
Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi

Editörler

Prof. Dr. Atilla Yayla

Doç. Dr. Bican Şahin



Liberal Düşünce Topluluğu
Association for Liberal Thinking



Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi

Editörler:

Prof. Dr. Atilla Yayla, Doç. Dr. Bican Şahin

Yazarlar:

Dr. Murat Yılmaz, Prof. Dr. Yusuf Şevki Hakyemez, Prof. Dr. Ömer Çaha,
Prof. Dr. Murat Çokgezen, Dr. Fevzi Toksoy, Doç. Dr. Yusuf Şahin

© Liberal Düşünce Topluluğu Derneği

2011, Ankara

Liberal Düşünce Topluluğu Derneği

GMK Bulvarı No: 108 / 17, 06570

Maltepe / Ankara / Türkiye

E-posta: info@liberal.org.tr

Tel: +90 (312) 231 60 69 – 231 11 85

Faks: +90 (312) 312 230 80 03

www.liberal.org.tr

Bu rapor Uluslararası Sivil Toplumu Destekleme ve Geliştirme Derneği'nin (STD) katkılarıyla yürütölen "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi" konulu proje çerçevesinde hazırlanmış ve yayınlanmıştır.

STD'ye katkılarından dolayı
teşekkür ederiz.



Uluslararası Sivil Toplumu Destekleme ve Geliştirme Derneği

1324. Cadde No:24 Aşağı Öveçler
06700 Çankaya / Ankara/ Türkiye
E-posta: info@std.org
Tel: +90 (312) 472 37 91
Faks: +90 (312) 472 64 75

İçindekiler

Giriş:

| | |
|---|---|
| <i>Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Liberal Demokrasi</i> | 5 |
|---|---|

Doç. Dr. Bican Şahin

| | |
|--|----|
| <i>Türkiye’de Tek Parti Yönetimi, “Meslekî Temsil” ve Meslek Kuruluşları</i> | 11 |
|--|----|

Dr. Murat Yılmaz

| | |
|--|----|
| <i>Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları</i> | 47 |
|--|----|

Prof. Dr. Yusuf Şevki Hakyemez

| | |
|---|----|
| <i>Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Sivil Toplum</i> | 85 |
|---|----|

Prof. Dr. Ömer Çaha

| | |
|--|-----|
| <i>Meslek Örgütlerinin Rekabet Üzerindeki Etkileri: Profesyonel Meslek Örgütleri Üzerine Bir Değerlendirme</i> | 125 |
|--|-----|

Prof. Dr. Murat Çokgezen

Dr. Fevzi Toksoy

| | |
|------------------------------------|-----|
| <i>Türkiye ve Demokratik Dünya</i> | 177 |
|------------------------------------|-----|

Doç. Dr. Yusuf Şahin

Sonsöz:

| | |
|--|-----|
| <i>Yeni Anayasa ve Meslek Kuruluşlarının Statüsü</i> | 212 |
|--|-----|

Prof. Dr. Atilla Yayla

TÜRKİYE’DE KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI VE LİBERAL DEMOKRASİ

Doç. Dr. Bican Şahin¹

Londra Ekonomi ve Siyaset Bilimi Okulu (London School of Economics and Political Science)’nda Siyaset Teorisi Kürsüsünün Başkanlığını yürütmekte olan saygın siyaset felsefecisi Profesör Chandran Kukathas (2003), özgür bir toplumun ayırt edici özelliğinin o toplumda örgütlenme/bir araya gelme özgürlüğünün tanınması olduğunu ifade eder. Buna göre, özgür bir toplumda bireyler kendileri gibi düşünen, inanan diğer bireylerle, zora başvurmaksızın, barışçıl amaçlar etrafında bir araya gelerek faaliyetlerde bulunabilirler. Böyle bir toplumda bireyler kanarya izleme derneklerinden, sosyal yardımlaşma ve dayanışma derneklerine; dini cemaatlerden hemşerilik derneklerine; ideolojik örgütlenmelerden kültür, sanat ve spor örgütlenmelerine kadar çok çeşitli resmî veya gayri resmî birlikler içinde bir araya gelirler.

Bu çerçevede, özgür bir toplumun üyeleri meslekî/ekonomik çıkarlarını gözetmek maksadıyla bir araya gelerek meslek kuruluşlarını oluşturabilirler. Bu kuruluşlar vasıtasıyla meslekteki son gelişmeleri takip edebilir; uyacakları meslekî standartları tesis edebilir; siyaset kurumunun meslekî gelişmeyi engelleyici, rekabeti kısıtlayıcı müdahalelerine karşı yargı ve siyaset yoluyla mücadele edebilirler. Siyaset kurumuna etki etme sürecinde, hükümet ve muhalefet partisi/leri ile yapılacak doğrudan görüşme-

¹ Hacettepe Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, Liberal Düşünce Topluluğu Derneği Yönetim Kurulu Başkanı.

lerin yanı sıra sivil toplumda lehte bir kamuoyu oluşturma da önemli bir yer tutabilir. Zira liberal demokrasilerde siyasal partiler eğer iktidara gelmek ve/ya iktidarda kalmak istiyorlarsa kamuoyunu dikkate almak zorundadırlar.

Chandran Kukathas’a göre, özgür bir toplumda “örgütlenme özgürlüğü”ne paralel olarak var olan bir diğer özgürlük, bireylerin resmî veya gayri resmî üyesi oldukları örgütlerden, birlikteliklerden “çıkma özgürlüğü”nün bulunmasıdır. Bireyler, nasıl barışçıl amaçlarını gerçekleştirmek için diğer bireylerle bir araya gelme özgürlüğüne sahipse, kendi düşünce ve inançlarına uygun olmadığını düşündüğü birlikteliklerden ayrılıp başka bir birliğe dâhil olma veya hiçbir birlikteliğe katılmama hakkına da sahiptir. Bu bakış açısına göre, bireylerin en temel çıkarı vicdanlarının sesine uygun bir hayat sürme özgürlüğüne sahip olmaktır. Bireyler, vicdanlarının sesine uygun bir hayat sürdürdüklerinde mutlu ve huzurlu, ona aykırı davranışlar içinde bulundukları/bulunmaya zorlandıkları durumlarda da mutsuz olmaktadır. Demek oluyor ki, özgür bir toplumun ayırt edici özelliği olan bireylerin kendileri gibi düşünen diğer bireylerle bir araya gelebilme ve gerektiğinde bu birlikteliklerden çıkabilme/ayrılabilme özgürlükleri temelde “vicdan özgürlüğü” ilkesinden doğmaktadır (Kukathas 2003; Erdoğan 2010; Şahin 2010).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 33. maddesi dernek kurma hürriyetini, 34. maddesi toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkını, 135. maddesi de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını düzenlemektedir. Buna göre, ülkemizde özgür bir toplumun ayırt edici özelliği olan örgütlenme/bir araya gelme özgürlüğünün anayasal güvence altına alındığı söylenebilir. Bireylerin barışçıl amaçlarla bir araya gelmesinin önündeki engeller son yıllarda gerçekleştirilen reformlarla (örneğin, Dernekler Yasası reformu) büyük oranda ortadan kalkmıştır. Bu çerçevede, ülkemizde bireylerin meslek kuruluşları tesis ederek mesleki/ekonomik çıkarlarını takip etmelerinin önünde engel olmadığı düşünülebilir.

Öte yandan, Kukathas’ın zikretmiş olduğu ikinci özgürlük, yani bir örgütten/birliktelikten çıkıp başka bir birlikteliğe katılabilme veya hiçbir birlikteliğe dâhil olmama imkânını sunan “çıkış özgürlüğü”nün ülkemizde, en azından, meslek örgütlenmeleri alanında mevcut olmadığını söyleyebiliriz. Ülkemizde meslek kuruluşları yasa ile kurulan “kamu kurumu niteliğindeki” kuruluşlar olup faaliyet gösterdikleri alanda tekel konumundadırlar. Bireylerin mesleklerini icra edebilmek için bu örgütlere üye olmaları zorunlu olup, meslek kuruluşunun uygulamalarını beğenmemeleri halinde üyelikten ayrılıp başka bir meslek örgütüne üye olma imkânı yoktur.

İcra edilen mesleklerin –mühendislik, tabiplik vb.- hassasiyeti göz önüne alındığın-

da bir meslek mensubunun bir meslek kuruluşuna üyeliğinin zorunlu kılınmasını savunabilecek makul gerekçeler ileri sürülebilir. Ancak, bu örgütlenmelerin tekel mahiyetinde olmasını özgürlükçü bir perspektiften savunmak çok daha güçtür. Ülkemizde zorunlu üyelik ve tekelci örgütlenmeyi daha da sorunlu hâle getiren şey meslek kuruluşlarının yönetimlerinin almış olduğu politik tutumlardır. Tüm meslek kuruluşlarında ve her zaman olmasa bile kimi önemli meslek kuruluşlarında ve sıklıkla, yöneticiler tüm meslek mensupları adına, meslekle doğrudan ilgili olmayan konularda görüş serdetmektedir. Kimi zaman bu görüşler özgürlükçü ve insan haklarına saygılı bir liberal demokrasiyle bağdaştırılamaz nitelik taşıyabilmektedir. Böyle durumlarda, meslek mensupları kendi düşüncelerini ve vicdanî kabullerini temsil etmeyen yönetimlere mahkûm edilmektedir.

Denilebilir ki, meslek kuruluşları sadece mesleğin gereklerini yerine getirsinler, siyasete müdahil olmasınlar. Eğer kadim Yunan filozofu Aristoteles'in sesine kulak verecek olursak, birer "siyasal hayvan" olan insanlardan müteşekkil hiçbir kurumda siyasetten tamamiyle kaçınmak mümkün olmayacaktır. İnsanlar, siyasete ilişkin fikirlerini ve yönelimlerini meslek kuruluşlarına yansıtacaklardır. Bu açıdan, meslek kuruluşlarının siyasetten tamamiyle arındırılması talebinin eşyanın doğasına aykırı düştüğü söylenebilir. Bu bağlamda, belki de en makul çözüm, alternatif örgütlenmelerin yolunun açılması olabilir. Böyle bir düzenlemeyle, bireyler, üyesi olmaktan hoşnut olmadıkları meslek kuruluşundan "çıkış hakkı"nı alarak kendi fikirlerine en uygun veya en "tarafsız" olduğunu düşündükleri meslek kuruluşuna üye olabilme fırsatına kavuşacaklardır. Bu aynı zamanda üyelerine en iyi hizmeti teminle daha fazla sayıda üyeyi kazanma doğrultusunda bir müşevvik sağlayarak meslek kuruluşları arasında rekabetin de doğmasına neden olacaktır.

İşte bu çalışmada, Türkiye'de meslek kuruluşlarının hâlihazırdaki düzenlenme biçimi, özgürlükçü liberal demokratik bir perspektiften analize tâbi tutulmakta ve mevcut durumun bu perspektiften reform edilmesi için yol gösterici ipuçları sağlanmaktadır. Bu doğrultuda, çalışmanın 1. Bölümünü oluşturan, "Türkiye'de Tek Parti Yönetimi, "Meslekî Temsil" ve Meslek Kuruluşları" başlıklı yazıda Dr. Murat Yılmaz erken Cumhuriyet dönemi ve tek partili yıllarda meslek kuruluşlarının rejim açısından oynadığı rolü analiz etmektedir. Dr. Yılmaz bu analizi, o zamanki adıyla Cumhuriyet Halk Fırkası'nın tek parti ideolojisinin olduğu 1931 seçimlerinde amele ve köylü mebuslar uygulaması örneği ile CHP İlkelerinin 1937'de Anayasaya Giriş Görüşmeleri üzerinden gerçekleştirmektedir. Bu bölümün net bir şekilde ortaya koyduğu üzere sözü edilen uygulama toplumda var olan siyasî çoğulculuğun meslekler boyutundaki bir yansıması olmaktan ziyade bu farklı çıkar gruplarının sisteme entegre edilerek kontrol

altında tutulmasının bir yolu olarak öne çıkmaktadır.

Çalışmanın 2. Bölümünde yer alan “Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları” başlıklı yazısında Prof. Dr. Yusuf Şevki Hakyemez, ilk olarak, bir anayasal/liberal demokraside meslek kuruluşlarının konumunun ne olması gerektiğine ilişkin teorik bir sunum gerçekleştirmektedir. İkinci kısımda, Dr. Hakyemez Türk anayasa hukuku geleneğinde meslek kuruluşlarının gelişimini tarihsel süreç içinde inceledikten sonra üçüncü kısımda Türkiye uygulamasının ayırt edici yönleri üzerine odaklanmaktadır. Buna göre, hâlihazırda ülkemizde meslek kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahip olma ve kamu gücü kullanma ayrıcalığına sahip olma; idari özerklik ve idarî vesayet denetimine tabi olma; zorunlu üyelik ve tekel konumunda olma durumu ile belirlenmektedir. Bu özellikleriyle, Türkiye'deki mevcut kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları uygulamasının anayasal/liberal demokrasi ile uyumlu olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir.

“Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Sivil Toplum” başlıklı 3. Bölüm, Prof. Dr. Ömer Çaha tarafından kaleme alındı. Bu bölümde Dr. Çaha, Türkiye'deki mevcut halleriyle meslek kuruluşlarının bir liberal demokrasinin temel unsurlarından olan “sivil toplum” geleneği ile ne denli uyumlu olduğu sorusunu tartışmakta. Bu doğrultuda, Dr. Çaha önce sivil toplum ve sivil toplumun kurucu öğeleri olan sivil toplum örgütleri hakkında teorik bir tartışma yapmakta. Bu kısmın belki de en temel tespiti sivil toplum örgütlerinin “gönüllülük ilkesi” temelinde örgütlendikleridir. İkinci olarak, meslek odalarının kuruluş felsefesine odaklanan Dr. Çaha, Osmanlı modernleşme çabalarından günümüze değin meslek kuruluşlarının hangi amaçlarla ve nasıl ortaya çıktıklarını tartışmaktadır. Bu çerçevede, Osmanlı'da, meslek odaları eliyle, 1838 Ticaret Antlaşması'nın akabinde ülkede ortaya çıkan sanayileşmeye hız kazandırmak ve yön vermek amacıyla mesleklerin disipline edilmesi amaçlanmıştır. Tek partili Cumhuriyet yıllarında meslek odaları farklı çıkar gruplarının devlete eklenmelerinin ve toplumun bu yoldan da denetlenmesinin aracı olarak görülmüştür. Çok partili hayata geçişle birlikte, tek parti döneminin korporatist zihniyetinin terk edilmesine rağmen, meslek odalarının bir sivil toplum örgütü olma niteliğine bürünemediğini söyleyebiliriz. Bunun temel nedeni de bu örgütlerin halen, devlet adına meslekleri disipline etmek, kontrol etmek ve denetlemek gibi işlevleri yerine getiren kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olmalarıdır. Bu noktada vurgulanması gereken önemli bir husus da sivil toplum örgütlerinin ayırt edici özelliklerinden birinin de “devletten bağımsız olmak” olduğudur. Son olarak, mevcut meslek kuruluşlarının özellikle 1990'lardan itibaren ülkenin içinden geçmekte olduğu demokratikleşme sürecinde aldığı tavırları masaya yatıran Dr. Çaha, bu meslek kuruluşlarının bazılarının militarist bir zihniyete

sahip olarak sivil toplum örgütü hüviyetinden uzaklaştıklarını tespit etmektedir. Sonuç olarak, zorunlu üyelik temelinde örgütlenmeleri neticesinde gönüllülük ilkesini ihlâl etmeleri; kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları nedeniyle devletten bağımsız olma ilkesini çiğnemeleri; tamamı olmamakla birlikte önemli bir çoğunluğunun, demokratik tavır alma noktasındaki zaafı nedeniyle Türkiye'deki meslek kuruluşlarının "sivil toplum" perspektifinden geçer not alması mümkün görünmemektedir.

Çalışmanın 4. Bölümünde "Meslek Örgütlerinin Rekabet Üzerindeki Etkileri: Profesyonel Meslek Örgütleri Üzerine Bir Değerlendirme" başlıklı yazı yer almakta. Bu bölüm Prof. Dr. Murat Çokgezen ve Dr. Fevzi Toksoy tarafından kaleme alındı. Bu bölümde kamu tüzel kişiliğine sahip meslek kuruluşlarının ekonomi açısından yarattığı sonuçlar analiz edildi. Dr. Çokgezen ve Dr. Toksoy'un belirttiği üzere "profesyonel meslek örgütleri" çoğu kez "kamu yararı" kavramı etrafında meşrulaştırılmaktadır. Buna göre, piyasalarda tüketiciler kendilerine arz edilen mal ve hizmetler hakkında sağlıklı karar verebilmelerine imkân sağlayacak bilgiye sahip olamayabilir. Piyasalarda mal ve hizmetleri arz edenlerin lehine bir bilgi asimetrisi mevcuttur. İşte bu ve benzeri nedenlerle bireylerin aleyhine ortaya çıkabilecek durumların engellenmesi için mesleklerin profesyonel meslek örgütlenmeleri eliyle düzenlenip denetlenmesinde kamu yararı olduğu ileri sürülmektedir. Ancak, Dr. Çokgezen ve Dr. Toksoy, profesyonel meslek örgütlenmelerinin piyasada rekabetin sınırlanmasına veya ortadan kalkmasına yol açmaları nedeniyle kamu yararından çok kamunun zararına sonuçlara yol açtığını ifade etmektedir. Çoğu kez, bu örgütlenmelerin sağladığı yarar kendi üyelerine sağladığı yararla sınırlıdır. Bu nedenle, profesyonel meslek örgütlenmeleri eli ile yapılan düzenlemeler rekabetin yeniden tesis edilmesini sağlayacak şekilde gevşetilmeli veya toptan kaldırılmalıdır.

Çalışmanın 5. Bölümü profesyonel meslek kuruluşlarının Türkiye'de ve demokratik dünyada örgütlenmesinin karşılaştırmalı bir incelemesini içeriyor. Bu bölümü kaleme alan Doç. Dr. Yusuf Şahin, karşılaştırmalı bir tahlil için gerekli teorik çerçeveyi çizdikten sonra, Avrupa Birliği ve OECD özelinde profesyonel meslek örgütlenmesine ilişkin düzenlemeleri incelemektedir. Dr. Şahin'e göre, OECD profesyonel meslek örgütlenmelerinin rekabete sınırlayıcı etkisine vurgu yapmaktadır. AB ise profesyonel meslek örgütlenmelerini gerekli görürken daha seçici davranarak düzenlemelerin hizmet alıcıların büyük işletmeler ve kamu olduğu sektörlerde değil de küçük işletme ve hane halklarının olduğu sektörlerde mevcut olmasını önermektedir. Bu çerçevede demokratik dünyada genel yönelim rekabeti arttırıcı daha liberal düzenlemeler doğrultusundadır. Ülkemizde bu konuya en fazla hassasiyet gösteren kurumun Rekabet Kurulu olduğuna dikkat çeken Dr. Şahin, bu kurumun da kararlarında oldukça çekingen olduğunu

belirttikten sonra yargı kurumunun da profesyonel meslek kuruluşları lehine verdiği kararlarla Rekabet Kurulu'nun işini kolaylaştırmadığı tespitini yapmaktadır.

Çalışmanın muhtevasına ilişkin bu sunuştan sonra, çalışmanın arkaplanı hakkında da birkaç söz söylemek uygun olacaktır. Bu çalışma, Liberal Düşünce Topluluğu (LDT) tarafından Uluslararası Sivil Toplum Destekleme ve Geliştirme Derneği'nin (STD) desteğiyle yürüttüğü "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Liberal Demokrasi" konulu projenin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Elinizdeki eserin bölümleri, Ankara'da 15 Ocak 2011 tarihinde gerçekleştirilen ve projeyle aynı başlığı taşıyan çalıştayda sunulmuş ve orada alınan geribildirimler çerçevesinde geliştirildikten sonra yayınlanma aşamasına gelmiştir.

Kaynaklar

Mustafa Erdoğan, "Liberalizme Yeniden Bakış: Tarihi ve Felsefi Temelleri", *Liberal Düşünce*, 2010: Sayı: 56-57, ss.7-31.

Chandran Kukathas, *The Liberal Archipelago*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

Bican Şahin, *Toleration: The Liberal Virtue*, Lanham, Md.: Lexington Books, 2010.

TÜRKİYE’DE TEK PARTİ YÖNETİMİ, “MESLEKÎ TEMSİL” VE MESLEK KURULUŞLARI

Dr. Murat Yılmaz¹

Giriş

Türkiye’nin bugün meslek kuruluşlarının anayasal statüsü, sivil toplumla ve demokrasiyle sorunlu ilişkisi, rekabet ve verimlilik problemleri nevezuhur değildir. Bu konunun tarihî kökleri vardır. Bu çalışmada, konunun Osmanlı dönemine giden tarihi boyutları ihmal edilerek tek parti döneminin otoriter korporatist zihniyeti, CHP ideolojisinin şekillendiği 1931 seçimlerindeki amele ve köylü mebuslar uygulaması örneğinde ve siyasî tarih düzeyinde serimlenmeye çalışılacaktır. Türkiye’de demokrasiye geçiş ve hâlen süren demokratikleşme tartışmaları, tek parti döneminden bir kopuş veya en azından bir hesaplaşma üzerinden gelişmediği gibi bu dönem halen tam anlamıyla aydınlanmış da değildir.

Türkiye’deki demokrasi tarihi bakımından meslek kuruluşlarının hukukî ve siyasî durumu fevkalâde ehemmiyetlidir. Türkiye dünyada otoriter ve totaliter zihniyetlerin ve rejimlerin hâkim olduğu Birinci Dünya Savaşı ile İkinci Dünya Savaşı arasında teşekkül etmiştir. Bu bağlamda Türkiye siyasî hayatı ve kültürü bilhassa otoriter ve anti-demokratik korporatizmin tesiri altında gelişmiştir. 1946’da çok partili hayata geçtikten sonra da korporatist zihniyet ve yapılanmalar yaşamaya devam etmiştir. 1961 Anayasasıyla kurulan bürokratik vesayet rejiminin ayaklarından birini de korporatist anlayışla gelişen meslek kuruluşları, odalar ve sendikalar teşkil etmiştir.

¹ Siyaset Bilimci.

Tek parti yönetiminin kurulduğu ve tek parti ideolojisinin oluştuğu 1931 yılında, İttihat ve Terakki Fırkası’nın korporatist geleneğinden ve dünyadaki korporatist rüzgârdan etkilenen CHP ideolojisi, parlamenter demokratik sisteme karşı gelişmiştir. Ancak tek parti dönemi CHP’nin korporatizmi, sendika ve derneklerin bağımsızlığına izin vermeyen, devlet-parti bütünleşmesinin yaşandığı ve parti ideolojisinin resmî ideoloji haline geldiği vasatta şekillenmiştir.

Bu bağlamda korporatizmin ne olduğuna ilişkin kısa bir hatırlatmayla devam edelim. Atilla Yayla korporatizmi şöyle tanımlıyor: “İş çevreleri ve sendikalar gibi ana menfaat gruplarının hükümet sistemine entegre edilmesini savunan doktrin. Korporatizmde, adı geçen ve onlara benzer gruplar bağımsız sivil toplum üniteleri olmaktan çıkıp devlete eklenir. Yarı resmi kuruluşlar olma özelliğini kazanır.”²

Tek parti döneminde Türkiye’de sadece bireyler değil, dernek ve sendikaların da kaybolduğu söylenebilir. Bu haliyle Türkiye’de yukarıdaki çerçevede bir korporatizmden de bahsetmek zordur. Hatta biraz sonra köylü ve amele mebusların seçim usullerinde görüleceği gibi devlet, partiyi dahi kuşatacak bir keyfiyet kazanmıştır. Meslek gruplarında mebus seçilmesi otoriter tek parti rejiminin bu meslek mensuplarını kontrol, özerliklerini sona erdirmeye ve mobilize etme amacının bir yansımasıdır.

I. Tek Parti Diktatörlüğü

Muhteva bakımından konunun Türk demokrasi tarihi ve Kemalizm tarihiyle çakışması, tek parti döneminin ve Kemalizmin demokrasiyle ilişkisini gündeme getirmektedir. Bu çerçevede çalışmanın amacının anlaşılabilmesi bakımından söz konusu dönemin siyasî arka planının temel çizgileri itibarıyla ele alınması yararlı olabilir.

Tek parti döneminin bir tür diktatörlük olduğu kanaati genel kabul görmekle beraber, bu diktatörlüğün nihaî amacının demokrasi olup olmadığı tartışma konusudur. Tek parti döneminin başlangıcını teşkil eden cumhuriyet rejiminin kurulmasıyla başlayan “Türk devrimi”, esas itibarıyla 1908’de ve sonrasında yarım kalan “burjuva devrimi”nin tamamlanması hareketidir.³ Türk toplumunda burjuva devriminin ger-

2 Atilla Yayla, *Siyasi Düşünceler Sözlüğü*, Adres Yayınları, Ankara, 2004, s.133. Korporatizm bir başka sözlükte şöyle tanımlanıyor: “1. İmalat faaliyetlerinin mesleki örgütler tarafından, disiplinli bir biçimde yürütülmesi amacıyla kurulan, mesleğin erbabı olmak isteyenlerin üye olarak cıraklık, kalfalık aşamalarından geçtikten sonra ustalık derecesine ulaşmasını öngören bir Ortaçağ iş örgütlenme sistemi. 2. Toplumu ilgilendiren önemli ekonomik ve siyasal kararların alınmasında sadece devletin denetimindeki kurum ve örgütlerin söz sahibi olduğu, bireysel etkinliğin kaybolduğu veya bireyin karar alma sürecine ancak bu örgütler aracılığıyla ve kısıtlı bir oranda katılabildiği toplumsal örgütlenme biçimi. Mustafa Acar-Ömer Çaha, *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, 6. Baskı, Adres Yayınları, Mart 2005.

3 Lenin 1908 II. Meşrutiyetini yarım kalmış bir burjuva devrimi olarak nitelendirir. Bkz. Doğu Perinçek, *Lenin*

çekleşmesinin güçlüğü ise, bu devrimi yapanın tek başına burjuvazi sınıfı olmamasıdır.⁴ Osmanlıdan Cumhuriyete aktarılan toplumsal formasyonda burjuvazi esas itibarıyla gayrimüslim unsurlara dayanmaktadır ve bu unsurlar ya bağımsızlık peşinde koşan etnik gruplara mensuptur ya da Türkiye'nin bağımsızlık mücadelesi verdiği Batı ülkeleriyle yakın iktisadî ve kültürel ilişki içindedirler. Müslüman kökenli burjuvazi ise gayrimüslim burjuvaziye göre zayıftır ve burjuva devrimini kendi başına yapabilecek kadar güçlü değildir. Bu toplumsal formasyonda devleti yöneten ve kurtarmaya çalışan asker - sivil bürokrat kadro, kurtuluşu "medenîleşmek"te bulmuştur. Medenîleşmek ise, Batı gibi olmak ve onun geçtiği toplumsal aşamaları Türk toplumunda hızla ve karşı kopyalarla karşı da "zor"la uygulamak demektir. Asker - sivil bürokrasi bir yandan gayrimüslim burjuvazinin tasfiyesini üstlenirken, bir yandan da modernleşme projesine eklenilebilecek ve kendisine bağlı olacak bir burjuva sınıfı yaratma çabasıdadır.⁵ Türkiye'deki Müslüman kökenli kişilerin gayrimüslimlerin göçüyle ortaya çıkan boşluğu doldurması bir orta sınıf yarattığı gibi Türklerin ticaret ve sanayi yoluyla yükselme arzuları da bu sosyal ve iktisadî değişimin temel dinamiklerinden birini ortaya koymaktadır.⁶

1920'lerde "liberal" bir şekilde yürütülen bu politika, 1929'da büyük çöküş olarak da adlandırılan dünya ekonomik buhranının etkisiyle ağırlaşan sorunların gölgesinde yeniden tartışmaya açılmıştır. Bu tartışma, ekonominin ötesinde siyasî rejime yönelik çeşitli arayışları da beraberinde getirmiştir. Türkiye'nin ve dönemin tek partisi CHP'nin önünde dört seçenek vardır: (1) Liberal demokrasi ile birlikte burjuvazinin ve diğer sınıfların oluşumu; (2) Önce burjuvazinin ve diğer sınıfların oluşumu daha sonra liberal demokrasiye geçiş; (3) Bu iki seçeneği de reddeden sınıfların çok veya tek partili bir rejim altında şekillendikleri bir süreci değil, sınıf ve sınıf farklılıklarına toptan karşı çıkan bir "üçüncü yol(lar)" seçeneği ve (4) Burjuvazinin ve sınıfların oluşumuna rağmen

Stalin Mao'nun Türkiye Yazıları, İstanbul, 1992, s. 48.

