve örgütlenme biçiminin işçi, işveren ve kamu görevlilerine münhasır olarak alınması nedeniyle oluşabilecek tepki ve bu yapının benimsenmesindeki güçlük
<p>Dernek Statüsünde Oda/Birlik Tipi Örgütlenme</p> <p>III. MODEL</p>	<ul style="list-style-type: none"> Örgütlenme özgürlüğünü genişletir Meslek mensuplarına tercih imkânı sağlar Sivil toplumu ve sivil toplum kuruluşlarını güçlendirir Sivil toplumun değerleri, çoğulcu demokrasi ve serbest piyasayla uyumludur. Mesleki örgütlenme alanındaki eşitsizliği giderir Alternatif örgütlenmeye imkân sağlar Meslek örgütlerinin sivil toplum kuruluşu niteliğini güçlendirir Meslek kuruluşları ile üyeler arasındaki bağ güçlenir Faaliyet ve hizmetlere gönüllü katılımı artırır Meslek kuruluşlarının hesap verme sorumluluğunu güçlendirir Üyelerin meslek örgütleri üzerindeki denetimi artar Meslek kuruluşlarının devlet karşısındaki bağımsızlığını/özzerkliliğini güçlendirir ve devlet denetimini/vesayetini azaltır Mevcut yapıda olduğu gibi “oda/birlik” tanımlamasının kullanılması meslek kuruluşlarını diğer demeklerden ayırır, kabullenmeyi kolaylaştırır Not: Yukarıda belirtilen güçlü yönler “gönüllü üyelik” alternatifi için söz konusu olup, üyeliğin zorunlu olduğu ikinci alternatif bakımından kısmen geçerlidir. 	<ul style="list-style-type: none"> Örgütlenme konusunda karmaşık bir yapının ortaya çıkması Gönüllü üyelik nedeniyle meslek örgütlerinin yeterli düzeyde üyeye sahip olamamaları Finansman konusunda karşılaşılabilecek yetersizlikler Farklı meslek örgütleri arasında yaşanabilecek rekabet ve mücadele Meslek kuruluşları tarafından bu modelin kullanılmasında yaşanabilecek güçlük Meslek örgütlerinin isminin değişmemesi nedeniyle önceki yapıyı çağrıştırmaması Genel hükümlere göre kurulan derneklerden farklılaşma Not: Yukarıda belirtilen zayıf yönler “gönüllü üyelik” alternatifi için söz konusu olup, üyeliğin zorunlu olduğu ikinci alternatif bakımından kısmen geçerlidir.

Not: Üç alternatif örgütlenme modeli için geçerli olan güçlü ve zayıf yönler ortak olarak yazılmıştır. Diğer modellerden farklı olan hususlar “koyu ve italik” olarak işaretlenmiştir.



Liberal Düşünce Topluluğu Association for Liberal Thinking

1992’de Ankara’da kurulan LDT, medeniyetin temelinde yatan fikrî geleneklerin Türkiye’de tanıtılmasını; özgürlük, özel mülkiyet, piyasa ekonomisi, insan hakları, hürriyetçi demokrasi, hukukun hâkimiyeti, adalet, barış, hoşgörü gibi, insanların güven, düzen ve refah içerisinde yaşamasını sağlayan değerlerin ve kurumların anlaşılmasına ve benimsenmesine yardımcı olacak çalışmalar yapmayı; insanların düşünme ve muhakeme kabiliyetlerini geliştirmek için başvurabilecekleri fikrî, felsefî kaynakların oluşumuna katkıda bulunmayı amaçlamakta; bu amaçlara uygun araştırma ve inceleme yapan kimselere maddî ve manevî destek sağlamakta ve buna benzer faaliyetlerde bulunmaktadır.

Topluluk, ayrıca, bu doğrultuda Türkiye’nin temel problemlerine liberal ilkelerle bağdaşan çözüm yolları bulmaya ve kamu politikasının oluşturulmasında etkili ve yetkili çevreleri bilgilendirmeye çalışmaktadır.

LDT, bu çerçevede, özgürlüğe, insan haklarına, serbest piyasa ekonomisine ve liberal demokrasiye inanan, bunu fikrî veya meslekî çalışmalarıyla kanıtlamış, bu değerlerin ve kurumların gelişmesi ve yaygınlaşması için fikrî veya meslekî alanda mücadele etmeye istekli kimseleri teşvik ve koordine etmektedir.

LDT, aktif politikayla ilgilenmemektedir. Siyasî partilere karşı bağımsızdır. Bir siyasî hareket olarak değil fikir akımı olarak faaliyet göstermektedir.

İrtibat:

GMK Bulvarı No: 108 / 17

Maltepe, Ankara, 06570

Türkiye

www.liberal.org.tr

Telefon: + 90 312 231 6069 – 231 1185

Faks: + 90 312 230 8003

e-mail: info@liberal.org.tr

Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Demokrasi: Akademik Bir Araştırma ve Geliştirme Projesi

Liberal Düşünce Topluluğu Derneği (LDT), 2010–2012 yıllarında Uluslararası Sivil Toplum Destekleme ve Geliştirme Derneği’nin (STD) desteğiyle “Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi” konulu bir araştırma projesi yürütmüştür.

Proje çerçevesinde hazırlanan beş ayrı akademik raporda öncelikle söz konusu meslek kuruluşlarının yasal statülerinin, uygulamalarının ve politikalarının ne ölçüde çoğulcu, demokratik, rekabetçi bir sisteme uygun olduğu tarihî bir perspektifle; anayasal demokrasi; özgürlükçü sivil toplum ve serbest rekabet esaslarına dayanarak, demokratik dünyadaki örneklerle mukayese ile tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bu tespitler ilgililerle bir tartışma toplantısında değerlendirilmiştir.

Bundan başka gerek akademik raporların tespitlerinin gözden geçirilmesi gerekse teklifi hazırlanan yasal reform önerisinin sağlıklı ve uygulanabilir olabilmesi açısından alandan nicel ve niteliksel veriler elde etmek amacıyla Meslek Kuruluşları Kamuoyu Araştırması yürütülmüş ve sonuçlar bir Değerlendirme Raporu olarak yayınlanmıştır.

Liberal Düşüne Topluluğu, akademik rapor ile kamuoyu araştırmasının sonuçları ışığında hazırlanan yasal reform önerisini meslek mensupları, meslek kuruluşları, politika yapıcılar, kanaat önderleri, medya mensupları ile paylaşmaktadır. İlgilenenlerin akademik rapor, kamuoyu araştırma raporu ve reform önerisini LDT’den ücretsiz temin etmesi mümkündür.