- 4 Türk devriminin sınıfsal bir analizi için bkz. Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, Ankara, 2001.
- 5 Gayrimüslim ve Müslüman burjuvazi ayrımını "parçalı Osmanlı burjuvazisi" veya "iki gövdeli burjuvazi" olarak nitelendirerek Osmanlı Devletinin batılılaşma, toplumsal değişme ve çöküş sürecini bu kavramlar esasında tartışan bir çalışma için bkz. Fatma Müge Göçek, *Burjuvazinin Yükselişi İmparatorluğum Çöküşü*, (Çev. İbrahim Yıldız), Ankara, 1999.
- 6 Bu yönde bir değerlendirme için bkz. Justin McCarthy, "Türkiye Cumhuriyeti'nin Temelleri: Sosyal ve Ekonomik Değişme", *Tarih Çevresi*, (Çev. Nesim Şeker), Kasım-Aralık 1994, Sayı: 13, s. 29.
- 7 Korkut Boratav, 1920'lerin Türkiye iktisat politikasının "liberal" olarak nitelendirilmesinin yanılıcı olabileceğini, devletin bizzat işletmecilik yapmamakla birlikte "inhisarları imtiyazlı şirketlere dağıtarak, devlet ihaleleri yoluyla ve geniş teşvik tedbirleriyle özel sermaye birikimini ve kapitalist gelişmeyi hızlandırmanın sonraki devletçi döneme göre farklı bir yolunu... " denediğini kaydediyor. Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, Ankara, 1982, s. 3.

demokrasinin hedeflenmediği tek partili bir siyasî sistem.⁸

Siyasî rejime ilişkin bu dörtlü seçenek, Türkiye gibi kapitalist gelişmeye yönelmiş, geri kalmış, fakat siyasî bağımsızlığına sahip bir ülkenin, iktisadî bakımdan bu tarihî dönem içerisinde izleyeceği iki seçenek arasındaki bir tercihi ifade etmektedir. Bunlardan ilki, Türkiye’nin 1923-1931 yılları arasında uygulamaya çalıştığı daha “liberal” bir model, ikincisi ise, devletin bir işletmeciliğe yöneldiği, Türkiye’nin 1932-1939 yıllarında bir örneğini verdiği devletçilik modelidir.⁹ Bu çerçevede, söylem düzeyinde üçüncü seçeneğe ilişkin bulunabilecek örnekler üzerinden değil, bu tasnif üzerinden hareket etmek daha yerinde olacaktır.

Çalışmanın ilgi sahasını teşkil eden 1931-1946 yılları, tarihçi Eric Hobsbawm’ın dünya için “felâketler çağı”¹⁰ olarak adlandırdığı iki dünya savaşı arasındaki döneme denk gelmektedir. Bu dönemde, liberal demokrasiler dünya çapında çökmektedir.¹¹ 1920’de bütün dünyada 35 anayasal ve seçilmiş hükümet varken, bu sayı 1938’de 17’ye, 1944’te 12’ye kadar düşecektir.¹² Birinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye’nin de dahil olduğu yenilen devletlerin arasında “... ayakta kalan bir hükümet yoktu[r]”.¹³ Yenilgiye uğrayan

8 Bu dörtlü tasnifin ilk üçü Metin Çulhaoğlu’na aittir. Çulhaoğlu tasnifinde dördüncü seçeneğe yer vermiyor ve üçüncü seçeneğe kanaatimce abartılı bir önem veriyor. Metin Çulhaoğlu, “Serbest Fırka: Oksijen Çadırında 5 Ay”, *Başka Bir Tarih Başka Bir Türkiye* (içinde), İstanbul, 2000, s. 228. Bu dönemin CHP’nde mevcut “üçüncü yolcu” söylemlerden hareketle bu hükme varmak yanıltıcı; çünkü bu seçenek zaten hem fiilen uygulanmamaktadır, hem de uygulanabilir değildir. Çulhaoğlu’nun bir başka yerde vurguladığı gibi sadece söylemden hareketle yapılacak bir analiz toplumsallığı ve tarihselliği dışladığı için yanıltıcı olacaktır. Metin Çulhaoğlu, *Bin Yılın Eşiğinde Marksizm ve Türkiye Solu*, İstanbul, 1997, ss. 292-294.

9 Korkut Boratav, *age*, s. 3. Ömür Sezgin devletçilik uygulamasını dönemin şartları içinde kapitalizmin gelişmesinin belki de tek yolu olduğunu kaydediyor. Ömür Sezgin, “Kadro Hareketi”, *Kadro Dergisi*, (Tıpkı basım içinde), Ankara, 1982, C: 1, ss. 12-13.

10 Eric Hobsbawm, *Kısa 20. Yüzyıl 1914 - 1991: Aşırılikler Çağı*, İstanbul, (Çev. Yavuz Alogan), 1996, ss. 18-19.

11 Duverger de bu dönemi “liberal demokrasinin bunalımı” olarak nitelendiriyor. Döneme ilişkin Duverger’in değerlendirmesi için bkz. *Batı’nın İki Yüzü*, (Çev. Cem Eroğul – Fazıl Sağlam), Ankara, 1977, ss. 99 – 122.

12 Zafer Toprak, “Tek Parti Cumhuriyeti ve Demokrasi”, *Yeni Türkiye*, Sayı: 23-24, 1998, s. 1053. Huntington da bu dönemi demokratlaşma bakımından “birinci ters dalga” olarak değerlendiriyor. Huntington’un demokratlaşma bakımından yaptığı dönemleştirme şöyledir:

“*Birinci, uzun demokratlaşma dalgası

1828 – 1926

* Birinci ters dalga

1922 – 1942

* İkinci, kısa demokratlaşma dalgası

1943 – 1962

* İkinci ters dalga

1958 – 1975

* Üçüncü demokratlaşma dalgası

1974 – ”

Samuel P. Huntington, *Üçüncü Dalga*, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara, 1993, s. 11.

13 E. Hobsbawm, *age*, Hobsbawm, Birinci Dünya Savaşının sadece mağluplarının değil galiplerinin de büyük

ölkelerde, rejimler değışmiştir. Türkiye’de de, Osmanlı Devleti tarihe karışmış ve cumhuriyet rejimine geçilmiştir. Rejim değışikliği, Türk modernleşme hareketinin radikal bir nitelik kazanması demektir. Adına “Türk devrimi” de denilen bu gelişmenin ana amacı, 1908’de yarım kalan Türkiye burjuva devrimini tamamlamaktır. Millî Mücadeleyi kazanan ve yeni rejimi kuran Gazi’nin “karizmatik önderliği”nde Cumhuriyet Halk Partisi, asker-sivil bürokrasinin hâkimiyeti altında burjuva devrimini tamamlamaya çalışmıştır. Felaketler çağından, 1914 öncesinden itibaren, ziyadesiyle payını alan¹⁴ ve ulus-devleti laik ve iktisadî bir temel üzerinde inşa etmek isteyen Kemalistlerin¹⁵ yönetimindeki Türkiye Cumhuriyeti, 1923-1946 yılları arasını esas itibarıyla tek parti diktatörlüğü altında geçirmiştir. Bu dönem içerisinde CHP’ne karşı ilk “gerçek” muhalefet partisi olan TıCF ile bizzat Gazi tarafından kurdurulan SCF’na rağmen, çok partili hayat tecrübeleri başarısız olmuştur. Her iki parti de dönemin tek partisi olan CHF içinden doğmuştur. TıCF’nın kapatılması Doğu’da çıkan Şeyh Said isyanını takip eden ve ancak 1929’da kalkan olağanüstü Takrir-i Sükûn döneminde gerçekleşmiştir. 1929’daki dünya ekonomik buhranının etkilerinin Türkiye’de hissedilmesinden sonra, Türkiye iktisadî ve siyasî alanda bir arayışa girmiştir. Dünya ve Türkiye için bir yol ayırımına denk gelen bu dönemde, tek parti yönetimi, daha da otoriterleşmek veya demokratikleşmek arasında bir tercihte bulunacağı yol ayırımına gelmiştir.¹⁶ Takrir-i Sükûn Kanununun uzatılmayıp kaldırılmasının ardından, siyasî ve iktisadî liberalizmi savunan SCF’nın kurulması önce demokratikleşmenin denenmek istendiğini göstermektedir. Tek parti yönetiminin denetimsizlik dolayısıyla ortaya çıkan problemleri

zarar gördüğünü şöyle anlatıyor: “... yenilgiye uğrayanı devrime ve galip gelenleri iflas ve fiziksel tükenişe sürükledi.” Age, s. 44. Birinci Dünya Savaşı’nın galip gelen ölkelerde demokratik sisteme verdiği zarar ve yarattığı antidemokratik alışkanlıklardan kurtulabilmenin uzun yıllar alacağına ilişkin bir değerlendirme için bkz. M. Duverger, age, s. 99.

- 14 Justin Mccarthy Türkiye’nin nüfus düzeyinde yaşadığı büyük kayba dikkat çekiyor: “Bunlar, [Balkan savaşları, Birinci Dünya Savaşı ve Türk İstiklâl harbi] bu zamana kadar yapılan savaşlar arasında yer alırlar. Osmanlı Anadolu’su Birinci Dünya Savaşı’nda, savaşa katılan herhangi bir ölkeden daha fazla ölüm acısı çekmiştir. 1912’den 1922’ye kadar, Anadolu nüfusu yüzde 30 azalmıştır. Anadolu nüfusunun, yaklaşık olarak, yüzde 10’u göç etmiş ve yüzde 20’si ölmüştür.” Justin Mccarthy, agm, s. 26. Mccarthy de Hobsbawm gibi felâketlerin yarattığı değışim potansiyeline dikkat çekerek, Türkiye üzerinde bu felâketlerin halkta reformları destekleyecek bir psikoloji ve maddi temel hazırladığını kaydediyor: “Felâket beraberinde değışime doğru psikolojik bir eğilim getirir. Basitçe ifade edilirse, felaket oluşturan kayıplar, insanların akıllarını alışkanlıklarını ve hayatlarını değıştirir. Hiç olmazsa, hayatta kalanlar başlarına felaket getiren sistemden daha iyi bir sisteme sahip olmak isterler. Bundan başka, feci ölümlülük rasyonelleştirilmiş muhafazakâr hayatın en temel bloklarını yerinden çıkarır, evler yıkılır, aile üyeleri öldürölür; çiftlikler ve işler yitirilir. Kayıplar yardım edemez ama geleneksel değerlerde ve muhafazakâr hayat tarzlarında değışikliklere sebep olurlar.” Agm, s. 27.
- 15 İsmet Paşa’nın Halil Menteşe’ye 25 Mayıs 1925 tarihli mektubunda bu çerçeve net olarak ortaya konulmaktadır. Halil Menteşe, *Osmanlı Mebusan Meclisi Reisi Halil Menteşe’nin Anıları*, İstanbul, 1986, s. 247.
- 16 Taner Timur, age, s. 175.

bertaraf etmek, iktisadî sorunlar karşısında yeni fikirlerin ortaya çıkmasını temin etmek ve “diktatörlük” suçlamalarından duyulan rahatsızlık gibi gerekçelerle kurdurulan SCF halktan tahmin edilenin çok ötesinde ilgi görmüştür. Bununla beraber, SCF’nin kendisine biçilen “parlamento içi muhalefet”in ötesine geçerek CHF iktidarını tehdit edecek bir nitelik kazanması üzerine, SCF’nin kendini feshetmesi sağlanmıştır. 1930’ların yol ayrımında başarısız SCF tecrübesinden sonra, CHF demokratikleşme yolundan vazgeçmiştir.

Bu şekilde Kemalistler, önündeki üç seçenekten liberal demokrasi ile birlikte sınıfların oluşumu şeklindeki ilkenden vazgeçmiş oluyordu. SCF ile CHF arasındaki, birincisinin özel kapitalizmi, ikincisinin devlet kapitalizmini savunması şeklinde özetlenebilecek fark, taban bakımından hemen hemen aynı sınıf ve zümrelere dayanan bu oluşumlarda bürokrasinin alması öngörülen yerden doğmaktadır. Bürokrasi CHF’nin otoriter modernleşmeci ideolojisinin taşıyıcı ve uygulayıcısı olduğundan öne çıkmaktadır.¹⁷ Bürokrasinin CHF içindeki ağırlığı öyle bir noktaya ulaşmaktadır ki, CHF devlet karşısında parti olarak kimliğini korumakta zorluklarla karşılaşmaktadır. Bürokrasinin ağırlığının artması sadece Türkiye’ye ve CHP’ne has bir gelişme değildir; dönemin dünyasında bu yönde bir eğilim vardır ve liberaller bu eğilimi en büyük tehlike olarak görerek, bürokrasiyle mücadele etmektedirler.¹⁸ SCF sonrasında ise CHF, fırkanın ideolojik ve kurumsal kimliğine daha çok önem verecektir. Yunus Nadi daha SCF faaliyetleyen Gazi’ye yazdığı bir mektupta şöyle diyecektir:

“Memlekette eksik olan şeyin demokrasi ile parlamantalizm [parlamentarizm] olmadığı bir daha sabit olmuştur. Biz fırkayı iskat ederek Meclisi iskat etmiş olduğumuz için noksan olan şeyin ikinci bir fırka olduğu zannına ve hatasına düşmüş olduk sanıyorum. Fırka, ama yalnız fırka, azamî hürriyetle faaliyete getirildiği zaman, memleketin noksan zannolunan en büyük ihtiyacına cevap verilmiş olacaktır. Ve şimdilik bizde gidilebilecek yegâne mâkul ve kuvvetle iddia ediyorum ki en meşru ve makbul yol budur.”¹⁹

Yunus Nadi bu bağlamda demokrasinin mutlak kaideleri olmadığını ve her milletin

17 Taner Timur, *age*, s. 178.

18 Bu konuda bkz. Ludwig von Mises, *Bürokrasi*, (Çev. Feridun Ergin), Ankara, 2000. Tamamında bu konu tartışılan kitapta şöyle deniyor: “Topyekûn bürokrasi cereyanı; insanlığın yalnız bir kısmına inhisar etmeyerek bütün ırkları, milletleri ve medeniyetleri çevresi içine almağa çalışan ilk ideolojidir ve tarihin bugüne kadar kaydettiği en büyük harekettir. Modern arzı mukaddes, posta idaresi model tutularak kurulacaktır. Şimdiye kadar ideal uğruna sel gibi insan kanı akıtılmıştır.” *age*, s. 117.

19 Yunus Nadi’nin Gazi’ye 17.10.1930 tarihli mektubu. Nadir Nadi, *Perde Aralığından* (içinde), İstanbul, 1965, s. 227. Mektubun tarihinden, SCF’nin katıldığı olaylı 5.10.1930 seçimlerini takiben yazıldığı ve henüz SCF’nin faaliyette bulunduğu anlaşılıyor.

kendi ihtiyacına göre bir idare tarzı oluşturması gerektiğini kaydederek, 1789 Fransız İhtilali sonrası bir yüzyıllık mücadeleyle oluşan Fransız demokrasisine intibak etme düşüncesinin yanlışlığını iddia etmektedir.²⁰

1929 dünya ekonomik buhranı ve büyük çöküşün siyasî etkileri bütün dünyada hissedilmiş ve "... 1930-31'de oniki ülke, onu askerî darbeye olmak üzere hükümet ya da rejim değiştir..miştir."²¹ 1930'ların ortasında ise kriz öncesinde izlediği siyaseti değiştirmeyen birkaç ülke kalmıştır. Türkiye de siyasî olarak değişen ülkeler arasındadır. Türkiye demokratikleşme yerine otoriterleşme yolunu tercih etmiş olmakla beraber, 1930'lardaki otoriterleşmesi özgün özellikler içerir. İlk olarak SCF tecrübesi sonrası gelen otoriterleşme TpCF sonrasına göre farklıdır. SCF sonrası Takrir-i Sükûn dönemine geri dönülmemiştir. Tek parti yönetimi SCF'nı güdümlü olarak kendisi harekete geçirdiği için yine güdümlü olarak kendini feshettirmek suretiyle ortadan kaldırırken, TpCF hükümet tarafından kapatılmıştır. CHF, SCF karşısında kendisini TpCF karşısında olduğundan daha rahat ve güvende hissetmiş, Şeyh Sait isyanı ve akabinde 1926'daki İzmir Suikastı gibi hareketler olmamış, Ağrı Dağı isyanı ve Menemen hadisesi gibi olaylar mevzî kalmış ve bastırılmıştır. TpCF sonrasına göre SCF sonrasında "zor"dan ziyade "rıza"ya daha çok vurgu yapan bir otoriterlik söz konusudur. SCF sonrası tek parti yönetiminin otoriterliği bu çerçevede daha ideolojik bir karakter kazanmaktadır. SCF'nın liberalizmi karşısına devletçilikle çıkan CHF, 1931 seçimlerine Kemalizm adı verilen altı ilkeli bir beyannameyle girmiş ve 1931 CHF Büyük Kurultayında da bu ilkeler CHF programı haline gelmiştir.

Döneme ilişkin olarak Frederick Neumark, milliyetçilik ve laiklik politikalarıyla "ortaçağ"dan kopan Türkiye'nin, ortaçağı takip eden bir Türk merkantilizminin içine girdiğini iddia etmektedir. Neumark, Türkiye'nin içine girdiği merkantilizmin Avrupa'da ortaya çıkan yeni merkantilizmden çok, hakiki merkantilizme yakın olduğuna ilişkin tezini şöyle temellendirmektedir: "... merkantilizmi belirten başlıca vasıflar, bilhassa ulusal vicdanın doğması ile modern devletlerin kuruluşu, devletin ve siyasal düşüncelerin, sosyetenin her alanında ve bilhassa ekonomide hakim oluşu, nihayet ekonomsal yaşayışın, endüstrileşmesini, planlı ekonominin kurulmasını ve ekonominin dinamik -kuvvânî- bir şekil almasına doğru ilk denemelerin baş göstermesinden ibarettir."²² Yeni Türkiye'de bu vasıfların mevcut olduğunu belirten Neumark,

20 N. Nadi, *age*, ss. 227-228.

21 E. Hobsbawm, *age*, s. 126.

22 Frederick Neumark, "Yeni Türkiyenin Siyasal, Kültürel ve Ekonomsal Tekâmülü", *İÜHF*M, (Çev. Ahmed Ali Özeken), Yıl: 1, Sayı: 1, İstanbul, 1935, s. 215 ve tamamı, ss. 213-231. Türkiye'de görevli olan Ord. Prof. Neumark'ın 4 Haziran 1935'te Strasbourg'da vermiş olduğu konferansın metni olan bu önemli

Avrupa'da merkantilizmi takip eden liberal kapitalizmin Türkiye'de de yaşanıp yaşanmayacağını, Türkiye'nin Avrupa'nın tecrübelerini dikkate alarak iktisadî gelişmede bu aşamayı atlayıp atlamayacağını bir soru olarak ortaya koymaktadır.

Türkiye'nin siyasî rejimini değerlendiren Neumark, Türk anayasasının esas itibarıyla liberal bir zihniyet taşıdığını ve diktatörlük içermediğini, ancak fiilen devlet başkanını ve aynı zamanda tek partinin şefi olan Atatürk'ün diktatörlüğünün söz konusu olduğunu ifade ediyor. Ona göre bu diktatörlük, siyasî alanda tecrübesiz olan halkı eğitecek bir nevî, "terbiyeci diktatörlük"tür.²³ Neumark burada beş yıl önce yaşanan SCF tecrübesinden sonra CHF'nin tekelci bir durum kazandığını hatırlatarak müstakil mebusluk bahsine geçiyor:

"Fakat bazı vakıalar iktidar mevkiinde bulunanlara şu veya bu sebepten dolayı parti azası olm[a]yan vatandaşların büsbütün idareye iştirak imkânlarından mahrum edilmelerinin arzu edilmediğini göstermektedir. Ezcümle son parlamento seçimi esnasında bazı ekalliyet unsurlarını temsil eden müstakil sayılabilecekler kabul edilmiştir. Şüpheli ki gayet az miktarda olan bu müstakil sayılabileceklerin kanunî mevzuat üzerinde müspet bir tesir ve nüfuza sahip olmalarına imkân yoktur. Fakat fikrimce zikrettiğim bu vakıanın mahiyeti şudur: Türkiye'de siyasal kuvvetin mütemerkiz bir şekilde kullanılmasına rağmen bu suretle Esasî teşkilât kanunun ifade ettiği demokrasi zihniyetini unutturmamak, muhafaza etmek gayesi güdülmektedir."²⁴

Neumark'ın müstakil mebusluk yorumu "vesayetçi demokrasi" yaklaşımını, merkantilizm hakkındaki sözleri de "önce sınıfların oluşumu sonra demokrasi" yaklaşımını akla getirmektedir. Bu iki yaklaşımın aşamalı olarak demokrasiye hedefleyen benzerliği dikkat çekicidir. Türkiye'deki tek parti yönetiminin demokrasiye geçişi hazırlayan bir vesayet partisi, tek parti yönetiminin ideolojisi Kemalizmin de bir vesayet ideolojisi

metne, bugüne kadar hemen hemen hiç atıfta bulunulmamış olması şaşırtıcıdır. Dönemin şartları içinde Neumark'ın tek parti yönetimini "diktatör", "terbiyeci diktatör" gibi kavramlarla nitelendirebilmesi ve tek parti yönetimini, adeta adını koymadan bir "vesayet partisi" olarak değerlendirmesi dikkat çekicidir. Ancak bu yorumun 1935 sonrası parti-devleti yönündeki gelişmelerden önce yapıldığına işaret etmek isterim.

23 Frederick Neumark, agm, ss. 216-217. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu'nun söylediğine göre, CHP Genel Sekreteri Memduh Şevket Esendal, 1944'te kendisine Millî Şeflik ile anayasa arasındaki ilişkiyi Neumark'ın 1935'te yazdığına benzer bir şekilde anlatmaktadır. "Siz hukuk profesörüsünüz... Bilirsiniz ki, bazı memleketlerin anayasaları yazılmış, bazılarınsı ise yazılmamıştır. (...) Bizim ise, iki anayasamız vardır: Yazılmış ve yazılmamış... Bunlardan yazılmış olanı, senin kitapta okuduğun, Teşkilâtı Esasiye Kânunu'dur. Yazılmamış olanı ise, şimdiki fiilî durumumuz, yâni Şef sistemimizdir. Bu sistem kuvvetini CHP'nden alır. [Memduh Şevket Esendal], yazılmamış anayasanın lüzum ve zarureti, Türk inkılâbının ve Cumhuriyetin, başından beri birbirini tâkip eden çeşitli hadiseler ve nihayet o sırada içinde bulunduğumuz İkinci Cihan Harbi'ne bağlayarak, uzun uzun izah ettikten sonra: 'Mamafih elbette bir gün gelecek, yazılı anayasamız harfi harfine tatbik olunacaktır' dedi." Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, *Türkiye'de Üç Devir*, C: 1, ss. 467 – 470'den aktaran Cemil Koçak, *Türkiye'de Millî Şef Dönemi*, İstanbul, 1999, C: 2, s. 363.

24 Frederick Neumark, agm, s. 217.

olarak değerlendirilişi üzerinde kısaca durmak istiyorum.

Vesayet anlayışına göre Türkiye’de tek parti yönetiminin olmasının sebebi toplum henüz siyasî, kültürel ve ekonomik olarak demokrasiyle yönetilecek bir seviyede olmamasıdır. Tek parti yönetimi seçkinler marifetiyle toplumu geri kalmışlıktan kurtararak çağdaşlaştıracak bir devrim yapmış ve bu devrimin toplumda yerleşeceği bir süre için toplumu demokratik olmayan bir şekilde yönetmiştir. Ancak tek parti yönetiminin nihaî hedefi demokrasiye geçmektir. Nitekim Türkiye’deki tek parti olan CHP kendi isteğiyle 1945 yılında çok partili hayata geçmiş, 1950’de de seçimlerin sonucunda barışçı ve demokratik bir şekilde iktidardan ayrılmıştır.²⁵ Vesayet yaklaşımı Türkiye’nin tek partili dönemi takip eden çok partili hayatına atıfta bulunurken, Neumark daha 1935’te CHP’nin bu niyeti taşıdığını iddia etmektedir. Buna karşılık CHP’nin tek parti döneminde böyle bir niyet taşımadığını düşünmek de mümkündür.

1935 Kurultayından sonra CHP giderek artan bir şekilde ideolojik denetime ve bir parti-devlet özdeşliğine yönelmiştir. Ancak CHP’nin ideolojisi ve uygulamaları bu dönemde dünyada özellikle Almanya’da 1933’te iktidara gelen Nasyonal Sosyalizmin etkisiyle yaygınlaşan “benzer” eğilimlerden farklılıklar da taşır. Bu farklılıklar, Türkiye’nin toplumsal formasyonundan ve dış politika tercihindan kaynaklanmaktadır. Biraz daha açarak devam edecek olursak, Türkiye’nin toplumsal formasyonunda gelişmiş burjuvazi ile devrim yapma ihtimali olan bir işçi sınıfının karşı karşıya gelmesi mümkün olmadığı için, faşizme nesnel olarak imkân yoktur. Türkiye’nin dış politikası ise revizyonist cepheye mesafeli ve barışçı esas alan bir politikadır. Türkiye’nin dış politikada “barış” yanlısı tercihi yanında “bağımsızlık” ilkesi de, onu uluslararası/evrensel ideolojilerden de olabildiğince uzak durmaya yöneltmiştir. Bu yüzden bazı benzerlikler ve etkiler karşısında da Kemalistler “biz bize benzeriz” şeklinde özetlenebilecek tavırlarını gösterecek tedbirler almış ve Kemalizmi uluslararası etkilerden uzak bir millî ideoloji olarak tanımlamışlardır. Dönemin dünya şartlarında ise Hobsbawm’ın işaret ettiği üzere, uluslararası sistemi oluşturan ulus-devletlerin arasındaki mücadeleleri aşan bir uluslararası ideolojik iç savaş hüküm sürmektedir. Hobsbawm, bu ideolojik iç savaşın taraflarını şöyle tanımlamaktadır:

25 Bu yönde değerlendirmeler için bkz. Maurice Duverger, *Siyasi Partiler*, Ankara, ss. 335-364 ve özellikle ss. 358-364; Mete Tunçay vesayet rejimi, vesayet partisi gibi kullanımlarıyla kavramın Duverger, Tarık Zafer Tunaya, Walter Weiker, La Palombara ve Weiner tarafından kullanılmasını değerlendirmektedir. Tunçay farklı kişilerin birbirlerinden habersizce Türkiye’de CHP’nin tek parti yönetimlerini bu şekilde adlandırmalarına dikkat çekiyor. Mete Tunçay, *TC’nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923 – 1931)*, İstanbul, 1989, ss. 10-26. Neumark’ın 1935’te bu yönde serdettiği görüşlerini yukarıda kaydetmiştim. Keza Ahmet Hamdi Başar da bu dönemi vesayet rejimi olarak değerlendiriyor: “Benim kanaatim bu memlekette hürriyetin, demokrasinin ve garplılışmanın ancak inkılâp yolu –hatta onların tâbiri ile- vâsilik yolu ile mümkün olacağı merkezindedir.” Ahmet Hamdi Başar, *Hürriyet Buhranı*, İstanbul, 1946, s. 100; ayrıca s. 104 ve 107.

"(...) bu iç savaşın en önemli cephe hatları mevcut kapitalizm ile komünist toplumsal devrim arasında değil, ideolojik aileler, bir yanda onsekizinci yüzyıl Aydınlanmasının ve kuşkusuz Rus devrimini de kapsayan büyük devrimlerin çocukları ile, öte yanda bunun muhalifleri arasında çizildi. Özetle, cephe, kapitalizm ile komünizm arasında değil, ondokuzuncu yüzyılın 'ilerleme' ve 'gericilik' dediği şeyler arasında -ancak bu terimler artık duruma tam uygun düşmüyordu- çizildi."²⁶

Dönemin Türkiye'sini değerlendirebilmek için Hobsbawm'ın çerçevesinden hareket ederek Türkiye'nin, Almanya'nın üstünlüğündeki İkinci Dünya Savaşı yıllarındaki savrulmaları bir yana bırakılırsa, esas itibarıyla Aydınlanma devriminin yanında olduğu söylenebilir. Türkiye için bu durum bir an önce medeniyete ulaşmak şeklinde ifade edilmektedir. Bu bakımdan bu dönem Türkiye'si için öncelik demokrasi değil medenileşmektir.²⁷ Ancak 1930'larda CHP, dünya ölçeğinde gerileyen liberalizme ve liberal demokrasiye tavır almakta, Kemalist ideolojiyi ve "kemalist demokrasi"yi bunlara karşı mevzilendirmektedir.

II. 1931'de Köylü ve Amele Mebusların Seçimi

a. Köylü ve Amele Mebus Seçilmesi

1931 seçimlerinde CHP listesinden 13 köylü-çiftçi, 7 sanatkâr-işçi, 2 maden işçisi aday gösterilmiş ve seçilmiştir.²⁸ Bu durum, dünya iktisadî buhranının Türkiye'yi ağır bir şekilde etkilemesi ve SCF tecrübesiyle başlayan CHF içindeki arayışın sonuçlarından biridir. Meslekî temsil düşüncesinden etkiler taşıyan amele ve çiftçi mebus seçiminde, Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın SCF'nin feshedilmesinden sonra halkın durumunu incelemek amacıyla çıktığı üç aylık yurt gezisine müşavir olarak katılan Memduh Şevket

26 Hobsbawm, s. 171.

27 İsmet İnönü'nün Atatürk'ün ölümünden sonra Cumhurbaşkanı seçilmesi dolayısıyla 11 Kasım 1938'de TBMM'nde yaptığı teşekkür konuşmasında söyledikleri bu bakımdan anlamlıdır: "Türk milletini az zamanda büyük bir medeniyet seviyesine yükseltmiş, Türk milletine en kısa yoldan temiz cemiyet hayatını, feyizli terakki yollarını açmış inkılâplar kalb ve vicdanımızın en aziz varlıklarıdır." [abç] *İsmet İnönü'nün TBMM'deki Konuşmaları*, C: 1, Ankara, 1992, s. 434. Türk devrimi "medeniyetin bekleme odası"ndan bir an önce medeniyete girme çabasıdır ve dönemin dünya şartları da dikkate alındığında demokrasinin tali kaldığı görülecektir. Bilsay Kuruç şöyle diyor: "Medeniyet (...) Cumhuriyet kadroları için kutsal kavramdır." Bilsay Kuruç, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Ankara, 1987, s. 12.

28 Fahri Çoker, *Türk Parlamento Tarihi*, D: IV, C: I, s. 9; müstakil mebusluk için ayrıldığı halde ikinci seçmenlerin müstakil adaylara oy vermeyerek boş bıraktığı 10 mebusluk için yapılan seçimde de bir çiftçi mebus daha seçilmiştir. F. Çoker, *age*, s. 45.

Bey'in²⁹ önemli bir rolü olduğu söylenebilir.³⁰ Türkiye'de meslekî temsil düşüncesinin Osmanlı'ya giden kökleri vardır ve eski bir ittihatçı olan Memduh Şevket Bey eskiden beri bu yönde düşünmektedir. Hatta, Memduh Şevket Bey 1920'deki TBMM'nin ilk açılış hazırlıklarında Ankara'ya gelerek yeni devletin meslekî temsil esasına göre kurulması ve bu şekilde çiftçi ve küçük esnafın korunması yönünde çalışmalar yapmıştır.³¹ Nitekim daha sonra TBMM'nde bu yönde tartışmalar da olmuştur.

1930'daki Gazi'nin yurt gezisinde özel müşavir olarak bulunan Memduh Şevket Bey'i bu geziye yine özel müşavir olarak katılan Ahmet Hamdi Başar şöyle anlatıyor:

"Halkın, halk tarafından idare olunmasını, halk ve meslek teşekkülleri meydana getirilmesini, bunlara dayanmış bir idare kurulmasını isterdi. (...) Seyahata müşavir olarak alınması, hem kendi fikirlerinden istifade edilmek, hem de halk Fırkasına yeni verilecek veçhede kendisinden ne dereceye kadar istifade mümkün olduğunu anlamak içindi."³²

Memduh Şevket Bey'den ne ölçüde yararlanıldığını daha sonra değerlendirmek üzere, Başar'ın Memduh Şevket Bey'in görüşlerini özetleyen şu ifadelerini aktaralım:

"Her meslek erbabı, kendi aralarında birleşecek; onların birleşmesinden doğacak kuvvet de bir arada birleşecek; bu surette devlet iktidarı meydana gelecek. Bittabi parlamentonun da böyle kurulması lâzım. Bu suretle devlet ve millet ayrılığı ortadan kalkıyor. Eğer parlamento, yani mesleklerin adamları, ekseriyetle bir şeye karar veriyorlar ve onu tatbik ediyorsa o, memleket ekseriyetinin isteğine uygun demektir. İşte bu adamlar toplanırlar; devletçilik yaparlar, amenna; fertçilik yaparlar amenna. Fakat bunlar yapmalı; yoksa bütün bunların üstüne tepeden inme 'ben böyle istiyorum' dememeliyiz."³³

Memduh Şevket Bey liberal değildir ve devletin ekonomiye karışması gerektiğini kabul eder. Ancak meslekî temsile dayanmayan tepeden inme devletçilikten hoşlanmamaktadır. Böyle bir devletçiliğin eninde sonunda bir memur hâkimiyetine yol aç-

29 Memduh Şevket Bey (Esendal) (1884-1952) - Çorlu'da doğan Esendal düzenli bir eğitim görmemiş kişisel çabasıyla kendisini yetiştirmiş ve Fransızca öğrenmiştir. 1900'de Gümrük İdaresine giren Esendal 1906'da İttihat ve Terakki Cemiyetine girmiş ve 1908'den sonra da Cemiyetin "müfettiş"liğini yapmış, özellikle çiftçi ve esnaf sorunları üzerinde Kara Kemal'le birlikte çalışmıştır. F. Çoker, *TPT*, D: IV, C: V, ss. 203-204.

30 Bu gezi ve Memduh Şevket Bey'in fikirleri için bkz. Ahmet Hamdi Başar, *Atatürk'le Üç Ay ve 1930'dan Sonra Türkiye*.

31 Fahri Çoker, *age*, C: II, s. 203.

32 *age*, s. 16.

33 *age*, s. 53.

çağını düşünmektedir.³⁴ Mevcut şartlarda devletçiliğe gidişin kaçınılmaz olduğunu da düşünen Memduh Şevket Bey, bu yolun çıkmaz bir yol olduğunu şu sözlerle ifade ediyor: “Olacak ama işte yine olmayacak!”³⁵

Ahmet Hamdi Başar'ın Memduh Şevket Bey'in meslekî temsil düşünceleri hakkındaki eleştirileri, dönemin CHF tarafından da benimsenen yaygın bir görüşünü dile getirdiği için önemlidir. Başar'a göre, TBMM'nin meslekî temsil esasına göre oluşturulması toplum içinde çatışan ve uzlaşan sınıf tezatlarını meşrulaştırmak ve “devletin akıl merkezi”nde devam ettirmek anlamına geliyordu ve çok tehlikeliydi. Bu durumda Meclis'te mücadeleler olacak ve çoğunlukta olan meslek grupları bir tür çoğunluk diktatörlüğü kuracaklardı. Sınıf ve meslek şuurunun Meclis'teki mevcudiyeti ise millî birliğin kurulmasını imkânsızlaştırıyordu.³⁶ Başar demokratik ülkelerde fırkaların meslek ve sınıf temsilcilerini Meclis'e taşıdıklarını, ancak bu meslek ve sınıf temsilcilerinin fırkaların doktrinlerine bağlanmak zorunda olduklarını, doktrinlerin de bütün halkı ve sınıfları kucakladıklarını iddia eder. Meslekî temsil ise, memleket işlerinin sadece sınıf çıkarlarına göre belirlenmesi demektir.³⁷ Başar bu eleştirilerine rağmen bazen de taraftar olduğu iktisadî devletçiliğin meslekî temsil üzerine oturabileceğini de düşünmektedir.³⁸ Bu şekilde idarî devletçilikten ve memur hâkimiyetinden kurtulmak mümkün olabilecektir. Ancak bu parlamentonun üstünde devletin akli olacak bir plan idaresi sayesinde mümkün olabilecektir.³⁹

Başar fikirlerini dönemin şartlarına uygun bir şekilde sunmadığından derhal bertaraf edilirken,⁴⁰ tecrübeli Memduh Şevket Bey fikirlerini dönemin hassasiyetlerine uygun bir şekilde savunmuş ve bunun mükâfatını görerek CHF listesinden mebus seçilmiş ve fikirleri kısmen kabul edilerek amele ve çiftçi mebuslar seçilmiştir.

b. Köylü ve Amele Mebuslar

1931 seçimlerinin müstakil mebuslar için ayrılan yerler dışındaki önemli bir yenilik ve

34 *age*, ss. 52-53.

35 *age*, s. 53.

36 *age*, s. 57.

37 *age*, ss. 57-58.

38 *age*, s. 54. Başar, meslekî temsile inanmıyor ama iktisadî inkılâbı sağlamak için Memduh Şevket Bey'in fikirlerinden stratejik olarak yararlanmak istiyor: “Eğer bu seyahat sonunda iktisadî inkılâba Gazi'yi imale [meylettirmek] edebilirsek, bu işte Memduh Şevket'in meslekî temsil taraftarlığından çok istifade mümkün...” *age*, s. 54.

39 *age*, s. 58.

40 A.H.Başar adı geçen kitabında bertaraf edilmesini oldukça naif bir şekilde anlatır, tıpkı iktisadî devletçilik inkılâbını nasıl yapacağını anlatırken olduğu gibi “Gazi'ye fikirlerimi anlatabildiğim ve kendisini ikna ettiğim zaman her şey halledilmiş olacaktı.” *age*, s. 123.

özelliği de CHF listesinden köylü ve amele mebuslar seçilmesidir. Köylü ve amele mebus adaylarının belirlenmesindeki yol(lar) ise dikkat çekicidir. Adayların belirlenmesinde tutulan yol hem adayların temsil kabiliyetine, hem de CHF'nın bir parti olarak kadro devşirme işlevini yerini getirebildiğine ilişkin ciddi şüpheler uyandırmaktadır.

İstanbul'da amele mebus adaylarının belirlenmesine ilişkin örnekler ilginçtir. İstanbul'dan seçilen amele mebuslardan Hamdi Usta şöyle anlatıyor:

"Her günkü gibi fabrikada iş başındaydım. Cevdet Kerim Bey olduğunu sonradan öğrendiğim zat fabrikaya gelmiş. Bu zata da fabrikaya gelen diğer ziyaretçiler gibi bu san'atı nerede öğrendiğim hakkında izahat verdim. Bundan sonra benimle özel görüşmek istediğini bildirdi."⁴¹

Cevdet Kerim Bey özel görüşmede Hamdi Usta'ya Anadolu'ya bir görev olursa gider misin diye sorunca, hükümet işi ise şimdiki ücretten az dahi olsa gidebileceğini söylemiştir. Bunun üzerine Cevdet Kerim Bey'in, mebus adaylığından bahsedince şaka yaptığını zanneden Hamdi Usta, daha sonra fırka merkezine davet edilerek, kendisinden adaylık beyannamesi alınmıştır.

Beyazıt'ta kunduracılık yapan Hayrullah Usta ise seçilişini şöyle anlatıyor:

"Dükkânda çalışıyordum. Saat 16 buçuk raddelerinde idi. İki müşteri geldi. Kendilerine 41 numara kahverengi bir iskarpin istediler. İstenilen iskarpini çıkardım. İskarpini iki kat kösele olduğu için biraz ağır olduğunu söylediler. Daha hafifini isterseniz yapalım dedim. Olmaz, bize bu akşam lâzım dediler. Yalnız lakırdı arasında benden işime dair bazı izahat aldılar. Giderken akşama fırka merkezine uğramaklığımı söylediler."⁴²

İstanbul amele mebuslarından Yaşar Usta da Cevdet Kerim Bey tarafından seçilişini benzeri şekilde anlatıyor.⁴³ Diğer amele mebus adaylarının seçimine ilişkin yer alan haberlere göre, 1931 seçimlerinde amele ve çiftçi mebus seçilmesinin de fikir babası olan Memduh Şevket Bey (Esental) Zonguldak'tan 3 amele mebus adayı belirleyerek Gazi'ye sunmuştur. Haberin devamında, Zonguldak'tan seçilecek amele mebus adayları hakkında İş Bankası Genel Müdürü Mahmut Celal Bey'in (Bayar) Zonguldak'ta yaptığı incelemelerden sonra Gazi'ye bilgi sunmak için Ankara'ya gittiği kaydedilmektedir.⁴⁴ Amele mebusların seçileceği Zonguldak'ta Gazi'nin eski yaveri olan Cevat

41 "Amele Mebuslar Ne Diyorlar?", *Yarın*, 22 Nisan 1931.

42 "Amele Mebuslar...", *Yarın*, 22 Nisan 1931.

43 "Amele Mebuslar...", *Yarın*, 22 Nisan 1931.

44 "İntihabat 25 Nisanda!...", *Cumhuriyet*, 16 Nisan 1931.

Abbas Bey'in de incelemeler yapmış olması, amele mebus seçimlerine verilen önemi göstermektedir.⁴⁵

CHF listesinde "çiftçi ve amele sınıfını temsilen mebuslar" olacağı haberleri üzerine, sanayiciler de kendi temsilcilerinin de olması için mensucat mühendisi Vasıf Bey'in aday gösterilmesi için Millî Sanayi Birliği⁴⁶ aracılığıyla CHF'na başvurmuşlardır. Cumhuriyet gazetesi bu başvurunun "iktisadî buhrana çareler ararken sanayi mesailine ve bu meyanda bilhassa mensucat sanayiine büyük bir ehemmiyet veren Halk Fırkası..."nca kabul edilmesinin kuvvetli bir ihtimal olduğunu yazmıştır.⁴⁷

Nitekim Millî Sanayi Birliği'nden Hasan Vasıf Bey İstanbul mebusluğuna seçilmiştir. Hasan Vasıf Bey seçildikten sonra yapılan bir toplantı ile sanayicilerin talepleri tespit edilerek, Vasıf Bey'in Meclis'te bu talepleri takip etmesi istenilmiştir.⁴⁸ Bu toplantı Vasıf Bey'in yanında yine İstanbul mebusu Hayrullah Bey'in katılımıyla yapılmış ve sanayicilerin hükümetten istekleri şu şekilde belirlenmiştir: "Kazanç vergisinin kanuna uygun bir şekilde tarhi, muamele vergisi kanununun çabuk çıkarılması, kredi açılması".⁴⁹ CHF listesinden seçilen kunduracı Hayrullah Bey de esnafın ihtiyaçlarının tespit edilmesi için Kunduracılar Cemiyeti ile bir toplantı yapmıştır.⁵⁰

Seçimlerden sonra boş kalan mebusluklar için İstanbul sanayicileri ve fabrika sahipleri CHF'na başvurarak kimya sanayi mühendisi Burhanettin Bey'in seçilmesi temennisinde bulunmuşlardır. Burhanettin Bey Meclis'te sanayinin gelişmesini amaçlayan bir program dahilinde çalışacağını ifade etmiştir.⁵¹ İstanbul sanayicileri bununla da

45 "Zonguldak Amelesinin Memnuniyeti", *Hakimiyeti Milliye*, 17 Nisan 1931.

46 İstanbul Millî Sanayi Birliği 1931 seçimlerinde etkin bir şekilde rol oynayarak temsilcilerini TBMM'ne göndermeye çalışmış ve başarılı olmuştur. Millî Sanayi Birliği'nin kuruluşundan itibaren etkin olduğu görülüyor. Birliğin kuruluşunda, daha sonra SCF'nın mebuslarından olacak olan Süreyya İlmen Paşa'nın büyük katkıları olmuştur. Süreyya İlmen CHF tarafından fabrikatör olduğu için CHF'nı temsil etmek üzere 1926'da İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası Meclisi'ne seçilmiştir. Süreyya İlmen buradaki çalışmalarında ithalat ve ihracatçıların belirleyiciliği ve çıkarları altında sanayinin tamamen ihmal edildiğini görmüştür. İlmen odanın adında ticaret ve sanayi ibarelerinin olmasına rağmen, otuz tüccar üye içinde resmen 5 sanayici üye olduğu, gerçekte ise kendisiyle beraber Havlucu Recep Bey'le ancak iki üyenin sanayici olduğu bilgisini veriyor. Süreyya İlmen, *Teşebbüslerim ve Reisliklerim*, İstanbul, 1949, ss. 117-118. Süreyya İlmen bu noktadan hareketle ayrı bir sanayi odasının kurulması için çalışmış, bu durum İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası ile, basına da akseden, bir anlaşmazlık yaratmıştır. Tartışmalar sonucu bir Millî Sanayi Birliği kurulmuş ve bu birlik hükümetin sanayii teşvik etmesini ve halkın yerli sanayinin ürünlerini kullanmasını sağlamaya çalışmıştır. S. İlmen, *age*, ss. 119-134.

47 "Listenin Cumartesiye Neşri Muhtemeldir!", *Cumhuriyet*, 15 Nisan 1931.

48 "Kat'i Netice Anlaşıldı", *Cumhuriyet*, 26 Nisan 1931.

49 "Fabrikatörlerin İstedikleri", *Son Posta*, 28 Nisan 1931.

50 "Yeni Mebuslar Sanayi Erbabı ve Esnafın İhtiyaçlarını Tesbit Ediyor", *Hakimiyeti Milliye*, 27 Nisan 1931.

51 "Bir Namzet Daha", *Son Posta*, 5 Mayıs 1931.

yetinmeyerek Türk Atlas fabrikası sahibi Salih Kemal Bey'in de aday gösterilmesini istemişlerdir.⁵²

Zonguldak'tan amele namına seçilen iki mebus Hasan ve Esat Efendiler TBMM'nde amelenin hakkını arayacaklarını ve özellikle bir an önce İş Kanununun çıkması için çalışacaklarını ifade etmişlerdir. Zonguldak ameleleri ise kendi aralarından iki mebus seçildiği için CHF genel sekreterliğine bir teşekkür telgrafı çekmişlerdir.⁵³

İzmir'den seçilen amele mebuslar da Ankara'ya gitmeden önce tüccarlarla bir toplantı yaparak iktisadî buhran ve vergi durumları hakkında görüşmüşlerdir.⁵⁴

İstanbul'dan seçilen amele mebusları iş kollarının sorunlarını ve ihtiyaçlarının listesini yapmaya çalışmışlar ve İstanbul seçimlerine fesat karıştığı şeklindeki iddiaları yalanlamışlardır.⁵⁵

Seçilen amele mebus adaylarından birinin iş kanunu çıkarmaya çalışacağını ve iş saatlerini azaltmak yerine dokuz saat olarak belirlenmesini istediğini ifade etmesi üzerine *Son Posta* gazetesinde bu adayın ameleleri temsil edemeyeceğini ileri süren bir yazı çıkmıştır.⁵⁶

İşçileri temsil edecek bir dernek olmaması hususu bu yazı dışında başka vesilelerle de vurgulanacaktır.

İşçiler adına müstakil mebusluğa aday olan eski Şark Şimendiferleri Amele Sorumlu Temsilcisi Üzeyir Avni Bey, Arif Oruç'un *Yarın* gazetesinde Çiftçi ve İşçi Fırkası konusunda kendisiyle yapılan mülâkatta işçileri temsil edecek bir teşekkül olmayışına dikkat çekerek bir işçi partisinin gerekliliğini ifade ediyor:

"Memleketin emekçisini temsil etmek üzere evvelce teşekkül etmiş olan Amele birliği ve Amele teali cemiyeti feshedilmiştir. Bugün bütün işçileri temsil edecek bir teşekkül yoktur. Bu ise sarıh bir ihtiyaçtır. Bu ihtiyaç teemmül ve tatmin edilerek siyasi mahiyeti de haiz ve bütün emekçileri kucaklayacak derecede şümüllü olan bir işçi partisi yaratmalıdır."⁵⁷

52 "İstanbul Mebusu", *Cumhuriyet*, 11 Mayıs 1931.

53 "Amele Mebuslar İş Kanunu İçin Uğraşacağız Diyorlar", *Son Posta*, 3 Mayıs 1931.

54 "Amele Mebuslar", *Anadolu*, 27 Nisan 1931.

55 "İstanbulun Amele Mebusları İş Başında...", *Milliyet*, 26 Nisan 1931.

56 "İster İnan, İster İnanma!", *Son Posta*, 23 Nisan 1931.

57 "Çiftçi ve İşçi Fırkası Etrafında Türk İşçisinin Hakları Ne Olacak", *Yarın*, 13 Haziran 1931. Esnaf Cemiyetleri hakkında çıkan bir haberde yeni çıkacak İş Kanunu ile cemiyetlerin basit temsil ve tescil işlerinden ziyade iktisadî bir yapı kazanması, yardımlaşma karakteri kazanması ve hatta Bulgaristan'daki gibi kooperatiflere dönüşmesi yönünde düzenlemeler yapılması isteklerinden bahsedilmektedir. ("Esnaf Cemiyetleri",

CHF listesinden seçilen 15 çiftçi⁵⁸ ve 7 amele mebusun TBMM’ndeki ilk günleri başında ilgiyle takip edilmiştir. Son Posta gazetesi çiftçi ve amele mebusların Ankara’ya çabucak alıştıklarını ve birbirleriyle anlaştıklarını yazıyor:

“Hemen hepsi de köyün veya kasabanın kıyafetini muhafaza etmişler ve pek de iyi yapmışlardı.

Öğleden sonra Meclise geldikleri zaman bu şekillerile salona biraz renk vermiş oldular. Fakat siyah ceket ve çizgili pantolonlularla [diğer mebuslar kastediliyor] pek anlaşılamadılar. Sessiz, yabancı ve çekingen duruyorlardı. Ayrı, ayrı sıralarda oturmuşlardı. Fakat teneffüs esnasında birleştiler...”⁵⁹

c. Bir Köylü Mebus Seçimi Örneği: Konya’dan Mustafa Lütfü(i)

TBMM’ne amele ve çiftçi (köylü) mebus seçilmesi kararıyla, bu adayların belirlenmesi sorunu ortaya çıkmıştır. Konya’da Mustafa Lütfü Bey’in çiftçi mebus olarak belirlenmesi süreci, çiftçi mebus adaylarının nasıl seçildiğine ilişkin bir örnek olmak bakımından değerlidir.

1931 yılında Gazi’nin yurt gezisinin İzmir’den başlayan ikinci safhasına katılan 2. Ordu Müfettişi I. Ferik Fahrettin Paşa, gezi bittikten sonra CHF Genel Sekreteri Recep Bey’den aşağıya aynen aktaracağımız şifreli telgrafı alır.

“Gayet aceledir.

Çok dikkatle keşidesi. Zata mahsus.

İzmir’de 2. Ordu Müfettişi I. Ferik Fahrettin Paşa Hazretlerine,

Konya’dan bir çiftçi mebus yapmak kararındayız. Reisi cumhur hazretleri arzu edilen evsafı bir namzet bulunması işinin bizzat zatı devletlerine havalesini irade buyurdular. Namzette arzu edilen evsafın esaslarını aşağıda yazıyorum:

Namzet MÜTEGALLİBE olmamalı, kimsenin ADAMI bulunmamalı, az çok arazi ve çift çubuk sahibi olmalıdır. Civar veya tensib buyurulacak köylerden bizzat görülüp seçilmesi hususunda zatıdevletlerinin zahmet ihtiyar buyurmalarını rica ederim. Eskiden askerlik yapanlar tercih edilebilir. Alınacak talepnameşi posta ile gönderilmekle beraber isminin ve hüviyetinin şifreli işâr buyrulması ve vakit dar olduğundan müm-

Cumhuriyet, 4 Temmuz 1931.) İzmir’de ise berber esnafı kooperatifleşme kararı almıştır. (“İzmir Berberleri Bir Kooperatif Kuruyorlar”, *Anadolu*, 12 Mayıs 1935.)

58 Manisa’dan çiftçi mebus olarak seçilen Halil Bey TBMM’nin açılışını takiben istifa etmiş, ancak istifası kabul edilmemiştir. Ondan daha önce de yine Manisa’dan Nifli Halil Ağa, Manisa mebusluğundan istifa etmiştir. “Manisa Meb’usunun İstifası”, *Son Posta*, 8 Mayıs 1931.

59 “Çiftçi ve Amele Meb’uslar, Kıyafetleriyle Meclise Renk Verdiler; Fakat Yabancı Duruyorlar”, *Son Posta*, 6 Mayıs 1931. Bu konudaki bir başka habere göre de, işçiler TBMM’nde kıyafetlerini muhafaza etmek yanında kravat takmamayı taahhüt etmişlerdir. “Amele ve İşçi Elbisesi ile”, *Son Posta*, 26 Nisan 1931.

kün merteye acele edilmesi ve mahrem kalması ayrıca ricayı mahsusumdur. Esaslar şunlardır:

1. Namzet mebus seçildikten sonra da çiftçi kalacak, hayatını terketmeyecek mesleğine daima sadık kalacaktır. Mebusluğunda, tatil zamanında yine mesleğine ve mesleği iştiğaline merbut kalacak, tatilinde köyünde aynı hayat tarzını yaşayacaktır.
2. Behemehal milliyetperver olacak, BEYNELMİLEL HER CERYANA ALEYHTAR bulunacak, gerek meclisteki hal vaziyet söz ve faaliyetinde ve gerek meslekdaşları ile temaslarında bu noktai nazarı takip edecek.
3. Cumhuriyet Halk Fırkası'na ve O'nun bütün prensiplerine, akidelerine, hareketlerine tam sadakat sahibi olacak ve mebusluğu müddetince bu vaziyetini muhafaza edecek, MUTAASSIP olmayacak.
4. Meclis'teki hayatında hal ve vaziyeti ve kıyafeti esas memleketindeki gibi olacak, meclis içtimalarına ve her yere kasketi, poturu ile gelecek, gündelik hayat ve yaşama tarzını değiştirmeyecek, yalnız merasim günlerinde herkes gibi frak-jaket-redingot giyecek.
5. Yeni harflerle az çok okur yazar olacak, bu hususta eksikliği varsa meclisteki hizmeti esnasında çalışıp tamamlayacak.
6. Konuşurken, zeki ve akliselim sahibi olacak, çok yaşlı ve mütegalibe olmayacak.
7. Mücadele-i Milliye'de bir lekesi olmaması, muhitinde nazarı dikkati calıp bir kusur ve sevimsizliği bulunmamalı. Milli Mücadelede hizmet etmeleri ve intihabatta ve diğer vesilelerde fırkamıza hizmet etmiş olması arzu olunur. Hiç olmasa muarrız bulunmamış olmalı, fırkaya kaydı yoksa derhal yaptırılmalıdır.
8. Bu esasları tesbit edecek mahiyette imzalı bir mebusluk taleptnamesi verecek.
9. İmza: Cumhuriyet Halk Fırkası Umumi Katibi. RECEP.
10. MM Vekaleti. Hususi Kalem 7.4.931 tarih ve 8 numaralıdır.
11. MM Vekili ZEKAİ⁶⁰

Telgrafi alınca Konya'ya giden Fahrettin Paşa işi "kamufle" ederek çiftçi mebus adayları aramaya başlar. O günlerde ziraat ve çiftçilik tetkikatı için Macaristan'a bir heyet gideceği haberleri basında yer alınca, Fahrettin Paşa Konya Valisi İzzet Bey'e Macaristan'a göndermek için kimleri tavsiye edebileceğini sorar. Vali Hoca Hasan Efendi'nin oğlu Mustafa Lütfü'yü tavsiye ederek, Mustafa Lütfü'nün babası Hasan Efendi'nin 'yobaz, yani cahil hocalardan olmayıp, 'bilgili ve açık fikirli' olup oğlunu da bu şekilde yetiştirdiğini anlatarak, Hasan Efendi'nin 20 yıl önce hiçbir köyde okul yokken köyüne okul açmak için mücadele eden ve başaran kişiliğini övmüştür. Vali bey Mustafa Lütfü ile beraber iki ayrı köyden iki kişiyi daha tavsiye eder. Fahrettin Paşa bu konuda başka kimselerden de

60 Aktaran Fahrettin Altay, *10 Yıl Savaş (1912-1922) ve Sonrası*, İstanbul, 1970, ss. 441-443.

tavsiyeler almakla beraber ortak olarak en çok beğenilen bu üç adayı seçer.⁶¹

Fahrettin Paşa'nın bu üç kişiyi Osmanlı Bankası'nın Konya şubesinden de soruşturması dikkat çekicidir.⁶² Bankadan her üçünün, bilhassa Mustafa Lütfü'nün itimada şayan olduğu bilgisini alan Paşa, bu üç kişiyi köylerinde görmek ister.⁶³ Köylerde şahsî izlenimlerinin dışında, köyde nasıl tanındıklarını ve 'rençberlere zulüm yapıp yapmadıklarını' araştırdıktan sonra, bu üç kişiden Mehmet İstanbul'da olduğundan, Ahmet okuma-yazma bilmediğinden şanslarını kaybedince Mustafa Lütfü'nün şansı artmıştır.

Fahrettin Paşa ile Mustafa Lütfü arasında siyaset üzerine geçen bir konuşma Mustafa Lütfü'nün siyasete bakışını özetlemektedir. Özetlemesinin ötesinde, Serbest Fırka olayının siyasete bakışı nasıl etkilediğini de anlatmaktadır:

"... Serbest Parti ile ilgisini sorduğum vakit yeğen gülerek:

- Mustafa benden akıllı çıktı o işe ben heves ettim, Onu da beraber gidip yazdırmaya çalıştım kabul etmedi ben yalnız kaldım. Sonu da malûm...

- Demek o Halkçı idi?

- Hayır o da değil, Onun çiftinden çubuğundan başka şeyde gözü yok...

Biz böyle konuşurken temiz bir köylü kıyafeti ile kendisi gibi bir delikanlı içeri girdi ve hemen elimi öpmek istedi. Aradığımız Mustafa bu imiş. Zorla oturdu konuşmaya başladı. Niçin siyasete heves etmediğini sordum,

- Efendim o şehirli işidir biz köylüler siyasetten ne anlarız.

- Bak yeğenin Serbest Partiye yazılmış demek ki köylüler de siyasetten anlıyor. Köylülerin de devlet millet işine karışmak hakları değil mi?

deyince:

- Evet öyle oldu ama söylesin bakalım sonu ne oldu?"⁶⁴

61 F. Altay, *age*, ss. 443-444.

62 *age*, s. 444.

63 Yağmurun yağmasıyla çamur olan köy yollarında batan tekerlerini kurtarmaya çalışan emir subayı ve şoförü ile Fahrettin Paşa'nın arasında geçen şu diyaloglar düşündürücü:

"- Eloğlunun başına devlet kuşu konacak diye bizim başımıza gelmeyen kalmadı'

Şoför Remzi de dayanamadı ve

'Efendim o devlet kuşunu benim başıma koysanız olmaz mı?' demesin mi....

'Sanat bakımından lâıksın ama ne yapalım ki çiftçi istiyorlar...'

Bizim şoför iyi tahsilli aynı zamanda makinist üstelik ingilizce de biliyordu. O zamanlara ingilizce bilenler parmakla gösteriliyordu. Bu defa da bana döndü şöyle dedi:

'Efendim bir tarla alır ekerim olur biter...'

'Sabret bir gün gelir sen de olursun...'

Gülüştük... Öyle bir gün geldi amma kendisi olamadı arkadaşı oldu." (F. Altay, *age*, s. 445.)

64 F. Altay, *age*, s. 446. Serbest Fırka'nın sonunun ne olduğu ve siyasetle uğraşmanın anlamsızlığı üzerine geçen bu diyalog vesilesiyle burada Konyalı Aşık Mehmet'in Serbest Fırka yüzünden başına gelenlerden bahsedeceğim:

1930 Ağustos'unda, Aşık Mehmet vergi olarak toplanan "yol parası"nı veremeyince, tahsildarlar yere

Fahrettin Paşa'nın Mustafa Lütfü'yü seçmesiyle, Mustafa Lütfü⁶⁵ önce CHF'na üye olur, sonra Konya CHF listesinden "çiftçi mebus" olarak seçilir.⁶⁶

Mustafa Lütfü'nün Konya'dan "çiftçi mebus" olarak seçilmesi süreci, CHF'nın hâlâ tam olarak partileşemediğini gösteriyor. Parti olarak karara bağlanan TBMM'ne amele ve köylü mebusların seçilmesinde parti teşkilatı hiçbir görev almıyor. Bu seçimi gizli

serilmiş olan iki keçeden birini alır giderler. Biraz sonra gelen bir misafire durumu anlatan Aşık Mehmet şu cevabı alır: "Esef etme, yeni bir fırka teşkil olmuş, milletin istifadesi için çalışıyormuş, buna karşı halinden bahsederek bir mektup yaz da gönder." Aşık Mehmet bunun üzerine

"Şikâyetnamemizi yazdım huzura

Bizim halimizi bilsin Fethi Bey" diye başlayan, vergilerden, tahsildardan, Ziraat Bankasına ödeyemediği borçlardan bahseden ve şöyle biten bir şiir yazar:

"Vergiye verecek on param yoktur

Ne satıp vereyim bilmem Fethi Bey"

Mete Tunçay bu şikâyetnameyi köylülerin yakınmalarını ve beklentilerini yansıtmaları bakımından ilginç sayıyor. (Mete Tunçay, *TC'de Tek Parti Yönetimi'nin Kurulması* (1923-1931), s. 243. Bu kitapta Fethi Beye Şikâyetname şiirinin tam metni vardır.) İşin daha ilginç tarafı bu şiirden sonra Aşık Mehmet'in başına gelenlerdir. Şikâyetname dönemin Konya CHF reisi olan İsmail Hafi Bey'e okununca, buna çok kızmış ve Aşık Mehmet'i valiye ve polis müdürüne şikâyet ederek, hapsedilmesini istemiş. Bunun üzerine araya giren Başkâtip İhsan Bey'in ricası üzerine Vali İzzet Bey, Aşık Mehmet'i çağırarak "Fethi Beye nasıl methiye yaptın ise İsmet Paşa'ya da öyle yapacaksın!" deyince Aşık Mehmet İsmet Paşa'yı, hükûmeti ve Halk Fırkası'nı öven 13 kıtalık bir şiir yazmak zorunda kalmıştır. Bu şiirden örnek olmak üzere bir kıtayı aktaralım:

"Yapılıyor bütün yollar

Cem olsun hemen bu kullar

Bu hükûmet sayesinde

Bütün millet yaşıyorlar"

Şiirlerin tam metinleri ve diğer bilgiler için bkz. Ali Yakıcı, *Konyalı Aşık Mehmet*, GÜSBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1992, ss. 415-422.

- 65 Mustafa Lütfü Bey (Eken), TBMM IVüncü döneminin ikinci çalışma yılında Tarım Komisyonu'nda bulunmuştur. Vinci döneminde de Konya mebusu olan Mustafa Lütfü Bey, 13 Ocak 1993'te köyünde vefat etmiştir. TBMM'ne verdiği tercümei halin sadeliği dikkat çekicidir:

"Hayir oğlu mektep iptidaisinden çıktım. Köyümde rençberliğe başladım. İzmit'te muhtelif şubelerde vazifei askeriyemi ifa ederek 1341'de tezkiremi alarak yine köyüme avdet ve çiftçiliğe mübaşeret eyledim. 1931'de Mebus intihap edilerek Büyük Millet Meclisine dahil oldum.

Konya Mebusu M.Lütfü" (TBMM'ne verdiği Tercümei Hal Örneği, sicil no: 813.) Mustafa Lütfü hakkında bilgi için bkz. Altay, *age*, ss. 441 - 449; TPT, D: IV; C: II, s. 387.

- 66 F. Altay, *age*, ss. 448-449. Hakimiyeti Milliye gazetesi yeni çiftçi ve işçi mebusların "enteresan ve çok samimi" bulunduğu adaylık başvurularını yayınlamıştır. Konya'nın çiftçi adaylarından Mustafa Lütfü Bey'in talepnameşi de bunlar arasındadır. Talepnamenin Recep Bey'in yukarıda aktarılan şartlara göre düzenlendiği anlaşıyor: "32 yaşındayım. Doğdum doğalı kendi tarlamı kendim sürerim. 300 dönüm Çumra kanalıyla sulanan arazim vardır. Konyadan Cümhuriyet Halk Fırkasına namzetliğimi koyuyorum. Mebus olursam çiftçiliğime gene devam edeceğim. Tatil zamanlarında köyüme gidip arazimi ekip biçeceğim.

Milliyetperverim. Daima Türklük için çalışacağım. Beynelmîlel cereyanlara aleyhtarım. Cümhuriyet Halk Fırkasına ve onun bütün prensiplerine ve harekâtına tam bir sadakatim vardır. Mebusluk müddetince bunu muhafaza edeceğim.

Dindar ve Müslümanım fakat kara taassup sahibi değilim. Harekâtımda rehberim akliselimimdir. Mebusluk sıfatı bana efendi millete ve bilhassa komşu köyerime karşı fazla bir imtiyaz vermediğini bilirim. Bilâkis onlara hizmet edebileceğimi ümit etmekle müftehirim. Mütgalibeliğin düşmanıyım.

Ulu Reisicümhurumuz Gazi Mustafa Kemal Hazretlerinin bizi mahvolmaktan kurtardığına ve yükseltmeğe çalıştığına tamamen kani olarak arkasından yürümeğe ahdettim.

Halk Fırkası namına Konyadan çiftçi namzedi olarak kabul ve ilânımı rica ederim Efendim...", "Bir Çiftçi Mebusun Talepnameşi", *Hakimiyeti Milliye*, 28 Nisan 1931.

bir şekilde, bir general gerçekleştiriyor. Seçimde parti dışlandığı gibi, amele ve çiftçileri temsil edecek bir tüzel kişilik de söz sahibi değildir. Bu durumda seçilen kişinin ameleleri veya çiftçileri temsili, gerçek bir temsil olamayacak ölçüde sembolik kalıyor. Ayrıca seçilen kişi bu kanallardan geçmediği için, CHF içinde “kadro”ya devşirilebilecek vasıflardan da yoksun oluyor. Bu yüzden de partinin, bu örnekler üzerinden temsil kabiliyetini arttırmak mümkün olmuyor. Zaten bu mebusların TBMM’ndeki faaliyetleri de mensup bulundukları kesimleri temsilden uzak kalıyor.

d. Amele ve Çiftçi Mebusların Hizip Kuracakları İddiası

İşçi ve çiftçi mebuslar hakkında ayrı bir parti kuracakları şeklinde çıkan spekülatif haberler yanında, dikkat çekici bir iddia da Son Posta gazetesinde çıkan işçi ve çiftçi mebusların CHF içinde “yarı müstakil bir hizip” şeklinde çalışacakları haberidir. Habere göre, bu amaçla diğer ülkelerdeki siyasî partilerin nizamnameleri de incelenmiştir. Yine haberde işçi ve çiftçi mebusların seçilmesinde büyük rolü olan Memduh Şevket Bey’in (Esental) de bu yarı müstakil hizbin başına geçeceği kaydediliyor.⁶⁷ Haber derhal birçok kişi tarafından tekzip edilmiştir. Haberde resimleri olan işçi mebuslardan Hamdi Usta ve Hayrullah Usta da haberi tekzip edenler arasındadır. CHF İstanbul il başkanı Cevdet Kerim Bey de haberin özel maksatla yazıldığını iddia ederek haberi tekzip etmiştir. Tekziplere rağmen hizbin başına Memduh Şevket Bey’in değil de Hakkı Tarık Bey’in (Us) geçeceği rivayetleri üzerine, Son Posta gazetesi Hakkı Tarık Bey’in görüşlerine başvurmuştur. Hakkı Tarık Bey bu iddiaları reddederken, bu yönde düşünceler olduğunu kabul etmiştir. Ancak CHF’nın son yapılan 1931 programı itibarıyla bütün mebuslarıyla işçi ve çiftçi meseleleriyle ilgili olduğunu, bu konuları bir zümreye bırakamayacaklarını kaydetmiştir.⁶⁸ Sonuç olarak bu yönde bir düzenleme olmadığı gibi, seçim öncesinde başlayan bu tür haberler hep tekzip edilmiş olsa da, böyle bir ihtimalin düşünülüp tartışıldığı anlaşılıyor. Bu haber ve tartışmaların önemi 1939’da CHP Beşinci Büyük Kurultayı’nda oluşturulan CHP Müstakil Grubu’nun benzeri bir oluşumun, daha önce amele ve çiftçi sınıflarının temsilcisi olmak üzere düşünülmüş olmasıdır.

CHF’nın fikirlerini yansıtan Cumhuriyet gazetesi sahibi ve başyazarı Yunus Nadi de hizip haberlerini tekzip etmiştir.⁶⁹ Yunus Nadi bu tür haberlerin aslında başka fırkalar kurulmasını isteyenlerin, fırka olmadı bari hizip olsun anlayışının bir ürünü olduğunu, bu şekilde memleketin karıştırılmak istendiğini ileri sürüyor. Nadi “... memlekette sun’i fırkalar yaratmağa doğru atılacak adımlar en muzır hareketlerdir” diyerek, CHF

67 “Yeni Temayüller Başladı”, *Son Posta*, 13 Temmuz 1931.

68 “Hizip Olmayacak Diyorlar”, *Son Posta*, 14 Temmuz 1931.

69 Yunus Nadi, “CH Fırkası Grupunda Hizip Teşekkülü Efsanesi”, *Cumhuriyet*, 22 Temmuz 1931.

dışındaki fırkaları yapay ve zararlı gördüğünü kaydetmektedir. Yunus Nadi'nin CHF ve Gazi'nin fikirlerini yansıttığı dikkate alınırsa, bu yorumun onların fikirlerini de yansıttığı söylenebilir. Yunus Nadi hizip iddialarının CHF'nin bölünmesini⁷⁰ isteyen gazetelerin bir temennisi olarak kaldığını "... hiç kimsede sürüden ayrılmak, müttehit ve yekpare bir kütle vaziyetini velevki en ufak derecesinde bozmak niyeti..."nin olmadığını belirterek, Meclis'te çiftçileri korumak için buğday fiyatlarının yükselmesi hususunu kendileri de tüketici olmakla beraber amele mebusların da desteklediğini kaydediyor. Yunus Nadi amele mebusların kendi sınıfları aleyhine görünen bir kararı desteklemesinin sebebinin CHF programına inanmaları ve programın da sınıf çatışmasına izin vermemesi olduğuna dikkat çekerek, bu program karşısında bir hizip teşekkülünden bahsetmenin efsaneden başka bir şey olmadığını ifade ediyor.

Yunus Nadi Türkiye'de burjuvazi sınıfı olmadığını için bir sınıf ve fırka mücadelesinden bahsedilemeyeceğini ileri süren maddecî tarih anlayışının kendi içinde bir değeri olabileceğini ama CHF'nin bakış açısının farklı olduğunu anlatıyor:

"Biz bu itikatta olanlardan değiliz. Biz tarihte teessüs eden fırka farkları ile sınıf mücadelelerinin acınacak bir iflasa sürüklendiğini gördükten sonra milletimiz için içtimaî ve siyasî prensip olarak cidalî değil, tesanüdü kabul etmişizdir. İşte Türk milletinin hemen umumî heyetini kavrayacak bir ulûvücenapla kanatlarını bütün memleket üzerine yaymış olan CH Fırkası bu kadar derin ve kuvvetli bir temele dayanmakta bulunuyor."⁷¹

e. Çiftçi ve İşçi Fırkası Teşebbüsleri

1931 seçimlerinde CHF listesinden seçilen amele ve çiftçi mebuslar üzerine en çok yazan yazarın Arif Oruç, en çok spekülâtif haber üreten gazetenin de Arif Oruç'un Yarın gazetesi olduğu söylenebilir. SCF'nın da ateşli bir taraftarı olan Arif Oruç muhalif yazılarından dolayı tutuklanarak yargılandığı bu dönem de Laik Cumhuriyetçi Çiftçi ve İşçi Fırkası (LCÇİF) adıyla bir parti kurmaya çalışmıştır.⁷² Fırkanın kurulmasına ise bir sebep gösterilmeden izin verilmemiştir.⁷³ Arif Oruç 1933'te Türkiye'yi terketmek

70 CHF içinden yeni fırka kurulacağı yönünde de haberler çıkmıştır. CHF erkânından bir kişinin ayrı fırka kuracağı ve bu fırkaya müstakil mebuslardan Sırrı Bey'in de katılacağı haberleri üzerine, Sırrı Bey bu haberleri tekip etmiştir. "Çıkarılan ve Tekzip Edilen İki Fırka Haberi...", *Cumhuriyet*, 22 Haziran 1931.

71 Yunus Nadi, agm.

72 Partinin programı "Çiftçi, İşçi ve Esnafın Haklarını Müdafaa Eden Laik Cumhuriyetçi Gazete" olarak çıkan Yarın gazetesinde yayınlanmıştır. *Yarın*, 22 Haziran 1931; Programın tamamı Mete Tunçay'ın *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması* kitabında mevcuttur, ss. 418-428. Programın ilk taslağı için bkz. *Yarın*, 7 Haziran 1931.

73 "Hükümet Çiftçi-İşçi Fırkasına Müsaade Etmediğini Bildirdi", *Yarın*, 3 Temmuz 1931. Fırkanın kuruluşuna

mecburiyetinde kalmış ve yurt dışında da Türkiye Kurtuluş (İşçi ve Çiftçi) Fırkasının daha geniş bir “muvakkat programı”nı yayınlamıştır.⁷⁴

Arif Oruç'un LCÇİF teşebbüsü yanında Ege'de bir Çiftçi Fırkası kurulması teşebbüsü de olmuştur.⁷⁵

f. M. Zekeriya Bey'in Amele ve Çiftçi Mebuslar Üzerine Değerlendirmeleri

Meclise çiftçi ve amele mebusların seçilecek olması muhtelif yorum ve kurgulara yol açmıştır. Bunların spekülatif olanları ayrıca incelendiğinden burada daha makul yorumlardan bahsedelim. M. Zekeriya Bey muhalif *Son Posta* gazetesinde “Yeni Meclisin Siması Ne Olacaktır?” adlı yazısında ilk üç meclisi ve IV. dönem Meclisini değerlendiriyor.⁷⁶ M. Zekeriya Bey'e göre ilk Meclis içinde bulundurduğu 40-50 medrese mezunu ve bir o kadar eşrafla muhafazakârların ağırlıkta olduğu bir Meclistir. CHF siyaset oluşumunu tamamlayarak inkılâpçı bir fırka karakteri kazandıktan sonra “... Mecliste ve firkada bulunan muhafazakâr unsurlarla, derebeylik bakayasının temizlenmesi ...” gerçekleşti.⁷⁷ Bu şekilde Meclis muhafazakârlardan kurtularak aydınlardan ve kısmen de tüccarlardan oluştu.

M. Zekeriya Bey alınan son haberlere göre fırka ve Meclisin teşekkülünde büyük değişiklikler beklediğini kaydederek, CHF'nin hazırlanan yeni nizamnamesinde Fransız, Alman, İngiliz, Bulgar ve Romen sol fırkalarının nizamnamelerinden yararlanıldığı ve Meclise tamamen ziraatle uğraşan yeni 130 mebusun seçileceğine işaret ediyor. M. Zekeriya Bey bu çerçevede şunları söylüyor:

“... yeni Meclis ikinci ve üçüncü meclislere nazaran daha son [sol] olacaktır. Münevverlerin ve politikacıların yerini çiftçiler, tüccar ve sanayi erbabı alacaktır. Bu suretle Meclis muhtelif içtimâî sınıfları ve muhtelif menfaatleri temsil eden bir taazzuv ha-

izin verilmemesinin eleştirisi için bkz. Arif Oruç “Fırkaya Müsaade Edilmedi”, *Yarın*, 3 Temmuz 1931.

74 Bu program ve Arif Oruç'un bu dönemdeki yazıları için bkz. Mete Tunçay, *Arif Oruç'un Yarını* (1933).

75 Mete Tunçay gazetelerden şu bilgileri aktarıyor:

“Eski Çiftçiler Birliği gene ihya mı edilecek? Esbak Manisa Mebusu Mustafa Bey birliği tescil için faaliyete geçiyor.” *Cumhuriyet*, 15 Haziran 1931. “İzmir'de Çiftçi Fırkası için bir teşebbüs. Eski Manisa Mebusu, Tireli çiftçi Mustafa Bey, Çiftçiler Derneği namındaki eski bir derneği ihya ederek [anti-komünist bir] fırka haline sokacağını bildirmektedir.” *Son Posta*, 16 Haziran 1931 Mete Tunçay, *TC'de Tek Parti...*, s. 282. Arif Oruç bu teşebbüsü kendilerine ve LCÇİF'na karşı CHF İzmir teşkilâtının bir oyunu olarak değerlendirecek, bu derneğin kendilerine yönelik Komünistlik iddialarını reddetmiştir. Arif Oruç “Manasız Sözler”, *Yarın*, 16 Haziran 1931; Arif Oruç “Faaliyet Başladı”, *Yarın*, 16 Haziran 1931.)

76 M. Zekeriya, “Yeni Meclisin Siması Ne Olacaktır?”, *Son Posta*, 29 Mart 1931.

77 M. Zekeriya, agm, *Son Posta*, 29 Mart 1931.

line gelecektir.”⁷⁸

M. Zekeriya bu yazısından 4 gün önce ise CHF’nın yeni programını hazırlayan kişilerden yola çıkarak, bu programın sola eğilim göstereceğine inanmadığını, değişikliklerin ancak şekilden ibaret kalacağını yazmaktadır.⁷⁹

M. Zekeriya Bey bir süre sonra ise yeni Meclisin “meslekî temsil”e göre belirleneceği iddialarını ele alarak, şimdiye kadar hiçbir demokrat ülkenin bu temsili benimsemediğini sadece faşist İtalya’nın bu sistemi uyguladığını yazıyor. Zekeriya Bey meslekî temsilin ancak muhtelif meslek sahiplerinin teşkilâtlarının olmasıyla mümkün olacağını amele teşkilâtı olmadıkça amele mebusu, çiftçi teşkilâtı olmadıkça da çiftçi mebusu çıkarmanın mümkün olmadığını ifade ederek meslekî temsilin ön şartına dikkati çekiyor: “... meslekî temsile mukaddime olmak üzere evvelâ muhtelif meslek mensuplarını asrî teşkilâtlarla birbirine bağlamalıdır.”⁸⁰

g. “Amele ve Köylü Mebus Seçimlerinin” Değerlendirilmesi

Daha önce de söylenildiği gibi Memduh Şevket Bey’in fikirleri de dikkate alınarak 1931 seçimlerinde amele ve çiftçi mebuslar da seçilmiştir. Ancak seçilen amele ve çiftçi mebusların seçilme yolları ve Meclis’teki faaliyetleri bu mebusların temsil karakteri olmayan sembolik bir değeri olduğunu göstermektedir. Zamanın TKP Genel Sekreteri Şefik Hüsnü bu dönemde yazdığı bir yazıda amele ve köylü mebusları ve CHF’nın amele ve köylü sınıfını kazanma çalışmalarını şöyle değerlendiriyor:

“Şiddet önlemlerinin arttırılması yanı sıra, Kemalistler, en kaba demagogilere sarıldılar. İşçi ve köylülere, Halk Partisi’nin onların davalarını ele alacağını; bu nedenle ayrı bir örgüte gerek olmadığı fikrini yaymaya çalıştılar. Birkaç yerde işçi çocukları için yuvalar açıldı. Seçimler sırasında, İzmir, Zonguldak ve İstanbul’daki işletmelerde çalışan yarım düzine yüksek düzeyde vasıflı işçinin ve birkaç köylünün Halk Partisi listelerinden milletvekili seçilmesi sağlandı. Kuşkusuz, bu milletvekillerinin emekçi halk kitleleriyle hiçbir siyasî bağı yoktur ve bunlar parlamentoda sadece bir süstür.”⁸¹

Sonuçta, Memduh Şevket Bey 10 Mayıs 1933’te yeniden büyükelçiğe atanarak Kabil’e gitmiştir. Bu seferki büyükelçilik, biraz da Kadro dergisinin tasfiyesinden sonra Tiran’a büyükelçi olarak atanan Yakup Kadri Bey’in (Karaosmanoğlu) “zora-

78 M. Zekeriya, agm, *Son Posta*, 29 Mart 1931.

79 M. Zekeriya, “Halk Fırkası Meb’us Namzetleri, Verem Derdi”, *Son Posta*, 25 Mart 1931.

80 M. Zekeriya, “Mutlak İntihap Nisbi İntihap Meslekî İntihap”, *Son Posta*, 31 Mart 1931.

81 Şefik Hüsnü, *Yazı ve Konuşmalar*, İstanbul, 1995, s. 151.

ki diplomat"lığına benzer bir şekilde, bir tür "tasfiye"ye benzemektedir. Bu şekilde CHF'nin 1930'lardaki arayışlarında Memduh Şevket Beyin fikirlerinden faydalanmaktan vazgeçilmiş olunacaktır. Memduh Şevket Bey'in Kabil Büyükelçiliğine atanmasında CHF içindeki arayışın sona ererek Bilsay Kuruç'un deyişiyle bir "siyasî formül"e bağlanması kadar, Türkiye'nin dış politika tercihinin de rolü olabileceği akla geliyor. Türkiye'nin İngiltere ve Fransa ile yakınlaşma çabalarını meslekî temsil düşüncesinin faşizmle yakınlığıyla telif etmenin güçlüğü karşısında, Memduh Şevket Bey'in "zoraki diplomat"lığa gönderilmesi ihtimali makul bir izah gibi görünüyor.⁸²

Henüz seçimler olmadan Meclis'te oluşacak iki gruptan çiftçi grubunun başına geçeceği iddia edilen CHF İzmir mebusu Vasıf Bey'in (Çınar) başına gelenlerde, bir

82 Memduh Şevket Esendal'ın 1941'de ara seçimle Bilecik mebusu olarak Kabil Büyükelçiliği'nden ayrılması ve 1941-1945 yılları arasında CHP Genel Sekreterliği yapması da dikkat çekicidir. Esendal'ın meslekî temsil düşüncesi ve Batı medeniyetine düşmanlığı hatırlandığında II. Dünya Savaşı gibi hassas bir dönemde CHP Genel Sekreterliği gibi önemli bir göreve getirilmesi anlamlıdır. Bu tercihte II. Dünya Savaşının başlangıcında daha güçlü görünen Almanya ve İtalya'nın ideolojik çizgisine bir yakınlık gösterme kaygısının var olduğu yönünde yapılacak bir değerlendirmenin abartılı kaçmayacağını düşünüyorum. Ayrıca bu tercihte, CHF'nin ideolojik bocalayışının bir rolü olduğu da söylenebilir. Esendal Halkevlerinde aydınlarla düzenlediği sohbetler yoluyla CHP'ne yeni bir ideolojik yön vermeye ve bu yönde kadrolaşmaya çalışmaktadır. Birbirinden farklı görüşlere sahip Şevket Süreyya Aydemir de Samet Ağaoğlu da Esendal'ın görüşlerinin "garipliğine" ve "darmadağınk"lığına dikkat çekiyor. Ancak bunlara rağmen Esendal'ın bulduğu hareket serbestiyetinin CHP'nin ideolojik boşluğunun üzerine oturduğu söylenebilir.

Esendal, Aydemir'in Sovyet Hafif Sanayi Komiseri'nin Türkçeye tercüme ettirdiği nutkundan bahsetmesi üzerine "Rusya'yı bırak, onu artık unuttum. Bundan sonra Rusya'nın 50 sene, hiç değilse 30 sene adı duyulmayacaktır!" dediğini aktardıktan sonra şunları söylediğini yazıyor: "Bana, eğer araştırmalar yapmak istiyorsam bu işleri bırakıp, Ankara'da, artık ölmüş olan eski tabakhaneler hakkında bilgi toplamamı ve 'vertikal medeniyet'e yani bacalar, fabrikalar medeniyetine önem vermemekliğini tavsiye etti. Bir aralık sefir bulunduğu Afganistan'dan, Türkiye'nin faydalanabileceğini söylediği misaller getirdi!... Son tavsiyesi de 'şehirlere boşverip, kırlarda, bir derecik boyunda, bacasından duman tüten bir dam altında saadeti aramak' oldu" (İlginçtir, Aydemir hayatının sonunda böyle bir hayat sürecektir, bkz. *Suyu Arayan Adam*, İstanbul, 1987, ss. 486 - 488.) Aydemir, Esendal'ın görüşlerinin CHP'ne mal edilemeyeceğini söylese de, Esendal'ın CHP genel sekreteri olmasındaki garipliğe de dikkat çekiyor. Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam*, C: II, İstanbul, 1979, ss. 399-400.

Samet Ağaoğlu da kendisinin şahit olduğu halkevleri toplantılarından birinde CHP Genel Sekreterinin Esendal'ın garplılık ve şarklılık üzerine söylediği şu sözleri kaydediyor:

"Garp medeniyetini müesseseleriyle birlikte tamamen reddetmeliyiz! Sonra medeniyeti biz kendimiz yeniden kurmalıyız! Mikroplara karşı serumlar ve aşılar bulunmadan önce de insanlar yaşıyorlardı. Garp medeniyetinin eseri olan bugünkü serumların, aşılardan yerine yenilerini buluncaya kadar bunlardan vazgeçebiliriz!"

İnsanlığın birikimli mirasının reddine yönelik bu sözler üzerine Samet Ağaoğlu "hepimizin ağzı açık kaldı" diyor. Toplantıda bulunan Profesör Şevket Aziz Kansu ise şöyle diyecektir: "Bunlar nasıl fikirler? Ne biçim sözler? Kulaklarıma inanmıyorum? Şaka ediyorsanız, burası yeri değil. Şaka etmiyorsanız, bu biçim konuşmanın mânâsını anlamaktan âciz olduğumu itiraf ederim."

Esendal, Kansu'ya kendisinin samimi fikirlerini söylediği şeklinde cevap verecektir.

Samet Ağaoğlu, Esendal'ın bu muhafazakârlığı karşısında CHP içinde Recep Peker önderliğinde bir inkılâpçı grubun varlığından ve aralarındaki çekişmelerden bahsediyor. Samet Ağaoğlu, *Siyasî Günlük: Demokrat Parti'nin Kuruluşu*, yay. haz. Cemil Koçak, İstanbul, 1993, ss. 25-28; Samet Ağaoğlu, *Babamın Arkadaşları*, ss. 113-114.) Erdal İnönü de hatıralarında dönemin Millî Eğitim Bakanı ve batılılaşma taraftarı Hasan Ali Yücel ile Esendal arasında İnönü sofrasında yaşanan anlaşmazlıklardan bahisle bu anlaşmazlıkları bugünün sağ-sol tartışmasına benzetiyor. (Erdal İnönü, *Anılar ve Düşünceler*, C: I, İstanbul, 1998, s. 175.) Ancak Esendal'ın biraz tasnif dışı bir Batı medeniyeti ve sanayileşme düşmanı olduğu anlaşılıyor.

başka örnek teşkil ediyor.⁸³ İddia gerçekleşmemekle beraber Vasıf Bey'in CHF'nın 1931 yılında toplanan Üçüncü Büyük Kongresi'nde yaptığı çıkış anlamlıdır. Vasıf Bey CHF Programının çiftçilere verilecek kredi ve bu kredilerde Ziraat Bankası'nın rolüne ilişkin 4. maddenin görüşülmesi sırasında, söz alarak zirai kredilerin yetersizliğini, Ziraat Bankası'nın para kazanmak yerine çiftçiye hizmet etmesi gerektiğini ve CHF'nın buğday ve hububat meselesiyle ilgisini gösteren bir maddenin programa ilave edilmesini istemiştir. Vasıf Bey'in şu sözleri dikkat çekicidir: "Halkın en çok temas ettiği -Halk Fırkası kongresinde bulunduğumuz için gayet açık söyleyeceğim- hatta fırkacılık noktai nazarından en çok anladığı mesele bu Ziraat Bankası meselesidir. Nereye gittikse şikâyet, sorduğumuz zaman üzerinde en çok şikâyeti toplayan Ziraat Bankasıdır."⁸⁴ Bir başka konuşmacı da "Fırkacılık Ziraat Bankası meselesi haline gelmiştir" diyecektir.⁸⁵ CHF Kâtibi Umumisi Recep Bey'in Vasıf Bey'e verdiği cevapta böyle bir maddenin programa konulmasının çiftçileri koruyarak sınıf meselesini tahrik edeceğini, halbuki CHF'nın yeni programının esasının sınıf mücadelesi yapmamak ve sınıflar arasında ayırım yapmamak hedefini taşıdığını ihtar etmiştir.⁸⁶ Recep Bey konunun programa konulmak yerine temenniler arasına konulmasının daha doğru olacağını ve hükümetin değişen şartlar karşısında serbest bırakılmasını istemiştir. Sonuçta Recep Bey'in istediği olmuş ve bu yöndeki değişiklik teklifi temenni olarak Lâyiha Encümenine sevk edilmiştir.⁸⁷ Vasıf Bey'e gösterilen tepki, kendi ifadesiyle ihtar aslında, o günün havasını çok iyi yansıtmaktadır.⁸⁸ Ahmet Hamdi Başar'ın konunun başlangıcında aktarılan meslekî temsile yönelik eleştirileri de hatırlandığında, sınıf mücadelesinin bu kadar geniş bir yorumla adeta yasaklandığı bir ortamda meslekî temsil düşüncesinin de bir tür sınıf mücadelesi olarak değerlendirilmiş olduğu anlaşılıyor.⁸⁹ Vasıf Bey'in (Çınar) 1 Haziran 1932 tarihinde Roma büyükelçiliğine atanmış olması da bu bakımdan anlamlıdır.⁹⁰

83 "Yeni Mebusluk Talimleri", *Son Posta*, 30 Mart 1931.

84 CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları, İstanbul, 1931, s. 44.

85 CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları, s. 50

86 CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları, ss. 59-66; özellikle 62-63.

87 CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları, s. 72.

88 Vasıf Bey Recep Bey'e cevap vermek üzere kürsüye çıktığında yoğun protesto ve gürültüler arasında konuşmadan kürsüden inmek zorunda kalmış ve oturumu idare eden İsmet Paşa da toplantıyı sona erdirmiştir. "Fırka Kongresindeki Gürültü ve Asabiyetin Sebebi Nedir?", *Son Posta*, 13 Mayıs 1931.

89 CHF sınıf mücadelesini çağrıştıracak anlaşmazlıklar üzerinde büyük bir hassasiyet göstermektedir. Bu duruma örnek bir olay İstanbul Liman Şirketinde gazetelere de akseden memur ve mavnalı işçilerine yönelik düzenlemelerdeki anlaşmazlıklar üzerine CHF İstanbul İl Başkanı ve temsilcisi mavnacıların temsilcileriyle görüşerek meseleyi çözdüğünü basına açıklamıştır. "Liman Şirketindeki İhtilaf Dün Halledildi", *Cumhuriyet*, 1 Temmuz 1931.

90 Kâzım Öztürk, *TPT*, D: II, C: III, s. 672.

Afet İnan’ın imzasıyla yayınlanmakla beraber Atatürk’ün hazırladığı ve onayladığı resmî bir kitap hüviyetinde olan Medenî Bilgiler kitabında meslekî temsil düşüncesi, “menfaatlerin temsili nazariyesi” adıyla demokrasiye muhalif çağdaş akımlar arasında sayılmaktadır. Meclis’e “muhtelif meslek ve şeriat ve işadamları”nın zümrelerinin farklı menfaatlerini temsilen seçilmeleri halinde, bu grupların birkaçının birleşerek iktidar olması ve kendi menfaatleri lehine çalışabilecekleri, buna kimsenin engel olamayacağı söyleniyor.⁹¹

TBMM’nde amele ve köylü mebusların seçilmesi, dönemin resmî tarih kitabında, Gazi’nin SCF tecrübesi sonrası büyük kararlar vermeden önce “milletle konuşmak” için yaptığı yurt gezisinden⁹² çıkan müstakil mebus seçilmesi kararıyla beraber önemli bir karar olarak nitelendirilerek şöyle değerlendiriliyor:

“Bu hâdisе Türk inkılâbının hususî simasını tamamlayan yeni bir safha idi. Amele ve köylüden mümessiller gösterilmesi Türk inkılâbının kabul etmediğini evvelce söylemiş olduğumuz herhangi bir sınıf siyaseti gütmekten değil, içtimai hayatta hep-si mütecanis ve mütesanit bir vahdet teşkil eden iş sahalarının millet hakimiyetine tecelli yeri olan Büyük Millet Meclisinde *hakiki ve samimi* olarak temsil olunması maksadındandı.

Saltanat idaresinin devamı müddetince, yani asırlarca, daima hakir görülmüş, daima çığnenmiş, ezilmiş, hatta *insanlık hakları inkâr edilmiş* köylümüzün ve amelemizin Millet Meclisi sıralarında millet mümessili ve devlet bünyesinin mühim unsuru olarak mevki alması Türk inkılâbının şiar edindiği esasların hayat ve hakikat sahasında mümtaz bir tekâmül tezahürüdür.”⁹³

III. Tek Parti İdeolojisi: CHP İlkelerinin 1937’de Anayasaya Giriş Görüşmeleri

CHF’nin programında yer alan altı ilkenin 5.2.1937 tarihinde yapılan anayasa değişikliğiyle anayasal ilkeler haline gelmesiyle 1931’de başlayan otoriter tek parti yönetiminin inşası devam etmiştir. Tek parti ideolojisinin anayasaya giriş görüşmeleri üzerinden takibi, demokratikleşme ve meslek kuruluşlarının üzerindeki vesayet ideolojisinin anlaşılmaması bakımından faydalı olacaktır.

91 Afet İnan, Medenî Bilgiler ve M. Kemal Atatürk’ün El Yazıları, ss. 40-41.

92 Türkiye Cumhuriyeti: Tarih IV, İstanbul, 1931, s. 197. Mahmut Goloğlu ise, bu uygulamayı bir meslekî temsil” olarak nitelendiriyor: “Trabzonlular, tam anlamıyla Atatürk ilkelerinin yolunda idiler. Bu nedenle, 1931 seçimlerinde Meslekî Temsil sistemini deneyen Atatürk’ün isteğine uydular ve Trabzon’un en gözde sanatçılarından Marangoz Hakkı Usta (Sofu)’yı Dördüncü Büyük Millet Meclisine milletvekili olarak gönderdiler.” Mahmut Goloğlu, Atatürk ve Trabzon, Trabzon, 1981, s. 70.

93 Türkiye Cumhuriyeti, İstanbul, 1931, ss. 198-199.

İsmet İnönü ve 153 arkadaşının verdiği değişiklik teklifinde yer alan Anayasanın ikinci maddesi şöyledir:

“Türkiye Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laik ve inkılâpçı olub resmî dili Türkçedir; makarri [başkenti] Ankara’dır.”⁹⁴

Değişiklik teklifinin gerekçesinde, mevcut Anayasada devletin sadece şeklinin beyan edildiği hatırlatılarak, şöyle deniyor: “Halbuki Devletin şeklile beraber siyaset ve idare tarzında takip edeceği ana vasıfların da esas hüküm olarak gösterilmiş olması lüzumludur.”⁹⁵ Bu lüzum Teşkilâtı Esasiye Encümeni Mazbatasında daha açık ortaya konduğu gibi, görüşmelerde de ifade edilecektir. Encümen Mazbatasında şöyle deniyor:

“... Türk Devletin[in] şekli ile beraber doğuş tarzının ve kuruluşunda hakim olan ve fiiliyat sahasında şimdiye kadar inkişaf eden umdelerin yer tutması icab etmekte olup bunun için millî vahdeti sarsacak beynelmilelci cereyanların memleket dahilinde yer bulamaması ve yurtdaşlar arasında sınıf farklarının kaldırılması ve yurd dahilinde her bakımdan alınacak tedbir ve atılacak hamlelerde eski zihniyet ve ananelere ve bu ananelerin icablarına bağlanılmayarak yalnız zamanın ihtiyaç ve zaruretleri ve yurdun yükselmesi düşünülerek hareket olunması ve memleketin büyük menfaatlerinin istilzam ettiği [gerekirdiği] teşebbüslerin Devlet eline alınabilmesi gibi biri diğerini itmam eden ve hayatî bakımdan yekdiğerinden ayrılmayacak olan ana vasıfların esas [tamamlayan] hükmü olarak teşkilâtı esasiye kanununa derci pek lüzumlu görülmüştür.”⁹⁶

Değişiklik teklifi verenler adına kürsüye çıkan Şükrü Kaya sunuş konuşmasında Türk’ün kendi tarihini kendisinin yapması halinde kurtulacağını, aksi halde dinin ve yabancı güçlerin etkisi altında yok olacağını vurguluyor. Atatürk’ün ve CHP’nin prensiplerinin de Türk’ün kendi tarihini kendisinin yapmasını ve modern bir Devlet kurmasını amaçladığını söyleyen Şükrü Kaya, bu prensiplerden ilki olarak Devletçilik’ten bahsediyor. Devletçiliğin tarihin seyri içinde modernliğin ve tekniğin bir icabı olduğunu iddia eden Şükrü Kaya, sözü CHP’nin ikinci ilkesi olarak saydığı milliyetçiliğe getiriyor: “Atatürk’ün vazettiği prensipler Türktür” diyen Şükrü Kaya, bir yandan bu prensiplerin bir yabancı etki ürünü olmadığını, bir yandan da CHP milliyetçiliğinin “dar ve inhisarcı” olmayan bir medeniyet projesi olduğunu belirtiyor.⁹⁷

94 TBMM ZC, D: V, C: 16, s. 72.

95 ZC, D: V, C: 16, Anayasa Değişiklik Teklifi Gerekçesi, S: Sayısı: 89, s. 1.

96 ZC, D: V, C: 16, Anayasaya Değişiklik Teklifine İlişkin Teşkilâtı Esasiye Encümeni Mazbatası, S. Sayısı: 89, s. 3.

97 ZC, s. 60.

Üçüncü olarak halkçılık ilkesine geçen Şükrü Kaya halkçılığın teorik, soyut veya merhametten kaynaklanan bir ilke değil, barış, medeniyet ve bağımsızlığın korunması için uygulanan bir sistem olduğunu söylüyor. Kaya bir tür demokrasi uygulaması olarak gördüğü halkçılığı şöyle tanımlıyor:

“... halka doğru, halk için değil, halk tarafından ve halkla beraber sistemidir. (*Alkışlar*) Bu sistem memleketin doğrudan doğruya halk tarafından idaresini istihdaf eder. Bizde ferd ve sınıf imtiyazı yoktur. Bütün vatandaşlar üzerinde kanunlarımız tamamen müsavî olarak meri ve caridir.”⁹⁸

Şükrü Kaya halkçılık ilkesinin uygulamasını ise şöyle anlatıyor:

“Halkçılığımızın tatbikatta ve teşriî [kanunî] hayatta yeni yeni elemanlar olarak ci-hana nümune olacak kadar ileriye varmış hukukî eserleri vardır. Partimizin her sene toplanan ocak kongreleri, iki senede bir toplanan vilâyet kongreleri, dört senede bir toplanan büyük kurultay; Avrupa hukukunda insiyatif, lejislatif ve referandum denilen esasların amelî tatbikından başka bir şey değildir. Biz yaptığımız işleri her sene bu kongrelerde gözden geçiriyoruz ve oradan alınan neticeleri huzuru âlinize arz etmek-teyiz. Büyük Meclisin kanunlarındaki isabetin en büyük âmili de halkın fikirlerini almak ve mütalealarına lâayık olduğu ehemmiyeti vererek kanunların hazırlanmasında müessir kılmaktadır.”⁹⁹

Şükrü Kaya dördüncü olarak laiklik ilkesinden bahsederek, Türk tarihinin mistik ve dogmatik esaslara kapılarak kendi kanununun ve usulünün uygulanmadığı zamanlarda felâketler yaşandığını hatırlatıyor.¹⁰⁰ Kanunların günün icaplarına ve maddî şartlara uygun yapılması gerektiğini kaydeden Kaya şöyle diyor: “Mademki tarihte deterministiz, mademki icraatta pragmatik maddiyatçıyız, o halde kendi kanunlarımızı kendimiz yapmalıyız.”¹⁰¹ Kaya, şahısların vicdan hürriyetlerine ve istedikleri dini seçmelerine zerre kadar müdahalelerinin olmadığını, kendilerinin laiklikten ve hürriyetten dinin ülke işlerini etkilemesinin önüne geçmeyi anladıklarını söylüyor.¹⁰² Tarikatları da eleştiren Şükrü Kaya, Türkler için en doğru tarikatın “müsbet ilimlere dayanan milliyetçilik” olduğunu ifade ediyor.¹⁰³

Şükrü Kaya CHP’nin cumhuriyetçilik ve inkılapçılık ilkelerinden bahsetmeden anayasa değişikliği teklifinde yer alan çiftçiye toprak sahibi yapmak ve bakanlıklarda

98 ZC, s. 60.

99 ZC, s. 60.

100 ZC, s. 60.

101 ZC, s. 61.

102 ZC, s. 61.

103 ZC, s. 61.

siyasî müsteşarlıklar ihdas etmek hususlarını da CHP prensipleri arasında saymaktadır. Kaya'nın müzakerelerde tartışma konusu olacak olan çiftçiyi toprak sahibi yapmak üzerine söyledikleri dikkat çekicidir. Kaya, büyüyen sanayinin ve ekonominin çiftçilerin tüketici haline gelmesiyle istikrarlı bir iç pazara kavuşabileceğini ve çiftçiyi tüketici yapmanın yolunun da onu toprak sahibi yapmaktan geçtiğini kaydediyor.¹⁰⁴

Müstakillerden ilk söz alan Halil Menteşe, CHP ilkelerinin anayasaya alınmasına ilişkin olarak ileri sürülen gerekçede "...Devletin tarzı siyaset ve idaresine aid esas hükümler dercedilmek lâzım gelir" şeklinde ifade edilen düşünceye katılmadığını kaydediyor. Anayasaların hükümet işlevlerini düzenleyen, devlet otoriteleri arasındaki ilişkileri belirleyen, amme hukuku denilen birey hukukunu düzenleyen bir metin olduğunu kaydeden Menteşe, ancak değişiklik teklifiyle, hükümetin tarzı siyaset ve idaresinin Anayasa ile belirlenmesinin yanlış anlamalar doğuracağını söyleyerek örnekler veriyor:

"Halil Menteşe - Devletçilik, meselâ, Devletin şekli meyanına giriyor. Şimdi ekonomide liberal taraftarı ferdiyetçi bir vatandaş ortaya çıkar da propagandaya başlarsa, Rasih Kaplan (Antalya)- Öbür dünyaya gitsin, deriz.

Halil Menteşe (Devamla)- Şekli Devleti tebdil cürmüne tasaddî etmiş [girişmiş] diye acaba onu polis yakalayıp da mahkemeye verecek midir?"¹⁰⁵

Menteşe aklına gelen yanlış anlamayı da şöyle anlatıyor: Bir komünistin propaganda yaptığında yakalanması halinde, komünist kişi ben anayasada yer alan inkılapçılığın gereğini yapıyorum, beni niye muhakeme ediyorsunuz, derse, ne olacaktır diye soruyor. Menteşe bu tür yanlış anlamaların bu vesileyle giderilmesini istiyor.¹⁰⁶

Menteşe daha sonra çiftçinin topraklandırılması ve istimlâk konusunda verilen değişiklik teklifine değiniyor. Menteşe'nin değerlendirmelerine geçmeden önce getirilen değişiklikten bahsedelim. Değişiklik teklifi şöyledir:

"Umumî menfaatler için lüzumu, usulüne göre anlaşılmadıkça ve mahsus kanunları mucibince deger pahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimval ve mülkü istimlâk olunamaz.

Çiftçiyi toprak sahibi yapmak ve ormanları Devlet tarafından idare etmek için istimlâk olunacak arazi ve ormanların istimlâk bedelleri ve bu bedellerin tediyesi sureti, mahsus kanunlarla tayin olunur.

Fevkalâde hallerde kanuna göre tahmil olunacak [yüklenecek] para ve mal ve çalış-

104 ZC, s. 62.

105 ZC, s. 62.

106 ZC, s. 62.

maya dair mükellefiyetler müstesna olmak üzere hiçbir kimse hiçbir fedakârlık yapmağa zorlanamaz.”¹⁰⁷

Burada birinci ve üçüncü fıkraların sadece Türkçeleri değişmişken, asıl değişiklik daha önce olmayan ikinci fıkranın ihdas edilmiş olmasıdır. Menteşe Türkiye’de ötedenberi medenî hukukun dışında bırakılmış kimse olmadığını, Müslümanlık mülkiyeti bir dinî akide olarak kabul ettiği için herkesin mülk sahibi olabildiğini, alıp satabildiğini söyleyerek, Rusya’da daha önce uygulanan mir usulü gibi mülk hakkından mahrum bir kütle olmadığını söylüyor.¹⁰⁸ Menteşe çiftçilikle uğraşan herkesi toprak sahibi yapmanın mümkün olmadığını, sadece az toprağı olan ve ortakçı olanların toprak sahibi yapılabileceğini düşünmektedir:

“Zannetmiyorum ki bunlardan başka kimseleri de ve çiftçi amelesini toprak sahibi yapmak meselesi mevzubahs olsun. Böyle olursa o zaman hayvanını, alâtı edevatını, evini, tohumunu ve mütedavil [kullanılan, geçerli] sermayesini de vermek lâzım gelecektir (*Vereceğiz sesleri*).

Müsaade buyurunuz, zannediyorum ki, buna hiçbir Devletin Hazinesi tahammül edemez ve bu, dünyanın hiçbir yerinde böyle halledilmiş değildir. Fabrikaya amele lâzım olduğu gibi, toprağı işlemeğe de amele lâzımdır.”¹⁰⁹

Menteşe devamla bu yapılsa bile, birkaç yıl sonra bu toprakların başka ellere geçeceğini ve tarım işçisini toprağı bağlamanın çok zor olduğunu iddia ederek, olağanüstü bir düzenleme ve anayasa değişikliğine gerek olmadan bu sorunun halledilebileceğini söylemektedir. Devletin elindeki araziye az toprağı olan ve ortakçılık yapanlara dağıtabileceğini, Ziraat Bankası’nın uzun dönemli taksitlendirme yoluyla bu konuda yardımcı olabileceğini söyleyen Menteşe, yapılacak değişiklik ile istimlâk uygulamasının vatandaşların tasarruflarını değerlerinin altında elinden alacağını, üstelik peşin para alamayacaklarını bunun da ekonomi için çok gerekli olan güven ve istikrarı ortadan kaldıracığını iddia etmektedir.¹¹⁰

Konu üzerine söz alan müstakillerden Hüsnü Kitapçı değişiklikleri Atatürk’ün işaretleri olarak uygun gördüğünü belirterek, artık tartışma ve arayış devrinin sona erdiğini vurguluyor:

107 ZC, s. 74.

108 ZC, s. 63.

109 ZC, s. 63.

110 ZC, s. 63.

“Şimdi yurttaşlarımıza kalacak iş, bu mevzular üzerinde münakaşa etmek, imali fikir etmek değil, bilâkis bu umdeleri en iyi tecelli ve tahakkuk ettirebilecek ve bu suretle de Atatürk’ün istediği gibi, milletimizi, muasır medeniyet, muasır [çağdaş] milletlerin seviyesine ve hatta onların fevkine [üstüne] çıkaracak tedbirleri alarak bu neticeye varmaktan ibaret olacaktır.”¹¹¹

Hüsnü Kitapçı istimlâk konusunda da, insanlığı daima ilerlemeye yöneltten dinamik bir değer olan mülkiyet hakkından vazgeçmeden, kamu çıkarı ile birey çıkarının uzlaş- tırılacağına olan inancını dile getiriyor.¹¹²

Teşkilâtı Esasiye Encümeni adına söz alan Şemsettin Günaltay anayasaya girecek CHP ilkelerinin “... Türkün hayatından, Türkün tarihinden, Türkün asırlar içerisinde geçmiş olduğu inkılâblardan mülhem olan kudsî esaslar...” olarak nitelendiriyor. Günaltay’ın bu ilkeleri çok eski tarihî devirlere götürerek, Türkleri yıkanın içinde yer alan “haricî milletlerin telkinleri”nin olduğunu söylemesi,¹¹³ Türk devriminin moral zemini olan Türk kimliğini inşa eden Türk tarih tezinin sorunlu alanlarını da yansıtmaktadır. Bu moral zemin, modernlik yanında ırkçılığa kadar varabilecek milliyetçi damarın da beslediği bir zemindir.

Günaltay, Menteşe’nin sorularını tekrar ederek şöyle cevaplandırıyor:

“Şu halde Türkün bu esasları, teşkilâtı esasiye kanununda yer bulunca, bunlara muhalif olarak fikirler serdedilmeyecek midir, diyorlar? Bir liberal çıkıp liberalizm esaslarını, bir komünist çıkıp komünizmi müdafaa edemeyecek midir, diye sordular?

Hayır etmeyecektir, edemeyecektir. Teşkilâtı esasiye kanununa muhalif her hangi bir hareket nasıl bir cürüm ise, bu esaslara muhalefet te aynı şekilde cürüm sayılacaktır (*Bravo sesleri, alkışlar*)”¹¹⁴

Günaltay istimlâk ve çiftçilerin topraklandırılmasına ilişkin değişikliğin de, anayasa- da kutsal bir hak olarak kabul edilen mülkiyet hakkına zarar vermeyecek bir düzenle- me olduğunu söyleyerek konuşmasını bitiriyor.¹¹⁵

Kürsüye çıkan Recep Peker, dünyada diğer krizlerin yanında ve onlardan daha önemli “iç rejim krizi ve buhranı” yaşandığını söylüyor. Peker “büyük bir inkılâp sayıla- bilecek” anayasa değişikliğiyle Türkiye’nin şimdiye kadar CHP içinde yaşayan esasları

111 ZC, ss. 63-64.

112 ZC, s. 64.

113 ZC, ss. 64-65.

114 ZC, s. 65.

115 ZC, s. 65.

“resmî ve kanunî bir rejim” haline getirerek iç rejim krizinden uzak olduğunun dünya-ya gösterileceğini düşünmektedir. Peker’e göre anayasa değişikliğiyle bütün vatandaşlar “müşterek inan”a bağlı bir kütle haline gelecektir.¹¹⁶

Peker, Menteşe’nin bundan sonra liberal propaganda yapmak yasaklanacak mı, şeklindeki sorusuna da, Encümen Başkanı Şemsettin Günaltay’a katıldığını belirterek, şu cevabı verecektir:

“... şimdiye kadar ana kanunun temelini teşkil etmiş olan Cümhuriyetçilik aleyhine yurd içinde hiç kimsenin hiçbir faaliyette bulunması caiz olmadığı gibi şimdiden sonra da Cümhuriyetçiliğin nakızı olan saltanat lehine bir hareket; hiçbir kimseden bir hareket sadir olmayacağı gibi, Teşkilâtı esasiyenin umumî bünyesinin teyidatı [desteği, kuvveti] altında olarak milliyetçiliğin nakızı olan beynelmilelcilik ve halkçılık nakızı olan imtiyazcılık veya sınıfcılık ve Devletçiliğin nakızı olan liberallik, lâikliğin nakızı olan klerikallik ve inkılâbçılığın nakızı olan irtica lehinde hiçbir faaliyet yapılamayacaktır.

Bu esasların Kamutayca kabulünden sonra memleketin sosyal, kültürel ve siyasal hiçbir sahasında ne tek adamın ne de cemiyet halinde herhangi telkin veya teşebbüs halinde hiç kimse katiyen faaliyet ifa edemeyeceklerdir. (*Bravo sesleri alkışlar*)”¹¹⁷

Peker’e göre, Fransa Cumhuriyeti nasıl liberal bir Cumhuriyetse, Sovyet Rusya Cumhuriyeti nasıl “sınıf hakimiyetine dayanan başka şekil” bir cumhuriyetse, Türkiye de bu kanunla diğer cumhuriyetlerden ayrı “kendine mahsus bir Cumhuriyet” olacaktır. Kanunda yer alan altı ilke, hep birlikte Türkiye Cumhuriyetinin ayırt edici vasfı olacaktır. Bu yüzden bu ilkelerin tek tek ele alınmaması, birlikte bir sistem içinde değerlendirilmesi gerekmektedir.¹¹⁸

Recep Peker anayasa değişikliğiyle devlet vasfı olacak ilkeleri CHP programından hareketle yorumladığına dikkat çekerek, CHP’nin “... yeni Devletin fikir ve politika kaynağı...” olduğu için böyle yaptığını kaydediyor. Peker anayasa değişikliğiyle Türkiye Cumhuriyetini kendine mahsus bir Cumhuriyet yapacak ilkelerin, bağımsızlığın bir gereği olduğunu iddia etmektedir:

“Bilhassa bir milletin ve bir Devletin tam müstakil bir Devlet ve millet olmak için ken-

116 ZC, s. 65. Peker şöyle diyor: “Bu esasların Kamutay tarafından kabul edilip resmîyet kesbettiği dakikadan itibaren yurddaşların lâbaratuvarında çalışan profesörlerden günün politikası ile uğraşmayanlara ve, işlerin başında bulunan büyük müdür arkadaşlardan meselâ Devlet demiryollarının bir makasçısına kadar bütün vatandaşlar bu esaslara inanacak, bunları sevecek ve bunlara itaat mecburiyeti altına girmiş olacaklardır ve bütün millî faaliyet ahengi bir manzume halinde birbirini tamamlayan bu yüksek esasların havası içinde akılabilecektir.”

117 ZC, s. 66.

118 ZC, s. 66.

di hayatından doğmuş ve kendi hayatına uygun kendi öz malı bir rejime sahip olması lâzımdır. Böyle olmazsa vaziyet yurdun bir parçası ecnebi istilâsı altında bulunduğu zamana benzer. O halde yurdun hayatı bir esasını teşkil eden rejim ecnebi fikirlerin istilâsı altında demektir.

Dünya bu gün çeşitli rejimlerin ideolojileri arasındaki mücadeleye sahne olmuştur. Hayatımıza uymayan dış rejimler bize tesir yaparsa bu, iç hayatımız için tehlikeli olur. Biz kendi rejimimizi bu tesirlerden korumalıyız.”¹¹⁹

Peker’in ifade ettiği gibi anayasa değişikliği, dışarıdan gelebilecek rejim ihracı çabalarına karşı bir savunma önlemi olarak da düşünülmektedir. Bir başka konuşmacı da, Atatürk’ün kendisinden sonrasını düşünerek Türkiye’nin İspanya gibi bir iç savaşa düşmemesi için ilkelerini anayasaya koyarak tedbir aldığını iddia etmektedir.¹²⁰ Anlaşılan o ki, ideolojik çatışmalar ve özellikle İspanya örneği Türkiye’yi yönetenleri oldukça tedirgin etmiştir.¹²¹

Recep Peker’in dikkat çektiği iç rejim buhranı ve Muhittin Baha Pars’ın işaret ettiği İspanya iç savaşı¹²² tehlikesi, tarihçi Eric Hobbbsawn’ın vurguladığı üzere 1930’ların dünyasında ulus devletler arasındaki güç dengesinin dışında ortaya çıkan “uluslararası bir ideolojik iç savaş” ortamında¹²³ yapılmış tespitlerdir. Bu itibarla CHP ilkelerinin anayasaya girmesi, bu muhtemel ideolojik mücadelenin önüne geçmek için alınmış bir “millî savunma tedbiri” olarak da görülebilir.

Son olarak, yeniden liberalizmi eleştiren Peker, çiftçilere toprak dağıtılmasının “devlet için büyük ve hayatî bir mesele” olduğunu, istimlâk kanunuyla devletin bu işi daha az maliyetle yapabileceğini söylüyor.¹²⁴

Aziz Akyürek ve Muhittin Baha Pars’ın lehteki konuşmalarından sonra, söz alan Halil Menteşe kendisinin de parti ilkelerine bağlılık bakımından kimseden geride kalmayacağını ifade ederek, amacının görüşmeleri tahrik ederek açıklık sağlamak olduğunu söylüyor. Menteşe söylenenlerden Devletçiliğin artık Devletin şeklini ifade ettiğinden

119 ZC, s. 67.

120 Bu fikri Muhittin Baha Pars ifade etmiştir. ZC, ss. 68-69. Pars tek parti konusuna da değiniyor: “O [Atatürk] bu güne kadar başka fırkaların teşekkülüne de müsaade etti. Fakat dünyaya baktı ki, artık bu fırkalar bu Türk milletini dahi batırabilir.” ZC, s. 69.

121 Yakın tarihinde azınlıklar dolayısıyla yabancı ülkelerin müdahalelerinden çok zarar gören Türkiye’nin, ideolojik mücadeleler karşısında aynı korkuları yeniden yaşadığı anlaşıyor.

122 İspanya iç savaşı hakkında iyi bir değerlendirme için bkz. Gül Işık, *İspanya: Bir Başka Avrupa*, İstanbul, 1991, ss. 163-196.

123 Eric Hobbbsawn, *Kısa 20. Yüzyıl: 1914-1991 Azınlıklar Çağı*, (çev. Yavuz Alogan), İstanbul, 1996, s. 171 vd.

124 ZC, ss. 67-68.

Devletçilik aleyhinde propagandanın Devleti tağyir etmek suçunu oluşturduğunun anlaşıldığını belirterek, ancak bu durumun anayasanın diğer ilkeleriyle nasıl uzlaştırılacağı merak ettiğini söylüyor.¹²⁵

Menteşe'den sonra söz alan müstakillerden Refet Bele, anayasa değişikliğiyle fırka ve hükümet programı olarak uygulana gelen ilkelerin artık devlet programı olarak uygulanacağını anlaşıldığını söylüyor.¹²⁶ Sonra tek tek ilkeleri ele alan Bele, Devletçiliğe gelene kadar her ilkeyi kabul etmek bakımından bir sorun olmadığını belirtirken, Türk işçilerinin milliyetçi olduğunu özellikle vurgulaması dikkat çekiyor.¹²⁷ Refet Bele "işin en canlı ve en mühim noktası" dediği devletçilik konusunda fikrini şöyle açıklıyor: "Bir Devlet tüccar, bir Devlet sanatkâr olamaz. (...) Pekâlâ, amma bir memlekette sanatkâr olacak fabrikatör olacak kimse bulunmazsa, memleketin ihtiyacını tatmin edecek tüccar bulunmazsa, bunu kim yapsın? O halde şerrin ehvenini ihtiyar etmek lâzım, tabîî Devlet yapacaktır."¹²⁸ Ancak Bele, bu şartların değişmesi durumunda, yani devlete bu alanlarda ihtiyaç duyulmaması durumunda, "mesele" çıkacağına işaret ediyor. Refet Bele konu sadece ekonomik açıdan değerlendirilmiş olsaydı, bu parti ilkesinin Devlet ilkesi haline getirilmemesini önereceğini, fakat siyasî bakış açısından olumlu oy kullanacağını ifade ediyor. Refet Bele'nin siyasî açıdan kastettiği Recep Peker'in açıklamalarında geçen "sınıf" mücadelesi, ideolojik mücadele ile Türk rejimini diğer ülke rejimlerinden ayırma kaygısıdır. Bele, şöyle diyor:

"Bu gün bir sınıf mücadelesi karşındayız. Milletimiz sınıfsız bir millettir. Fakat bunu demek kâfi değildir. Bu gün sınıfsız, yarın sınıflı olabiliriz. Bunun önüne evvelden geçmek lâzım gelir. Bu noktâi nazardan pek vazih perensib olmak üzere, Cenabı Hak bu memlekete göstermesin, yarın bu memleket zengininin elindeki tek mil servetinin elinden giderek karnının aç kalmaması için bu gün fakirin zarureti def etmek lâzımdır."¹²⁹

Bele köylülere toprak dağıtılması konusunda da siyasî açıdan geleceği görerek bakmak gerektiğini söyleyerek, olumlu görüşünü bildirmektedir.¹³⁰

Refet Bele daha sonra yine söz alarak, kürsü alışkanlığını kaybettiği için söyleyeceği

125 ZC, s. 69.

126 ZC, s. 69.

127 ZC, ss. 69-70.

128 ZC, s. 70.

129 ZC, s. 70.

130 ZC, s. 70.

en mühim şeyi unuttuğundan bahisle, bir liberalin ikna yoluyla anayasayı değiştirmek istemesinin suç olup olmadığını, bir müeyyidesi olup olmadığını sorarak, anayasa “bu gün olduğu gibi kalırsa, efkârı hazırlamak hakkına herkes malik olur. Binaenaleyh bu meseleyi Fırkanın nazarı dikkatine arzederim” diyecektir.¹³¹

Anayasa değişikliği teklifi verenler adına konuşan İçişleri Bakanı Şükrü Kaya söz alan müstakillerin de, partililerin de değişikliği yerinde ve zamanında gördüklerini söylemelerinin, CHP’nin gerekli bir işi yaptığını gösterdiğini iddia ediyor.¹³² Şükrü Kaya ülke işleriyle uğraşmayı tercih ettiklerinden, dışarıda telkinle uğraşmadıklarını ancak her devletin sonuçta devletçi bir çizgiye geleceğini kaydederek, ordu kurmak gibi en zor işi yapan devletin ordu işlerinin binde biri kadar önemli olmayan işleri yapamayacağını iddia etmenin mantıkla bağdaşmayacağını söylüyor.¹³³

Şükrü Kaya da Recep Peker gibi rejimin özgünlüğünü ve diğer rejimler karşısında bağımsızlığını vurguluyor:

“Bu inkılâbın sağdan ve soldan karşısına çıkacak olan her hangi bir cereyan bu inkılâbın kuvveti karşısında devrilmeye ve ezilmeye mahkûmdur.

Şimdiden böylelerine haber vermek isterim ki Türkiye Cumhuriyeti bu gibi cereyanlara asla müsaade etmeyecektir. (*Bravo sesleri, alkışlar*).”¹³⁴

Atatürk, CHP ilkelerinin Anayasal ilkeler haline gelmesi hakkında 1.11.1937’de yaptığı TBMM’ni açış konuşmasında, artık devletin ana programının CHP programı olduğunu söyledikten sonra, bu prensiplerin dogmatik bir şekilde ele alınmamasının gerektiğini ifade ediyor¹³⁵:

“Fakat, bu prensipleri, gökten indiği sanılan kitapların dogmalarile asla bir tutmamalıyız. Biz, ilhamlarımızı, gökten ve gayipten değil, doğrudan doğruya hayattan almış bulunuyoruz. (*Alkışlar*).

Bizim yolumuzu çizen; içinde yaşadığımız yurt, bağrından çıktığımız Türk milleti ve bir de milletler tarihinin bin bir facia ve ıstırap kaydeden yapraklarından çıkardığımız neticelerdir.”¹³⁶

131 ZC, s. 73.

132 ZC, s. 71.

133 ZC, s. 71.

134 ZC, s. 72.

135 Atatürk’ün ideoloji ve doktrinlere mesafesini Yakup Kadri Karaosmanoğlu şöyle anlatıyor: “Bir gün Cumhuriyet Halk Partisinin ilkelerini gözden geçiriyordu. O sırada ukalâlık edip demiştim ki: ‘Paşam, bu her bakımdan bir İnkılâp Partisidir. İnkılâp Partisi ise bir ideolojiye bir doktrine dayanmaksızın yürüyemez.’ Yüzüme bir masumun yüzüne bakar gibi bakmış ve gülümsüyerek ‘ O zaman donar kalınız’ demişti. Yakup Kadri Karaosmanoğlu, *Atatürk*, İstanbul, 1983, s. 137.

136 TBMM ZC, D: V, C: 20, s. 9 [1.11.1937].

Atatürk CHP ilkelerinin dogmatik bir şekilde yorumlanmamasını isterken, aynı zamanda bu programın kimseyi dışlamayan bütün toplumu kucaklayan bir program olduğunu ifade etmektedir:

“Elimizdeki programın ruhu, bizi yalnız bir kısım vatandaşla alâkalı kalmaktan menğ [men] eder. Biz, bütün Türk milletinin hadimiyiz. Geçen yıl içinde, Parti ile Hükümet teşkilâtını birleştirmekle vatandaşlar arasında ayrılık tanımadığımızı fiğlen [fiilen] gös-termiş olduk (*Varol sesleri*). Bu hadisenin bizim, Devlet idaresinde kabul ettiğimiz, ‘kuvvet birdir, ve o milletindir’ hakikatine uygun olduğu meydandadır.”¹³⁷

Görüldüğü üzere tek parti döneminin ideolojisi her türlü farklılığın yanında meslek farklılıklarının da demokratik bir çerçeve içerisinde temsiline imkân vermemektedir. 1931’den itibaren inşa edilen bu rejim döneminde mesleklere siyaseten nasıl bakıldığı zaten köylü ve amele mebuslar uygulamasından anlaşılmaktadır.

Sonuç

Türkiye’de tek parti yönetiminde fevkalade otoriter bir ideolojik rejim tesis edilmiştir. Sınıf, meslek vs her türlü farklılık milletleşme süreci içerisinde organizmacı korporatist bir anlayışla inkâr edilmiştir. Bütün halkın, CHP’nin ve onun şefi şahsında temsil edildiği iddia edilmiştir. Amele ve köylü mebusların seçilmesinde uygulanan usul de bu bakımdan dikkat çekicidir. Burada ortaya çıkan zihniyet, meslek mensuplarının ve meslek kuruluşlarının özgürlük ve rekabetten uzak bir anlayışla algılandığını göstermektedir. Bu siyasî kültür kodu, çok partili hayata geçtikten sonra da yumuşayarak ve meslek kuruluşlarını bürokratik vesayet kurumlarıyla beraber değerlendirecek mevzuat ve tatbikatı beraberinde getirmiştir.

Bugün meslek kuruluşlarının bireysel tercih serbestisi, özgürlük, sivil toplum ve demokrasiyle ilişkisinin mahiyetinin değişebilmesi için mevzuat değişikliğinin ötesinde bu tarihle yüzleşmeye ihtiyacı vardır. Tek parti döneminin ideolojisi ve tatbikatiyla, dolayısıyla otoriter merkezîyetçi korporatist gelenekle hesaplaşılmadan demokratik bir siyasî kültürün ve sivil meslek kuruluşlarının inşası mümkün değildir. Bugünkü problemlerin kökleri, tarihte ve bilhassa tek parti döneminde yatmaktadır.

ANAYASAL DEMOKRASİ AÇISINDAN KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

Prof. Dr. Yusuf Şevki Hakyemez¹

Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Türkiye’de meslek kuruluşları, işlevi ve konumu itibarıyla kendine özgü nitelik taşımaktadırlar. Bir görüşe göre bu kuruluşlar sivil toplum kuruluşlarınıninkine benzer bir işlevi ortaya koymayı hedeflemektedirler. Ancak bu kuruluşlar aynı zamanda idari teşkilat içerisinde yer almaktadırlar. Buradaki temel sorun, meslek kuruluşlarının ilk olarak kanunlarda, daha sonra ise 1961 Anayasası ile başlayan ve günümüze dek devam eden süreçte anayasalarda kamu tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar biçiminde oluşturulmuş olmasıdır.

Birer baskı grubu olarak da nitelendirilebilecek olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları aynı zamanda meslek mensupları üzerinde mesleki faaliyete izin verme, mesleki standartları belirleme ve disiplin cezası verme gibi kamusal yetkiler kullanan kuruluşlar oldukları için bu kuruluşların önemi artmaktadır. İşte bu farklı özellikleri nedeniyle meslek kuruluşlarını ele alıp değerlendirmek gerekmektedir.

Türkiye’de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları denildiğinde ilk akla gelen kurumlar arasında barolar, ticaret ve sanayi odaları, noter odaları, tabip odaları,

¹ Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

diş hekimleri odaları, eczacılar odaları, veteriner hekimler odaları, ziraat odaları, mühendis ve mimar odaları bulunmaktadır. Ancak bunun yanında Sigorta ve Reasürans Şirketler Birliği, Seyahat Acentaları Birliği, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir Odaları, İhracatçılar Birliği de meslek kuruluşları arasında zikredilebilmektedir. Ancak bu ikinci grupta yer alan kurumlar bazı yönleriyle meslek kuruluşları prototipinden farklılık göstermektedir. Bu nedenle konu ele alınırken çalışmada daha ziyade ilk grupta yer alan meslek kuruluşlarının ortak özellikleri ele alınıp değerlendirilecek, diğer kurumlara, bu çalışmanın kapsamını çok daha genişletip amacından uzaklaştırabileceğinden değinilmeyecektir.

Bu bağlamda, ilk olarak, çalışmada sıklıkla kullanılacak temel kavramlar kısaca analiz edilecektir. İkinci olarak, Türk kamu yönetimi açısından meslek kuruluşları ele alınacaktır. Bu kuruluşların Türk kamu yönetiminin bir unsuru olmalarının yanı sıra, anayasal kuruluş olduğu gerçeği de dikkate alınarak siyasal sistem içerisindeki yeri ve işlevi değerlendirilecektir.

I- Eksen Kavramlar:

A- Anayasacılık ve Anayasal Devlet

Devlet iktidarını sınırlandırma çabası, tarihsel süreçte ilk olarak soylular ve burjuva sınıfı olmak üzere değişik kesimlerin kendi hak ve menfaatlerini devlet iktidarına karşı koruma endişesini ön plana çıkardıkları zaman diliminden bu yana çok yoğun biçimde kendisini göstermiştir. Devlet iktidarı karşısında birey özgürlüklerini güvence altına almayı hedefleyen anayasacılık mücadelesi ilk olarak İngiltere’de daha sonra Batı Avrupa’daki değişik ülkelerde yaşanmaya başlamıştır. İlk kralın mutlak gücüne karşı değişik toplumsal sınıfların mücadelesi olarak ortaya çıkan bu mücadele, daha sonra devlet iktidarına karşı herkesin özgürlüklerinin güvence altına alınması biçiminde daha geniş kitleleri de kapsamına almıştır.

İnsanların iç güvenlik, adalet ve savunma gibi kolektif ihtiyaçlarının karşılanması için zorunlu bir mekanizma olarak ortaya çıkan devlet, anayasacılık hareketleri sonrasında “mutlak” niteliğini yitirmiş, “sınırlı” bir hal almıştır. Günümüzün devleti artık birey hak ve özgürlükleri ile kendisini sınırlandırmak zorunda kalmıştır. Bu bağlamda devlet iktidarını sınırlandırmanın en önemli aracı olarak temel hak ve özgürlükler anayasalarda düzenlenmektedir. Anayasalar devletin uymak zorunda olduğu temel hukuksal metinler niteliğindedirler. Bu metinlerde, bireyin sahip olduğu ve devlete karşı korunması gereken hak ve özgürlükler güvence altına alınmaktadır. “Sınırlı devlet” anlayışını tesis etmeyi

amaçlayan bu hareketin gelişimi liberal siyasal düşünceyle de paralellik taşımaktadır².

Bununla birlikte anayasal bir devletten bahsedebilmek için o devletin sadece anayasa adı verilen bir metne sahip olması yeterli değildir. Anayasal bir devlette anayasa adı verilen belge ile devlet iktidarının kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun biçimde yapılandırılması ve devlet iktidarı karşısında bireyin özgürlüklerinin güvence altına alınması gerekmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile devlet iktidarı bölünerek yasama, yürütme ve yargı iktidarlarının dengelenmesi ve denetimi amaçlanmaktadır. Devlet organlarının her birini sınırlayan anayasada insan haklarının düzenlenmiş olması ile bu organların uyması gereken kurallar ortaya konmuş olmaktadır³. Bu ölçütler dahilinde insan hakları ile ilgili evrensel standardı kendi hukuk düzenine aktaramayan ya da aktarmakta sorunlar yaşayan ülkelerde anayasal devlet ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır.

B- Liberal Demokrasi – Örgütlenme Özgürlüğü

Günümüzde değişik yönetim biçimlerinin meşrulaştırılması sürecinde sıklıkla kullanılan demokrasi kavramından herkes aynı şeyi anlamamaktadır. Bu nedenle demokrasi kavramının başındaki niteleme önemli olmaktadır. Liberal demokrasi, birey özgürlüğü ve devlet iktidarının sınırlandırılması bağlamında günümüzde en yoğun olarak referans alınan demokrasi türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik ve siyasal boyutu olan bir kavram olarak liberalizmin demokrasi anlayışında birey, özgürlük, piyasa ekonomisi ve girişim özgürlüğü vazgeçilmez öneme sahiptir. Bu bağlamda belli amaçlarla, gönüllü olarak bir araya gelmek isteyen bireylerin örgütlenme özgürlüğüne yönelik engellerle karşılaşmaması ve yine devletten ayrı bir sivil toplum alanının bulunması liberal demokrasinin en önemli gerekleri arasında yer almaktadır.

Dolayısıyla konumuzla ilgili olarak liberal demokrasilerde, meslek gruplarının örgütlenme özgürlüğünün önündeki engellerin kaldırılması ve özgür iradeye dayalı örgütlenmelerin tesisi aslında bu kuruluşların gerçek işlevine uygun faaliyette bulunabilmeleri açısından önemlidir. Örgütlenme özgürlüğü noktasında liberal demokratik ölçütlerden sapmalar, rejimin çoğulcu niteliğini zedeleyeceği için bu tür sorunların bulunduğu bir ülkede gerçek anlamda demokrasiden bahsetmek de zorlaşacaktır.

Bu bağlamda, ideal bir meslek kuruluşu prototipinden bahsedilebilmesi ve bu kuruluşların gerçek işlevine uygun faaliyette bulunabilmeleri ancak liberal demokrasilerde gerçekleşebilir. Liberal demokratik bir rejimde meslek kuruluşları çoğulcu toplumun bir gereği olarak rekabetçi biçimde farklı görüşleri ifade edebilmeli ve kendi hedefleri

2 Mustafa ERDOĞAN, *Anayasal Demokrasi*, 4. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s. 9.

3 Carl J. FRIEDRICH, *Sınırlı Devlet*, (Çev.: Mehmet TURHAN), Gündoğan Yay., Ankara, 1999, s. 46.

doğrultusunda siyasal karar alma sürecini etkileyebilmelidirler. Bu süreçte meslek kuruluşlarının birer sivil toplum örgütü olarak devlet ile aralarında bir mesafenin bulunması zorunludur.

C- Sivil Toplum

Günümüz demokrasilerinde sıklıkla kullanılan “sivil toplum” kavramı siyaset felsefesinin de en önemli kavramları arasında yer almaktadır. Sivil toplum, tarihsel süreç içerisinde farklı anlamlara sahip olmuş ve günümüze süzülerek gelmiş ve liberal demokrasilerde kendine özgü anlamıyla kullanılmaya başlamıştır. Aralarında Bodin, Locke, Rousseau, de Tocqueville, Hegel, Gramsci ve Mill’in de bulunduğu siyasal düşünürler, devlet ile sivil toplum konularına kendi bakış açılarına uygun biçimde yaklaşarak sivil toplum algılamalarını ortaya koymuşlardır⁴.

Ancak, sivil toplum kavramının günümüzdeki anlamıyla siyasal düşünürlerin kullandığı şekli arasında çok önemli farklılıklar bulunmaktadır. Günümüzde sivil toplum, devletten ayrı ve devletin müdahale edemediği, kamusal sorunların dile getirilip tartışıldığı, müzakere edildiği gönüllü birliktelik alanı biçiminde tezahür etmektedir. Dolayısıyla sivil toplum ile ilgili önemli ayırt edici özellikler olarak devletten ayrı (özerk) olma, kamusal sorunlarla ilgili bir amaç taşıma ve gönüllülük daha fazla ön plana çıkmaktadır. Sivil toplumdaki ilişkiler merkezi kontrol ve hiyerarşiye tabi tutulmamaktadır⁵. Nitekim bu bağlamda yapılan bir tanıma göre sivil toplum, devletin doğrudan denetimi altında tuttuğu alanların dışında kalan gönüllü ve rızaya dayalı ilişkilerle oluşturulan örgütler ve etkinlikler alanıdır⁶.

Günümüzdeki anlamıyla “sivil toplum”un tesisi noktasında aslında hem devletin hem de sivil toplum kuruluşlarının belli özelliklere sahip olması zorunluluğu bulunmaktadır. Aksi takdirde gerçek anlamda sivil toplum kuruluşlarından bahsedilemez. Bu bağlamda, liberal demokrasinin gereği olarak, devletin, resmi ideolojisi bulunmayan, tarafsız bir niteliğe sahip hukuk devleti olması gerekir. İdeolojik açıdan tarafsız bir hukuk devleti ancak kültürel, siyasal ve ekonomik alanlarda kurulmuş sivil toplum kuruluşları arasındaki rekabetin sağlıklı işlemlerini gözetebilir. Yoksa, devletin bu noktada sivil toplum kesimlerinin bir kısmını kollayıcı müdahalesi, sivil toplumdaki dengeyi bozarak devlete bağımlı ayrıcalıklı zümreler ortaya çıkarabilir⁷. Devlet sivil toplum iliş-

4 Sivil toplum kavramının tarihsel gelişim süreci hakkında geniş bilgi için bkz.: İlyas DOĞAN, *Özgürlükçü ve Totaliter Düşünce Geleneğinde Sivil Toplum*, Alfa Yay., Ankara, 2002, s. 9-184.

5 Doğan, s. 266.

6 Bkz.: Fatih DUMAN, “Sivil Toplum”, *Siyaset*, (Ed.: Mümtaz’er Türköne), Lotus Yayınevi, Ankara, 2003, s. 357.

7 Duman, s. 357-358.

kisinin demokratik ölçütler dahilinde gerçekleşebilmesi için devletin kendi dışında sivil toplumun varlığını kabul etmesi ve hakem rolünün dışına çıkmaması gerekmektedir⁸. Dolayısıyla, gerçek anlamda sivil toplumdan bahsedebilmek için gündeme ilişkin çok farklı boyutları ile sorunların tartışılıp müzakere edildiği kamusal alanın yarışmacı ve devletin güdümünden kurtulmuş olması önem taşımaktadır⁹.

D- Baskı Grubu

Demokratik rejimlerde bireyler, genel oyla devlet yönetimine katıldıktan sonra da değişik yol ve yöntemlerle siyasal karar alma mekanizmalarını etkilemeye çalışabilirler. Özellikle genel oyun yetersizliği de dikkate alınarak demokratik rejimlerde belli bir amaç etrafında birleşenler, siyasal karar alma sürecini kendi amaçları veya menfaatleri doğrultusunda hukuki / demokratik yollardan hareketle yönlendirme amacı taşırlar. İşte burada baskı grupları karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan baskı grupları siyasal katılmanın en önemli araçlarından birisi konumundadırlar. Geniş anlamda birer katılım örgütü olarak görülebilecek olan baskı grupları, bireylerin tek tek eylemde bulunmalarının yetersiz kalması durumunda toplu hareketle bireysel eylemden üstün ve ondan daha etkili bir yol olarak başarıya ulaşmayı amaçlamaktadır¹⁰. Bu bağlamda baskı grupları, “toplumdaki çeşitli sosyal güçlerin bilinçli biçimde örgütlenerek kendi çıkarları doğrultusunda toplumsal çıkarları iktidara ilemesini ve onunla karar verme işlemini paylaşarak kitlenin gerçek ifadesini belirleyen ve yönetime yasallığı kazandıran çoğulcu gruplar” olarak tanımlanabilirler¹¹.

Baskı grupları çok değişik biçimde ortaya çıkabilirler. Tüzel kişilik biçiminde örgütlenmiş dernek, vakıf, sendika gibi kuruluşlar yanında, resmi ya da tüzel kimliği olmayan, toplumda kendiliğinden oluşan ve siyasal süreci yeri geldiğinde etkileme yönünde girişimde bulunan doğal baskı grupları da bulunmaktadır. Öte yandan kamu örgütü içerisinde yer alan silahlı kuvvetler, belediyeler, üniversiteler ve hatta bürokrasi gibi değişik aktörler de baskı grubu olarak görülebilmektedir¹².

Meslek odalarının her biri kendi mesleki menfaatlerini koruyup kollama noktasında çok yoğun biçimde kamuoyu oluşturmakta ve siyasal karar alma sürecini etkilemek-

8 Gülğün TOSUN, *Demokratikleşme Sürecinde Devlet – Sivil Toplum İlişkisi ve Türkiye Örneği*, (Yayınlanmamış doktora tezi), DEÜSBE, İzmir, 1998, s. 291.

9 Doğan, s. 237.

10 İlter TURAN, *Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar*, Türkiye Denizciler Sendikası Yay., İstanbul, 1986, s. 44.

11 Mehmet AKAD, *Çoğulcu Demokrasilerde Siyasal İktidar ve Baskı Grupları*, Z Yay., İstanbul, 1979, s. 81.

12 Turan, s. 45-46.

tedirler. Zaten meslek kuruluşlarının var oluş gerekçelerinden birisi de budur. Dolayısıyla sivil toplum örgütleri yanında konumuzla ilgili olarak tabip odaları, barolar, ticaret ve sanayi odaları ve diğer tüm kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da aynı zamanda birer baskı grubu olduğu açıktır.

Baskı grupları sayesinde siyasal iktidarlar da artık tek başına karar alma yerine değişik grupların etkilemesi ile hareket ederek demokratik açıdan daha geniş bir katılımı sağlayabilmektedirler. Böylece iktidarlar karar alma sürecine katılım konusunda çoğulcu demokrasinin sağladığı olumlu katkı ile birlikte adeta “paylı iktidar” haline dönüşmüş olurlar¹³. Bu durum demokrasilerde seçmenin seçim dışında da siyasal karar alma sürecine katılmasına imkân sağlamaktadır.

E- Meslek Kuruluşları

Aslında meslek kuruluşları, belli meslek mensuplarının kendi mesleki menfaatlerini daha fazla ön planda tutarak ve bunları koruyup geliştirme amacıyla oluşturmuş oldukları örgütler olarak görülebilir. Bu bağlamda belli meslek mensuplarının mesleki endişeyle oluşturmuş oldukları dernekler meslek kuruluşu olduğu gibi, işçi veya işverenlerin kurmuş olduğu sendikalar da bu açıdan birer meslek kuruluşu olarak görülebilir. Ancak, Türkiye’de meslek kuruluşları denildiğinde akla ne TÜSİAD, MÜSİAD ve TUGİAD gibi dernekler ne de işçi ve işveren sendikaları gelmektedir. Çünkü, Türkiye’de Cumhuriyet sonrası dönemde belli mesleklerde çalışabilme noktasında oluşturulmuş olan ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip ve o meslekte çalışanlar açısından zorunlu üyelik esasını öngören bir meslek kuruluşu uygulaması bulunmaktadır. Bu tür kuruluşları diğerlerinden daha rahat biçimde ayırt etmek için ise Anayasadaki deyimile bu kuruluşlara “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” denilmektedir.

Nitekim, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kamusal yetki kullanarak üyelerine ilişkin bağlayıcı kararlar alabilmekte ve üyeleri ile ilgili konularda yaptırım uygulama biçiminde kamusal yetkiler kullanabilmektedirler. Sahip oldukları bu biçimdeki ayrıcalıklar nedeniyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları sivil toplum örgütü olarak kabul edilmemektedirler. Öte yandan kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve zorunlu üyelik esasını öngörmeleri yönüyle de Türk kamu yönetimi içerisinde kendine özgü bir yere sahiptirler.

İşte bu yönlerini dikkate alarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını anayasal / hukuksal boyutuyla birlikte daha yakından ele almak ve ayırt edici özelliklerini ortaya koymak gerekir. Bu çalışmada bundan sonraki aşamada yapılması amaçlanan işte bu hususların anayasal demokrasi bağlamında irdelenmesi olacaktır.

II- Türk Anayasa Hukukunda Meslek Kuruluşlarının Gelişimi

A- Türk Anayasacılık Hareketlerinin Temel Özellikleri

Bu çalışmanın konusu Türk anayasacılık hareketleri olmadığına göre, Osmanlı – Türk anayasacılık hareketlerinin temel özellikleri ayrıntılı biçimde ele alınmayacaktır. Burada sadece meslek kuruluşlarının anayasaya dahil edilmesini ve siyasal sistem içerisindeki konumunun altında yatan mantığı izah edebilecek temel noktalara vurgu yapılarak, siyasal sistemde meslek kuruluşlarının işlevinin daha rahat biçimde anlaşılması sağlanacaktır.

Öncelikle belirtilmelidir ki, Türk anayasacılığı Avrupa ülkelerinden çok daha sonra başlamıştır. Bu gecikme değişik biçimlerde izah edilebilir. Osmanlı’da Avrupa’daki gibi bir sanayi devriminin yaşanmaması bir sınıf mücadelesinin bulunmadığını göstermektedir. Öte yandan, Avrupa’da anayasacılık mücadelesinin yaşandığı dönemlerde Osmanlı İmparatorluğunda ciddi sorunlar mevcut değildi. İmparatorlukta sorunların çok ciddi boyutlara ulaşması ve bunun devletin kendisini reforma tabi tutma zorunluluğunu doğurması ile birlikte anayasa yapma işi de gündeme gelmiştir. Ancak, Osmanlıdaki anayasaların asıl amacının gerçekten birey özgürlüklerini devlet iktidarına karşı güvence altına almak olmadığı; İmparatorluğun gidişatını düzeltmek amacı taşıdığı da açıktı. Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğundaki anayasacılık hareketinin geç başlaması yanında içerik olarak da Avrupa anayasacılığından ayrıldığı açıkça görülebilmektedir. Avrupa anayasacılığından ayrıldığı temel noktalardan birisi de anayasa yapma işinin aşağıdan yukarıya değil, aksine yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşmesidir. Padişahın ferman biçimindeki belgelerle “meşrutiyet”i ilan etmesi bunun en önemli kanıtıdır¹⁴.

Aslında benzer özellikler Cumhuriyet döneminde yapılan anayasalar için de geçerlidir. Gerçi 1924 Anayasasını asli kurucu iktidar sıfatıyla TBMM yapmıştır ve bu durum belki bir istisna olarak görülebilir. Ancak 1961 ve 1982 Anayasalarının birer askeri müdahale sonrasında ve müdahaleyi gerçekleştiren askerlerin etkin rol oynadığı sürecin sonucunda hazırlanmış olmaları da “empoze” yöntemi ile anayasanın yapılmasına ilişkin önemli örneklerdir. Tepeden inme yaklaşımıyla yapılan bu anayasalardaki demokrasi algılaması da yine inisiyatifi elinde tutan askerlerin istediği biçimde gerçekleşmiştir. Gerek 1961 Anayasası ve gerekse 1982 Anayasasında öngörülen demokrasi anlayışında bu durum çok açık biçimde kendisini göstermektedir.

14 Osmanlı - Türk anayasacılık hareketlerinin temel özellikleri konusunda bkz.: Yusuf Şevki HAKYEMEZ, “Osmanlı Türk Anayasacılığında II. Meşrutiyet Durağı”, *Yüzcü Yılında II. Meşrutiyet*, (Ed.: Asım Öz), Pınar Yay., İstanbul, 2008, s. 132-135.

B- 1961 Anayasası ve Meslek Kuruluşlarının Anayasaya Girişi

1961 Anayasasının en önemli yeniliği Cumhuriyetin nitelikleri ile ilgili Anayasanın 2. maddesinde göze çarpmaktadır. Buna göre Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Özellikle Cumhuriyetin “insan haklarına dayanan”, “demokratik” ve “hukuk devleti” ilkeleri aslında bu Anayasanın konumuzla ilgili üç önemli niteliği olarak görülmelidir. Bu niteliklere sahip olması nedeniyle 1961 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti açısından insan haklarını temel dayanak olarak gören, demokratik yöntemlerle oluşturulmuş devletin işleyişini de hukuk devletinin gereklerine göre yapılandırmak durumundadır.

Her ne kadar zikredilen niteliklerden bu biçimde olumlu sonuçlar çıkarmak mümkünse de, 1961 Anayasasının demokrasi anlayışını değerlendirme noktasında sadece Cumhuriyetin nitelikleri ile ilgili maddeye bağlı kalmamak, Anayasanın bütününe bakmak gerekir. Gerçekten demokrasinin çoğulcu niteliğe kavuşması olumlu bir yenilik olarak kabul edilebilir. Ancak, buradaki çoğulculuğun olumlu bir kavram olarak kabul edilebilmesi için çoğulculukla neyin amaçlandığını da açıkça ifade etmek gerekmektedir. Çoğulcu demokratik rejimlerde bile çoğunluğun yönetme hakkı halen rejimin olmazsa olmaz ilkelerinin başında yer aldığına göre, çoğunluğu sınırlamanın meşru temeli olmalıdır. Bu meşru temel, Anayasaya aykırı düzenlemelerin yapılması ve böylece azınlığın Anayasada güvence altına alınan haklarının ihlal edilmesi durumunda anayasayı ve azınlıkta kalanların haklarını korumak olabilir. Ancak 1961 Anayasasından bu yana Türkiye’de zaman zaman çoğunluk oyu ile alınan kararların, hiçbir meşru temeli olmaksızın ve tamamen hukukun zorlanması ile birlikte, adeta bir siyasal güç mücadelesi sonrasında iptal edilmesi durumu yaşanabilmektedir ki, bu tür girişimler hiçbir demokratik rejimde çoğulculuk adına olumlu karşılanamaz¹⁵.

Bundan dolayıdır ki, gerçek anlamıyla çoğulculuğu sağlama kaygısı dışındaki nedenlerle çoğunluğun yönetme hakkına getirilecek sınırlamalar, aslında Sancar’ın da belirttiği gibi, bürokratik odakları sistemin merkezine yerleştirmekten başka bir sonuç doğurmayacağından, böylesi durumlar, demokratik düşüncenin özünü zedeleyebilir¹⁶. İşte, aslında 1961 Anayasasındaki demokrasi anlayışının çoğunlukçu demokrasiden çoğulcu demokrasiye geçiş sürecinde bu endişeleri de bünyesinde taşıdığı özellikle

15 Yusuf Şevki HAKYEMEZ, *Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı*, Yetkin Yay., Ankara, 2009, s. 460-461.

16 Bkz.: Mithat SANCAR, “Anayasal Demokrasi: Demokrasinin Sınırı mı, Güvencesi mi?”, *Demokrasi ve Yargı Sempozyumu*, Türkiye Barolar Birliği Yay., Ankara, 2005, s. 53.

ifade edilmelidir. Bu endişeyi anayasanın kendisinde ve bu anayasanın uygulamasında da görmek mümkündür.

En azından sadece TBMM'nin Senato kanadında seçim dışı yöntemle göreve gelen kontenjan senatörlerine ve daha da önemlisi askeri müdahaleyi yapmış olan Milli Birlik Komitesi üyelerine yer verilmiş olması da 1961 Anayasasının öngördüğü demokrasi anlayışı açısından önemli ipuçları vermektedir. Askeri müdahaleyi gerçekleştirenlerin demokratik bir ülkedeki parlamentoda yer alması çoğulcu demokrasi anlayışı ile açıklanamayacağına göre, bu yenilik vesayetçi demokrasi anlayışının tezahüründen başka bir şey değildir. Bunun gibi, ilk kez anayasal düzeyde Milli Güvenlik Kuruluna yer verilmesi de bu anlayışla izah edilebilir.

İşte 1961 Anayasası, Cumhuriyetin nitelikleri konusunda getirdiği bu olumlu yeniliklere rağmen, aslında Anayasanın içinde serpiştirilmiş biçimde siyaseti bürokratik ve sayete bağlayacak mekanizmaları ve bunu anayasa yapıcılarının formüle ettiği biçimde kontrol altında tutacak bir ruhu da beraberinde getirmiştir. Bu konuda tipik örneklerden birisi de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ilk kez anayasada düzenlenmesidir. Anayasanın 122. maddesinde meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliğinde olduklarına işaret edilmekte, ancak aynı maddede yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara aykırı olamayacağı öngörülmektedir. Bu biçimdeki bir düzenlemeyle aslında meslek kuruluşlarının gerçek işlevlerine uygun hareket etmekten mahrum kalacağı ve anayasadaki formülasyonu ile devlet tarafından daha rahat kontrol altında tutulabileceği söylenebilir. Öte yandan, aşağıda daha ayrıntılı olarak görüleceği üzere, her meslek erbabı açısından o alanda kurulu bulunan tek bir mesleki örgüte zorunlu üyelik esası öngörüldüğüne göre, meslek kuruluşlarının Anayasaya girmesinin 1961 Anayasasının çoğulcu demokrasiyi getirmiş olmasıyla izahı da mümkün değildir.

C- 1982 Anayasasındaki Durum

Meslek kuruluşlarına ilişkin 1982 Anayasasındaki hükümler hemen hemen 1961 Anayasasındaki bu konuya ilişkin olan hususların biraz daha ayrıntılı düzenlenmesinden ibarettir. Esasen meslek kuruluşları ile ilgili olarak kendi kuruluş kanunlarında düzenlenmesi gereken birçok husus Anayasa metninde yer almıştır. Bununla birlikte 1982 Anayasasının 134. maddesinde önceki Anayasada olmayan kimi önemli yenilikler de vardır. İlk olarak 134. maddenin birinci fıkrasında meslek kuruluşlarının kuruluş amaçları, “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” biçiminde tek tek ifade edilmiştir.

İkinci olarak, 1982 Anayasasında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının amaçları dışında faaliyette bulunamayacakları, siyasetle uğraşamayacakları, siyasal parti, dernek ve sendikalarla ortak hareket edemeyecekleri ve siyasal partiler ile sendikalar ve üst kuruluşlarının meslek kuruluşlarının organlarının seçimlerinde aday gösteremeyeceği ve propaganda yapamayacağı öngörülmüştür. Aslında 1982 Anayasasının ne derece kendine özgü ve depolitize bir demokrasi anlayışını benimsediğini gösteren bu tür yasaklardan meslek kuruluşlarının siyasetle uğraşamayacakları, siyasal parti, dernek veya sendikalarla ortak hareket edememesini öngören “siyasal faaliyet yasakları” bu kuruluşların varlık nedenleriyle doğrudan ilgili konulardaki faaliyetlerini de yasaklayabilecek genişlikteydi. Geniş anlamda siyasal faaliyetin içerisine meslek kuruluşlarının bir baskı grubu olarak siyasal karar alma sürecini kendi lehine yönlendirme de gireceğine göre aslında anayasa koyucu bunu da yasaklamış olmaktaydı. Nitekim toplumsal gerçeklikle de bağdaşmayan bu biçimdeki siyasal faaliyet yasakları 1995 yılında Anayasadan çıkartılmıştır.

1982 Anayasasındaki önemli bir diğer farklılık ise, 1961 Anayasasının 122. maddesinde yer alan “Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.” hükmüne yer verilmemiş olmasıdır. Anayasada meslek kuruluşlarının organlarının kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçileceği öngörülmekle birlikte, 1961 Anayasasındaki bu ifadeye yeni anayasada yer verilmemesi aslında anayasa koyucunun meslek kuruluşları ile ilgili “demokratik” endişeyi çok da fazla taşımadığını göstermektedir. Nitekim getirmiş olduğu “siyasal faaliyet yasağı” da dikkate alındığında bu görüşün yabana atılamayacağı belirtilmelidir¹⁷.

17 Her ne kadar 1982 Anayasasında, 1961 Anayasasında yer alan “Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.” ifadesine yer verilmemişse de, Anayasa Mahkemesi bir kararında meslek kuruluşlarının oluşumlarında demokratik ilkelerin esas alınacağı hususunu açıkça şart olarak aramıştır. Bu bağlamda 1982 Anayasası döneminde verdiği bir kararda Anayasa Mahkemesi, Türk Tabipleri Birliği Kanunundaki üye sayısı 500’den fazla olan Tabip Odalarının Büyük Kongreye katılımını 7 temsilci ile sınırlayan kuralı Anayasanın 135. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, 500’den fazla üyeye sahip tabip odalarının Birlik Genel Kurulunda adil bir denge kurulmasına elverişli bir sayıyla temsil edilmelerinin engellenmesi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının oluşumunda demokratik ilkeleri esas alan Anayasanın 135. maddesi ile bağdaşmamaktadır. Bkz.: Esas Sayısı : 2000/78, Karar Sayısı : 2002/31, Karar Günü : 19.2.2002. Anayasa Mahkemesinin bu konudaki eski kararlarından birisinde ise daha farklı bir yaklaşım sergilediği belirtilmelidir. Mahkeme, 1995 yılında Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu’nun 7. maddesindeki “Odalar, iki yıllık bir dönem için Birlik Genel Kurulu toplantısına katılmak üzere, gizli oyla, üye sayısı ikiyüze kadar olanlar beş, beşyüze kadar olanlar yedi, beşyüzden fazla olanlar onar asıl ve yedek delege seçerler.” hükmünü Anayasaya şu gerekçeyle aykırı bulmamıştır: “Demokratik düzenin en belirgin niteliği, adaletli bir katılım ilkesine dayalı serbest, eşit ve genel-oy ilkesini içermesidir. Anayasa, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygun olması kuralını öngörmüştür. Önemli olan, her odanın belli bir sayıyla büyük kongrede temsil edilmesidir. Odalar, kendilerine bağlı dış hekimleri sayısını temsil edecek ölçüde yasakoyucunun takdir ettiği sayıda delegeyle Birlik Genel Kurulu’na (Kongreye) katılacaklardır.

III- Meslek Kuruluşları ve Temel Özellikleri

A- Kurulmaları ve Meslek Kuruluşlarının İdarî Teşkilat İçerisindeki Yeri

Meslek kuruluşları her ne kadar anayasal düzeyde ilk kez 1961 Anayasasında yer almışlarsa da, bu örgütlerin çoğunun kuruluş kanunları ağırlıklı olarak 1961 Anayasasından önceki dönemlere denk gelmektedir. Konumuzla ilgili önemli olanlarını sırasıyla belirtirsek, 08.03.1950 tarihinde 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu, 23.01.1953 tarihinde 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu, 27.01.1954 tarihinde 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu, 09.03.1954 tarihinde 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tazına ve Göreceği İşlere Dair Kanun, 25.01.1956 tarihinde 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu, 15.05.1957 tarihinde 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu, 17.07.1964 tarihinde 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu, 19.03.1969 tarihinde 1136 sayılı Avukatlık Kanunu, 18.01.1972 tarihinde 1512 sayılı Noterlik Kanunu ve 07.06.1985 tarihinde 3224 sayılı Türk Dişhekimleri Birliği Kanunu çıkartılmış ve bu kanunlarda ilgili meslek alanlarında hangi meslek kuruluşları ve üst birliklerinin kurulacağı öngörülmüştür.

Meslek kuruluşlarının nasıl kurulacaklarını Anayasa açıkça belirtmiştir. Anayasanın 135. maddesine göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları kanunla kurulurlar ve bu kuruluşların organları da yine kendi üyeleri tarafından seçilirler. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları nedeniyle idare içerisinde yer alan meslek kuruluşlarının kanunla kurulması zorunluluğu aynı zamanda “idarenin kanuniliği” ilkesinin de zorunlu bir sonucudur. Nitekim çok değişik alanlarda faaliyet gösteren meslek odalarının tümü ayrı ayrı kuruluş kanunlarına dayanarak oluşturulmuşlardır.

Meslek kuruluşlarının kanunla kurulması koşulu dikkate alındığında, ilk bakışta sanki kanunun çıkarılmasıyla kendiliğinden bir meslek kuruluşunun vücut bulacağı

Odalarda bu yolla Genel Kurul'un ögesi durumundadırlar. Çok farklı sayılarla kongrede temsil, ayrı kişiler durumunda bulunan odalar arasında eşitsizlik yaratır. Özellikle çok fazla üyesi bulunan odaların üye sayılarına göre büyük kongrede temsil edilmeleri büyük merkezlerdeki odaların Birlikte özdeşleşmeleri sonucunu doğurur ve bu sonuç, tek tek dış hekimlerinin değil de odaların temsili esasına dayanan Dış Hekimleri Birliğinin ve genelde meslek odaları birliklerinin kuruluş amacına aykırı düşer. Bu tür bir oluşumun demokratik yönetim ilkeleriyle bağdaşacağı söylenemez.” Bkz.: Esas Sayısı : 1994/82, Karar Sayısı : 1995/9, Karar Günü : 15.2.1995. Kararın ilginç bir özelliği ise Anayasa Mahkemesinin, bu kararında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygun olması kuralını Anayasanın öngördüğünü belirtmesidir. Oysa 1982 Anayasasının 135. maddesinde bu biçimde bir hüküm yer almamaktadır. Anayasa metninde yer almayan bir ifadenin Anayasada öngörülmüş olduğunun belirtilmesi Anayasayı ölçüt alması gereken Anayasa Mahkemesi açısından gerçekten düşündürücüdür.

düşünülmektedir. Oysa, Duran’ın da belirttiği gibi, devlet organlarının yalnız kendi iradeleriyle ve doğrudan doğruya meslek kuruluşlarına vücut vermeleri imkansız değilse de hukukça uygun ve olağan sayılamaz. Yasama organı sadece kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuna bağlamayı istediği meslek ve sanat kollarını belirleyip, bunların konu, amaç, görev, yetki, örgüt ve usulleri ile ilgili genel esasları kanunla düzenler. Bundan sonraki aşamada ise ya idarenin ilgililere çağırısı ya da meslek mensuplarının isteği üzerine o meslek erbabının iradesinin katkısı ile bu tüzelkişiliğin oluşumu gerçekleşmektedir. Dolayısıyla meslek kuruluşları kanunla meydana getirilmekle birlikte bundan sonraki aşamada bunların kuruluşu meslek mensuplarının iradelerine bağlı olmaktadır¹⁸.

Bu yönü ile meslek kuruluşları idari teşkilat içerisindeki diğer kamu tüzelkişiliklerinden ayrılırlar. İdari teşkilat içerisindeki kamu tüzelkişiliklerinin kurulabilmesi için kanunun çıkmasından sonra idarenin resen tanzim etme biçimindeki bir yükümlülüğü ortaya çıkmaktadır. Ancak meslek kuruluşları ile ilgili kanunun çıkmasından sonra idarenin bunları resen kurabilmesi mümkün değildir. Bu kuruluşlar, ilgili kanunun çıkmasından sonra ancak meslek mensuplarının serbest iradeleri ile kurulabilirler. Dolayısıyla bu noktada ilgili kanun sadece meslek kuruluşu meydana getirilirken meslek mensuplarının serbest iradesinin nasıl bir yol izleyeceğini belirlemektedir¹⁹.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları nedeniyle bu kuruluşlar idari teşkilat içerisinde yer almakta ve idare hukukunun inceleme alanına girmektedirler. Anayasada da “idare” başlığı altında düzenlenen bu kuruluşlarla ilgili önemli bir sorun kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının idari teşkilattaki yeri bağlamında olarak ortaya çıkmaktadır. Oldukça büyük ve ilk bakışta oldukça karmaşık bir yapı olarak görülebilen “idare” içerisinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yerinin bilinmesi hem pratik açıdan hem de bu kuruluşların tabi olduğu ilke ve kurallar açısından önem arz etmektedir.

Gerçekten idare içerisinde yer alan yüzlerce tüzel kişilik içerisinde hangisinin nerede yer aldığının bilinmesi bu kuruluşların çalışma esasları ve tabi olacakları hukuki rejim açısından önemlidir. Anayasanın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, kanunla düzenleneceği ve kuruluş ve görevleri yönleriyle merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmektedir. Merkezden yönetim ilkesine göre çalışan değişik idari birimler tek bir kamu tüzelkişiliği altında toplanmışlardır. Ancak idarenin sunduğu başka bazı önemli hizmetler daha vardır

18 Duran, s. 229, 232.

19 Atilla ÖZER, *Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*, TÜGIAD Yay, Ankara, 1994, s. 28-29, 44.

ki, bunlar merkezden yönetimdeki devlet kamu tüzelkişiliğinden ayrı kamu tüzelkişilikleriyle donatılarak yerinden yönetim esasına göre örgütlenmektedirler. Merkezin bu kuruluşlar üzerindeki denetimi de olağan bir denetim değildir. Çünkü sunduğu hizmetin niteliği gereği merkezin bu kuruluşlar üzerinde yapacağı denetimde daha dikkatli olması gerekmektedir.

İdari teşkilatta iki tür yerinden yönetim uygulaması bulunmaktadır. Belli bir coğrafi alana tanınan özerkliğe bağlı olarak oluşturulan yer yönünden yerinden yönetim esasına göre çalışan il özel idareleri, belediyeler ve köyler birinci kategoriye girmektedirler ve bu idareler o coğrafi alanda kanunun saydığı değişik hizmetleri sunmaktadırlar. İkinci kategoride ise belli bir hizmete özerklik sağlanarak onun ayrı kamu tüzelkişiliği biçiminde örgütlenmesi öngörülmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak adlandırılan bu kategoride her bir kamu tüzelkişiliği belli bir konuda sunduğu hizmette uzmanlaşmaktadır.

Meslek kuruluşlarının her birinin merkezi idareden ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip olması, tüm yetkili organlarının kendi üyeleri tarafından seçimle doğrudan belirlenmesi ve Anayasanın 135. maddesinde belirtildiği üzere bu kuruluşlar üzerinde Devletin idari ve mali denetimi öngörüldüğüne göre, bunların idari teşkilatta merkezden yönetim ilkesine göre çalışmadığı açıktır. Öte yandan, organlarını, merkezi idaredeki birimlerin müdahalesi olmaksızın tek başına kendi yaptıkları seçimle oluşturmaları bu kuruluşların mahalli idarelerden ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından daha özerk bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte idari teşkilat içerisinde meslek kuruluşları genellikle hizmet yerinden yönetim kuruluşları kategorisinde gösterilmekte ve idare hukuku kitaplarında da genellikle bu başlık altında ele alınmaktadırlar²⁰.

Doktrinde yaygın biçimde yapılan bir tasnife göre, idari teşkilat içerisinde kamu hizmeti sunan kamu tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar faaliyet alanı veya sunduğu hizmet dikkate alınarak “kamu idaresi” ve “kamu kurumu” biçiminde ikiye ayrılmaktadırlar. “Kamu idaresi” birden fazla hizmeti bir coğrafi alanda sunmak amacıyla oluşturulmuş olan kamu tüzelkişiliği olarak görülürken, “kamu kurumu”, tek bir hizmeti görmek amacıyla oluşturulmuş olan ve kamu idarelerinin vesayetinde bulunan kamu tüzelkişiliğidir²¹.

Özellikle meslek kuruluşları ile ilgili Anayasa hükmünde bunların başında “kamu

20 Örnek olarak bkz.: Kemal GÖZLER, *İdare Hukuku*, Cilt: I, Ekin Yay., Bursa, 2003, s. 493-506; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, 18. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 150-156; Yıldızhan YAYLA, *İdare Hukuku*, Beta Yay., İstanbul, 2009, s. 264-266; Turan YILDIRIM, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yay., İstanbul, 1997, s. 180-181.

21 Bkz.: Duran, s. 188-189; İl Han ÖZAY, *Günışığında Yönetim*, Alfa Yay., İstanbul, 1986, s. 155-157; Gözler, *İdare Hukuku* Cilt: I, s. 466-467; Yayla, s. 258.

kurumu niteliğinde” ifadesi yer aldığından bunların kamu kurumu sayılması gerektiği anlaşılabilir. Ancak, belirtilmelidir ki, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hizmet yerinden yönetim kuruluşları gibi tek bir hizmet sunduklarını söyleyebilmek zordur. Üniversiteler, KİT’ler, sosyal güvenlik kuruluşları, TRT ve benzeri hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının sunduğu hizmetin nitelik olarak benzerini meslek kuruluşlarının sunduğunu ve sunulan hizmetten insanların faydalandığını söyleyebilmek zordur. Meslek kuruluşları daha ziyade o meslek mensuplarının Anayasanın tabiriyle “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 hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak” biçiminde bir görevi vardır. Yani bu kuruluşların adında da belirtildiği gibi bir “meslek kuruluşu” olarak o meslek erbabının meslek standardını oluşturmak biçiminde bir görevi bulunmaktadır; yoksa bunlar doğrudan doğruya bir kamu hizmeti sunmamaktadırlar. Belli bir kamu hizmeti sunmadıkları için anayasada “kamu kurumu” olarak değil “kamu kurumu niteliğinde” kuruluş olarak zikredilmişlerdir²². Nitekim doktrinde de bu kuruluşların esas görevinin bir kamu hizmeti ya da faaliyeti olmadığını; belli çalışanlar grubunun hak ve çıkarlarını toplum yararı çerçevesinde izlemek ve sağlamak olduğu ifade edilmektedir²³.

Dolayısıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, aslında kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları yönüyle idari teşkilat içerisinde yer almak durumundadırlar. Serbest meslek mensuplarına yönelik mesleki standartları belirleyen bir meslek örgütünün, idari teşkilat içerisinde yer alan kamu hizmeti sunan diğer kamu tüzel kişilikleri gibi olmadığı açıktır. Ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip olan meslek kuruluşlarının idari teşkilat içerisinde bir yere yerleştirilmesi aslında bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Doktrinde genellikle hizmet yerinden yönetim kuruluşları başlığı altında ele alınmaları ise bu kuruluşların başka hiçbir yere yerleştirememeleri nedeniyledir. Kanaatimizce meslek kuruluşları idari teşkilat içerisinde adeta kendine özgü kuruluşlar olarak görül-

22 Benzer biçimde bkz.: Yıldırım, s. 180; Metin GÜNDAĞ, *İdare Hukuku*, 9. Baskı, İmaj Yay., Ankara, 2006, s. 498-499. Doktrindeki bir görüşte Anayasanın “kamu kurumu niteliğinde kuruluş” biçimindeki nitelemesinin hukuk aleminde doğurabileceği herhangi bir sonuç olamayacağı ifade edilmektedir. Gözler, *İdare Hukuku* Cilt: I, s. 500.

23 Duran, s. 234-235. Meslek kuruluşları her ne kadar meslek mensuplarının hak ve menfaatleri ile ilgili faaliyetler yürütmekteyseler de, kuruluş kanunlarında, bağlı oldukları bakanlığın öteden beri sunduğu bazı hizmetleri sunma biçimindeki görevleri de yerine getirmektedirler. Merkezi idare, bazı görevlerini bu kuruluşlara aktararak idaredaki işbölümünü etkinleştirmeyi amaçlamıştır. Bkz.: Zafer ÜSKÜL, *Kamu Yönetimi Açısından Türkiye’de Ticaret ve Sanayi Odaları*, Eskişehir İTİA Yay., Eskişehir, 1975, s. 33-35, 48-49. Ancak asıl yoğunluk bu biçimlerdeki hizmetlerde değil, mesleki faaliyetlerde gerçekleşmektedir.

melidirler²⁴; bunların hizmet yerinden yönetim kuruluşları başlığı altında gösterilmesi, o kuruluşların ortak özelliklerini tam olarak yansıtmadığı için isabetli değildir²⁵.

B- Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olma ve Kamu Gücü Kullanma Ayrıcılığı

Demokratik bir toplumdaki işlevi göz önünde bulundurulduğunda sivil toplum kuruluşu olarak karşımıza çıkması gereken meslek kuruluşları, Cumhuriyet döneminden itibaren kamusal örgütler olarak kanunlarda düzenlenmişler²⁶ ve yine aynı biçimde 1961 ve 1982 Anayasalarında yerlerini almışlardır. Kamusal örgütler olarak kurulan meslek kuruluşlarının bu bağlamda ayırt edici özelliği kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarıdır. Kamu tüzel kişiliğine sahip olma 1961 Anayasasından önce de söz konusu idi. 1961 Anayasası sadece bu kuruluşları anayasal düzeyde öngörme açısından bir yenilik getirmiştir. Esasında kökenleri itibarıyla özel hukuk tüzel kişisi olarak kurulması mümkün olan meslek kuruluşları, tarihsel süreç içerisinde Türkiye’de şekilleri değiştirilerek kamu kurumu haline dönüştürülmüşlerdir²⁷.

Kamu tüzel kişiliği idarede zorunlu biçimde oluşturulması gereken bir hukuksal statüdür. Farklı kamu hizmetleri farklı idari birimler tarafından ve kendi aldığı kararlar doğrultusunda sunulmak zorundadır. Ancak, idarenin sunduğu çok değişik hizmetler olduğuna göre bu hizmetlerin farklı tüzelkişilikler biçiminde örgütlenmesi de zorunludur. İdari teşkilatta oluşturulması gereken kamu tüzelkişiliklerinin yerleri ve sayısı da sunulacak hizmetin niteliği ve hangi ilkeye göre sunulacağı ile doğrudan ilgilidir. Niteliği gereği merkezden yönetim esasına göre sunulacak tüm kamu hizmetleri tek bir kamu tüzelkişiliği altında örgütlenirken, yerinden yönetim esasına göre kamu hizmeti sunan değişik idari birimlerin her birinin ayrı kamu tüzelkişiliği bulunmaktadır.

Burada idare hukuku bağlamında kamu tüzelkişiliği kavramı, kamu hizmeti sunan değişik idari birimlerin hizmete ilişkin karar alma ve uygulama yetkilerini tek başına elinde bulundurması ve bu süreçte gerçekleştirdiği faaliyetler dolayısıyla haklar elde edebilme ve sorumluluk altına girebilme imkanına sahip olması biçiminde kabul edilmelidir. Ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip her bir idari birimin tek başına karar alıp uygulama yetkisi de mevcuttur. Bunun yanında kararlarından dolayı bu kamu tüzel-

24 Nitekim doktrinde de bu kuruluşların kamu kurumlarından ayrı, nevi şahsına özgü kamu tüzelkişilikleri olduğu ifade edilmektedir. Bkz.: Harun ÇETİNTEME, “Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları”, *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler III*, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1980, s. 255.

25 Konuya ilişkin benzer bir değerlendirme için bkz.: Duran, s. 226-228.

26 Duran, s. 224.

27 Özer, s. 1.

kişiliklerinin sorumluluğu söz konusudur. Kamu tüzelkişiliklerinin en önemli ayırt edici özelliklerinden birisi de kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmalarıdır. İdari teşkilat içerisindeki her bir kamu tüzel kişiliğinin kanunda kendisine verilen görevleri yerine getirme sürecinde değişik kamu gücü ayrıcalıkları kullanması mümkündür.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da kendilerine ait kamu tüzelkişiliği bulunduğuna göre, yukarıda kamu tüzelkişilikleri için belirtilen tüm hususların meslek kuruluşları için de geçerli olduğu ifade edilmelidir.

Anayasanın 135. maddesindeki hüküm gereği kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının her birinin ayrı kamu tüzelkişilikleri vardır. Dolayısıyla ticaret ve sanayi odalarının, deniz ticaret odalarının ve ticaret borsalarının yanında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin, esnaf ve küçük sanatkarlar dernek birliklerinin yanında Türkiye Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Konfederasyonunun, ziraat odaları yanında Ziraat Odaları Birliğinin, veteriner hekim odaları yanında Türk Veteriner Hekimleri Birliğinin, eczacı odaları yanında Türkiye Eczacılar Birliğinin, tabip odaları yanında Türk Tabipler Birliğinin, diş hekimleri odaları yanında Türk Diş Hekimleri Birliğinin, mühendis ve mimar odaları yanında Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinin ve baroların yanında Türkiye Barolar Birliğinin ayrı ayrı kamu tüzelkişilikleri bulunmaktadır.

Bu konuda farklılık yaratan tek husus noterlik meslek kuruluşları ile ilgilidir. 1512 sayılı Noterlik Kanununun 163. maddesinde sadece Türkiye Noterler Birliğinin tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilmektedir. Aynı Kanunun 179. maddesine göre üç veya daha fazla noterlik bulunan her belediye hududu içinde bir noter odası kurulacağı öngörülmekte ve 180. maddede noter odalarının Türkiye Noterler Birliğinin bölgesel organları olduğu belirtilmekle birlikte odaların ayrı kamu tüzelkişiliği konusunda bir hükme yer verilmemiştir. Hatta Kanunun 180. maddesinde noter odalarının Birliğin bölgesel organları olduğu belirtildiğine göre birlikten ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip olmadıkları anlamı ortaya çıkmaktadır. Doktrindeki görüş de bu yöndedir²⁸.

Meslek kuruluşlarının her birine ayrı ayrı kamu tüzelkişiliği verilmesinin temel nedeni kamu gücü ayrıcalıklarını kullanarak meslek mensuplarına ilişkin mesleki standartları belirleyip bunlara uyulmasını sağlamaktır. Anayasadaki ifadesiyle “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” amacıyla oluşturulan meslek kuruluşlarının kamu gücü ayrıcalıklarını kullanmaları gerekmektedir ve bu amaçla anayasa koyucu meslek kuruluşlarına kendi görev ve yetkilerini yerine getirebilmek için kamu gücü

28 Bkz.: Özer, s. 9-10.

ayrıcılıklarını kullanma imkanını sağlamıştır. Burada meslek kuruluşlarına kamu gücü ayrıcılıkları kullanma yetkisi tanınması, bu kuruluşların mesleki standartları belirleyip uygulama noktasında toplum yararı çerçevesinde kaldıkları ve çalıştıkları varsayımına dayanmaktadır²⁹.

Kamu tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar olarak kamusal yetkiler kullanmaları nedeniyle her ne kadar meslek kuruluşlarının kamu yararına faaliyetler sürdürmeleri kendilerinden beklenmekte ise de, aslında bu kuruluşların kendi mesleki menfaatleri söz konusu olduğunda, kendi çıkarlarını kamu yararının önünde tutmaları mümkün olabilmektedir. Ancak bu noktada meslek kuruluşları kendi çıkarlarına uygun olanı aslında fevkalade subjektif biçimde yorumlanmaya müsait bir kavram olan “kamu yararı” ile de bağdaştırma arayışına koyulabilmektedirler³⁰.

Anayasa Mahkemesi meslek kuruluşlarının demokratik rejimde “baskı grubu” işlevine de işaret ettiği bir kararında, bu kuruluşların kamu hukuku kural ve usulleriyle yönlendirilmesi konusunda şu görüşü ortaya koymuştur: “Belli bir mesleğe mensup olanların ortak çıkarlarını korumak ve kollamak, ara(la)rındaki dayanışmayı kuvvetlendirmek gibi amaçlarla kurulmuş bulunan mesleki teşekküllerin; çok partili demokratik düzen içerisinde giderek etkili bir baskı grubu haline gelmeleri, öte yandan bu şekilde örgütlenen menfaat grupları arasındaki dayanışmanın toplum çıkarları aleyhine gelişmesi tehlikesi; bunların kamu hukuku kural ve usulleriyle yönlendirilmesini adeta

29 Duran, s. 234.

30 Aslında meslek kuruluşlarının değişik zamanlarda gündemdeki değişik konularda siyasal iktidarlar tarafından kendileri ile ilgili düzenlemeler yapılırken, kamu yararına uygun olduğu söylenebilecek hususları rahatlıkla kendi çıkarları ile çeliştiği için kamu yararına aykırı bulup eleştirebilmekte ve hatta ona karşı argümanlar üretebilmektedir. Bu durum meslek kuruluşlarının aynı zamanda birer baskı grubu olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda anormal olan ise bu biçimdeki meslek kuruluşlarına kamu tüzelkişiliği verip onları kamusal yetkilerle donatıp, sahip olduğu bu üstün yetkilerin bir gereği olarak kendilerinden her zaman kamu yararına uygun yaklaşımlar içinde olmalarını beklemektir. Nitekim çok yakın bir zamanda ülke gündeminde olan kamuda çalışan tüm doktorlara yönelik çıkarılan ve “tam gün yasası” olarak nitelendirilen düzenlemeye ilişkin Türk Tabipleri Birliğinin tutumu bu konuda bir örnek olarak gösterilebilir. Bu bağlamda kendi internet sitesinde yer alan bir duyuruda (18.01.2010) Türk Tabipleri Birliği, tam gün yasasına ilişkin olarak şu ilanı koyarak tepkilerini ne şekilde ortaya koyacaklarını ifade etmekteydi: “ ‘Tam gün yasasına dur’ 19 Ocak 2010 Salı günü işi gücü bırakıyoruz. Tam gün dur diyoruz”. Bkz.: <http://www.ttb.org.tr> (Erişim Tarihi: 18.01.2010). Muayenehanesi olan doktorların artık ya sadece muayenehanede çalışması ya da muayenehanesini kapatıp tam gün kamudaki bir hastanede çalışmasını amaçlayan bu örnek bile meslek kuruluşlarının kamu yararı kavramının arkasına geçerek kendi mesleki çıkarlarıyla kamu yararını nasıl özdeşleştirme gayreti içine girdiklerini göstermektedir. Oysa aynı Türk Tabipleri Birliği, 1978 yılında yine aynı konuda, doktorların tam gün çalışmalarını öngören kanunun çıkarılması sürecinde yoğun biçimde iktidarı desteklemişlerdi. Bkz.: Yahya DERYAL, “Tam Gün Yasası ve Doğrultu Tutarlılığı”, <http://www.medimagazin.com.tr/ana-sayfa/tam-gun-yasasi/tr-tam-gun-yasasi-ve-dogrultu-tutarliliği-1-77-24657.html>, (Erişim Tarihi, 29.12.2010). Türk Tabipleri Birliğinin 1978 ve 2010 yıllarında aynı konuda çıkarılan düzenlemelere ilişkin olarak iktidardaki partinin farlılığını da göz önünde bulundurarak takındığı tutum, aslında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ne derece politize olabildiklerini ve bir kamu tüzelkişiliği olarak kendi çıkarlarını kamu yararıyla çelişecek biçimde kullanabildiklerini göstermektedir.

zorunlu kılınmış, bu nedenlerle de sosyal bir olgu olarak öteden beri varlıklarını koruyabilmiş olan meslek kuruluşları Anayasal bir kurum haline dönüştürülmüşlerdir”³¹.

Özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan birtakım yetki ve durumlar olarak tanımlanabilecek olan “kamu gücü ayrıcalıkları” idarenin kamu yararını gerçekleştirmek biçimindeki temel amacını sağlamak için kamu tüzel kişiliklerine verilmektedir³². Çok değişik biçimde görülebilen kamu gücü ayrıcalıkları arasında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları Anayasa ve kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirme sürecinde tek yanlı işlem tesis etme, resen icra yetkisi ve zorunlu üyelik biçimindeki ayrıcalıkları daha yoğun biçimde kullanmaktadırlar³³. Her bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu, zorunlu olarak kendisine üye olan meslek mensuplarının uyması gereken meslek kurullarını tek yanlı olarak belirlemekten bu kurallara uymayıp meslek disiplinini ihlal edenlere mevzuatın öngördüğü yaptırımları uygulamaya kadar varabilen değişik kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış durumdadırlar. Ancak meslek kuruluşları söz konusu kamu gücü ayrıcalıklarını meslek mensuplarının sunduğu hizmetlerden faydalananlara değil, sadece meslek mensuplarına ya da başka bir ifade ile üyeleri üzerinde uygulayabilmekte, sadece kendi üyeleri üzerinde tek yanlı hukuki sonuç doğuran yetkiler kullanabilmektedirler.

Meslek kuruluşlarının sahip olduğu kamu gücü kullanma ayrıcalığı önemli bir başka sonucu daha karşımıza çıkarmaktadır. Günümüzde özellikle meslek mensuplarının faaliyet alanı ile ilgili olarak siyasal alanda gündemi meşgul eden konularda meslek kuruluşlarının kamuoyu oluşturmaları ve siyasal gündeme ilişkin tespit ve değerlendirmelerde bulunmaları bu kuruluşların adeta sivil toplum işlevi gördüğü izlenimi yaratmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında bu görüşe paralel biçimde,

31 Bkz.: Esas Sayısı : 1984/12, Karar Sayısı : 1985/6, Karar Günü : 1/3/1985. Bir başka kararında ise bu konuda şu değerlendirmeye yer vermiştir: “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, 1961 ve 1982 Anayasalarının yürütme bölümünde idare başlığı altında özel olarak düzenlenmiştir. Üyelerinin çokluğu, ürettikleri iş ve hizmetlerin toplumun temel ihtiyaçlarına yönelik olması ve ülke genelinde yaygınlığı; çoğulcu demokratik gelişim ortamında etkili bir sivil toplum örgütü rolünde bulunmaları; örgütlülüğün üyelere getirdiği yararlar ile toplum çıkarlarının uygun düzeylerde dengelenebilmesi ve demokratik toplum kültürünün, kamu düzeninde olumsuzluk yaratmadan derinleştirilebilmesi nedenleriyle bu kuruluşlara kamusal nitelik kazandırılarak Anayasa’da yer verilmiştir.” Bkz.: Esas Sayısı : 2000/78, Karar Sayısı : 2002/31, Karar Günü : 19.2.2002.

32 Gözler, *İdare Hukuku* Cilt: I, s. 67-68.

33 Anayasada bu kuruluşların kamu tüzelkişiliğine sahip olduğu açıkça ifade edilmektedir. Ancak doktrinde Gözler, meslek kuruluşlarının özel hukuka tabi olmasının kural, idare hukukuna tabi olmasının ise istisna olduğunu, özel hukuka tabi işlemlerinin çok daha fazla olduğunu gerekçe göstererek Anayasanın açık hükmüne rağmen mahiyetleri itibarıyla özel hukuk tüzelkişisi olmalarının daha uygun olacağını belirtmektedir. Gözler, *Fransız Danıştay’ının içtihadında da meslek kuruluşlarının kamu hizmeti niteliğinde hizmet yapmalarına ve bazı kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmalarına ve kanunla kurulmuş olmalarına rağmen bunların özel hukuk tüzelkişisi olarak kabul edildiklerine işaret etmektedir.* Bkz.: Gözler, *İdare Hukuku* Cilt: I, s. 500-502.

kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını “çoğulcu demokratik gelişim ortamında etkili bir sivil toplum örgütü rolünde”³⁴ görmektedir. Ancak bu kuruluşların sahip olduğu kamu tüzel kişiliği ve özellikle de bunun bir gereği olarak kullandıkları kamu gücü ayrıcalıkları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sivil toplum kuruluşu olmadığını açıkça ortaya koymaktadır. Dolayısıyla kamu gücü ayrıcalıkları kullanma imkanına sahip olan meslek kuruluşları sadece birer baskı grubu olarak görülebilirler.

C- İdarî Özerklik ve İdarî Vesayet Denetimine Tâbi Olma

Yukarıda da belirtildiği gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, merkezi idareden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları nedeniyle yerinden yönetim esasına göre çalışan kuruluşlar kategorisine girmektedir. Bu nedenle de idari teşkilat içerisinde kendilerine ait özerklikleri bulunmaktadır. Ancak buradaki özerklik sadece bir idari özerklik olarak görülmelidir ve bu özerklik meslek kuruluşlarının kendi başına karar alıp uygulaması ile ilgili olarak özellikle de merkezi idareye karşı sahip olduğu serbestiyi ifade etmektedir³⁵. İdari özerklik, kendilerine ait ayrı bütçeye sahip olma yanında daha belirgin biçimde meslek kuruluşlarının organlarının oluşumunda kendisini göstermektedir. Organları noktasındaki idari özerklik Anayasanın 135. maddesinden kaynaklanmaktadır. Bu maddede meslek kuruluşları organlarının kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçileceği öngörülmektedir. Merkezi idarenin meslek kuruluşlarının organlarının oluşumunda hiçbir etkisi bulunmamakta; bu kuruluşların çoğu birbirinden farklı olmakla birlikte genel kurul, yönetim kurulu, başkanlık, disiplin kurulu ve denetleme kurulu gibi organları tamamen kendi üyeleri arasından seçilip göreve gelmektedir.

Bununla birlikte organlarının görevden alınması veya bu kuruluşların faaliyetlerine son verme noktasında Anayasa’nın 135. maddesinin 6.ve 7. fıkralarında şöyle bir hüküm bulunmaktadır:

“Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahke-

34 Bkz.: Esas Sayısı : 2000/78, Karar Sayısı : 2002/31, Karar Günü : 19.2.2002.

35 Doktrinde meslek kuruluşlarının özerkliği başlığı altında, meslek kuruluşlarının Anayasanın kendilerine verdiği yetkiyi millet adına kullanmakta oldukları ifade edilmektedir. Bkz.: Özer, s. 34. Kanaatimizce meslek kuruluşlarının idari özerkliği önemli olmakla birlikte buradaki özerklik millet adına yetkinin kullanılması anlamı taşımaz. Bilindiği gibi egemenlikten kaynaklanan yetkiler yasama, yürütme ve yargı ile ilgili yetkiler olarak tezahür etmektedirler ve bir devlette yasama, yürütme ve yargı organı yanında ancak siyasal özerkliğe sahip birimler egemenlikten kaynaklanan bir yetkiyi millet adına kullanabilirler. Oysa Türkiye Cumhuriyeti bir üniter devlettir ve burada millet adına yetki kullanma, idari organlara değil, sadece yasama, yürütme ve yargı organına aittir.

me kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir.

Ancak, millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önleminin 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 idarî karar kendiliğinden yürürlükten kalkar”.

Böylece idari mercilere gecikmesinde sakınca bulunan hallerde meslek kuruluşlarını faaliyetten men yetkisi vermiştir. İdari vesayet yetkisi olarak kabul edilebilecek bu işlemin öngörülen süre içerisinde hakim onayına sunulması gerekmektedir.

Meslek kuruluşlarının idari vesayet denetimine tabi olması hususu Anayasadan kaynaklanmaktadır. Meslek kuruluşları üzerinde idari vesayet denetiminin yapılabileceğini öngören Anayasanın 135. maddesindeki açık hüküm beşinci fıkrada şu şekilde yer almıştır: “Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir”. Böylece her meslek kuruluşu veya üst kuruluşuna ilişkin merkezi idarenin kullanabileceği idari vesayet yetkileri kendi kuruluş kanunlarında düzenlenmektedir. Konuyu dağıtmamak amacıyla değinemeyeceğimiz meslek odalarının kuruluş kanunlarında yer verilen bu biçimdeki idari vesayet yetkileri, ağırlıklı olarak o meslek kuruluşunun idari vesayet bağı ile bağlı olduğu merkezi idare biriminin / bakanlığın meslek kuruluşlarının çok değişik işlemleri üzerinde daha ziyade “onama”, “iptal” ve “yargı yoluna gitme” biçiminde kendisini göstermektedir³⁶. Meslek odalarının kararları üzerinde ilgili bakanlığın onama yetkisinin olduğu durumlarda, söz konusu meslek kuruluşunun işlemi ancak bakanlığın onama kararı ile tamamlanmış olmaktadır.

Anayasanın meslek kuruluşları ile ilgili 135. maddesine ve her bir meslek kuruluşunun kuruluş kanunundaki hükümlere bakıldığında meslek kuruluşlarının organlarının oluşumu üzerinde hiçbir idari vesayet yetkisi kullanılmadığı; oluşum açısından idari özerkliğin en yüksek seviyede olduğu görülmektedir. Meslek kuruluşlarını faaliyetten men etme veya sorumlu organların görevine son verme konusunda ise belli ölçüde idari vesayet denetimi öngörülmüştür. Esas idari özerkliği zedeleyen ve dolayısıyla idari vesayet denetiminin söz konusu olabileceği alan meslek kuruluşlarının idari tasarrufları ile ilgili olan alandır. Bu alanda meslek kuruluşlarının genel düzenleyici işlem statüsünde çıkarabileceği yönetmelikler ve üyeleri ile ilgili tesis edebileceği birçok bireysel idari işlem kanunla idari vesayet denetimine tabi tutulabilmektedir. Ancak meslek kuruluşunun idari vesayet bağı ile bağlı olduğu bakanlığın bu kuruluşlar üzerinde

36 İbrahim ÖZDEMİR, *Meslek Kuruluşlarının Kamu Kurumu Niteliği*, TOBB Yay., Ankara, 2004, s. 49. Meslek kuruluşlarının tabi olduğu idari vesayet denetimi konusundaki örnekler için bkz.: Çetintemel, s. 240-245.

yaptığı denetim hiçbir zaman hiyerarşi denetimi olarak kabul edilmemelidir. Çünkü hiyerarşi denetiminden bahsedebilmek için denetleyen ve denetlenenin aynı kamu tüzelkişiliği içerisinde bulunması gerekir. Burada ise meslek kuruluşlarının ayrı kamu tüzelkişiliği ve bütçeye sahip olması ayırt edici bir özellik olarak görülmektedir. Bu nedenle de gerçekleştirilen idari vesayet denetiminde merkezi idare adına denetimi yapanların kanunun açık hükmüne dayanması zorunluluğu bulunmaktadır. Aksi takdirde idari vesayet denetimi meslek kuruluşlarının özerkliğini anayasa koyucu ve kanun koyucunun öngördüğünden çok daha fazla kısıtlayabilir. Dolayısıyla sahip oldukları idari özerkliğe paralel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının vesayet denetimi bu kuruluşların tüm kararlarını kapsamaz. Aksi durumda bu kuruluşların özerkliklerinin pek bir anlamı kalmaz.

Meslek kuruluşları üzerinde merkezi idarenin idari vesayet denetimi yanında gerçekleştirilebileceği bir diğer denetime daha işaret etmek gerekir. Anayasanın 108. maddesinde bu durum şu şekilde öngörülmektedir: “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.” Bununla birlikte gerçekleştirilen bu denetimin çok da etkili bir sonuç doğurduğu söylenemez. Çünkü denetimin sonucundaki bulgular Cumhurbaşkanına sunulur ve bu kararlar bağlayıcı sonuç doğurabilecek nitelikte değildirler³⁷.

Denetim konusunda son olarak idari yargı denetimine değinmek gerekir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının tümü idari teşkilat içerisinde yer alan kamu tüzelkişilikleri olduğuna göre bunların icrai nitelikteki idari tasarruflarına karşı idari yargı yoluna başvurulabileceği, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu öngören Anayasanın 125. maddesinin bir gereğidir. Meslek kuruluşlarının hukuka uygunluğunu sağlayan en etkili denetim de işte bu biçimdeki yargısal denetimdir.

D- Zorunlu Üyelik ve Tekel Olma Durumu

Günümüzde mesleğini serbest olarak icra etmek isteyenler kendi alanlarında kanunla kurulmuş meslek odasına üye olmak zorundadırlar. Meslek kuruluşlarına üye olma-

37 Benzer görüş için bkz.: Gözler, *İdare Hukuku* Cilt: I, s. 211.

dan meslek mensubu olmak mümkün değildir ve üyelik gerçekleşmeden meslek icra edilemez³⁸. 1982 Anayasası, önceki Anayasadan farklı olarak kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmayacağını öngörmektedir. Bu yeni düzenlemeye göre kamuda çalışanların o meslek kuruluşuna katılmaları kendi isteklerine bırakılmıştır³⁹. Mühendis, doktor, avukat, veteriner, diş hekimi olarak özel sektörde çalışabilmek için üye olma zorunluluğu şart koşulurken, kamu sektöründe çalışan bu meslek erbabı için üye olma zorunluluğu öngörülmemesinin mantığını izah etmek zordur. Serbest olarak bu meslekleri icra edenler için zorunlu üyelik esası getirilmesi ile hedeflenenin oluşturulacak kamu tüzel kişiliği aracılığıyla piyasayı ve özel sektörü denetim altında tutma amacı olduğu akla gelmektedir.

İlk bakışta meslek odalarına üye olma zorunluluğunun, o meslek mensuplarının mesleklerini icra aşamasında uyması gereken temel ilke ve kuralları belirlediği için hizmetten faydalananların hizmete ilişkin sorunlarla karşılaşmasını engelleyeceği gerekçesiyle olumlu bir amaca hizmet ettiği söylenebilir. Ancak, o meslek alanında başka meslek kuruluşlarının kurulmasına müsaade edilmemesi nedeniyle sorun daha ciddi bir boyuta taşınmaktadır. Mevcut haliyle Türkiye’de bir meslek kuruluşu oluşturulunca o alanda meslek icra eden tüm meslek mensupları zorunlu olarak o meslek odasına üye olmak durumunda kalmaktadırlar.

Burada zorunlu üyelik esasının mevzuattaki dayanağının ne olduğunu ve özgürlükler hukukundaki temel esaslara uygun bir sınırlama olup olmadığını irdelemekte yarar vardır. Eğer meslek kuruluşlarına zorunlu üyelik esası Anayasa hükmünden kaynaklanıyorsa, böyle bir durumda Anayasaya aykırılıktan bahsetmek mümkün değildir. Ancak, Anayasanın 135. maddesinde zorunlu üyeliği çağrıştıran bir ifade bulunmamaktadır. Gerçi 135. maddenin ikinci fıkrasındaki “Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.” hükmünün karşıt anlamından sanki Anayasanın özelde çalışan meslek mensupları için zorunlu üyeliği öngördüğü anlamı çıkabilmektedir⁴⁰.

38 Bkz.: İsmet GİRİTLİ / Pertev BİLGİN / Tayfun AKGÜNER, *İdare Hukuku*, II. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2006, s. 292; Günday, s. 500.

39 Anayasanın 135. maddesinin gerekçesine bakıldığında, aslında bu maddenin ilk şeklinde kamu kurum ve kuruluşlarında devamlı çalışanların “serbest meslek” icra etmediklerinden meslek kuruluşlarına girmelerinin yasaklandığı; ancak Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun maddeye son şeklini verirken bu yasaklamayı kaldırıp bunun yerine mevcut hükmü getirdiği ve böylece kamuda çalışan meslek mensuplarının meslek kuruluşlarına üye olmalarının kendi iradelerine bırakıldığı anlaşılmaktadır. Bkz.: Mehmet AKAD / Abdullah DİNÇKOL, *1982 Anayasası: Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Alkım Yay., İstanbul, 1998, s. 536-537.

40 Zorunlu üyeliği bu hükme dayandıran görüş için bkz.: Özdemir, 40.

Kanaatimizce zorunlu üyelik konusunda Anayasanın 135. maddesi düzenleniş tarzı itibarıyla sorunludur. Meslek kuruluşuna üye olmadan o meslekte çalışma sürdürülemeyeceğine göre burada bir hakkın sınırlandırılması söz konusudur ve özgürlükler hukukundaki temel ilkeye göre hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması istisnai bir durum olup mutlaka açık bir anayasa veya kanun hükmüne dayanmalıdır. Oysa Anayasanın 135. maddesindeki hiçbir ifadeden zorunlu üyelikle ilgili kesin bir sonuç çıkarmak mümkün değildir. Meslek kuruluşlarının kuruluş kanunlarında bu biçimdeki hükümlere rastlanılabilmektedir⁴¹. Ancak kanunla getirilen bu biçimdeki bir sınırlamanın, doktrinde Gözler'in de belirttiği gibi, Anayasanın 48. maddesindeki "çalışma ve sözleşme hürriyeti"ne aykırı olduğu söylenebilir⁴². Çalışma ve sözleşme hürriyeti ile ilgili Anayasa hükmünde bu biçimdeki bir sınırlamaya dayanak olarak gösterilebilecek hiçbir özel sınırlama nedenine yer verilmemiştir.

Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus daha vardır. Oluşturulan ilk mesleki örgüt o alanda "ilk" olduğu gibi aynı zamanda "tek" olma unvanına da sahip olacaktır ve o alanda tekel olması nedeniyle o mesleği başka bir örgütün temsil etmesi mümkün olamayacaktır. Böyle bir durum o meslek kuruluşu için adeta bir "mesleki temsil ayrıcalığı" doğuracaktır. Bunun demokratik bir toplumdaki asıl sakıncası, o meslek mensupları ile ilgili konularda meslek odasının kendi görüşü dışında alternatif bir başka kurumsal görüşün ifade edilememesi, tek sesli bir yapının ortaya çıkmasıdır. Mesleki alanda farklı kurumsal görüşleri ifade etme imkanını ortadan kaldıran böylesi bir durumun liberal demokrasinin gerekleri ile bağdaştırılması mümkün değildir.

Zorunlu üyelik konusundakine benzer Anayasaya aykırılık sorunları meslek kuruluşlarının teklifi konusunda da vardır. Çünkü Anayasanın 135. maddesinde meslek kuruluşlarının tek olması gerektiğini destekleyen pozitif bir dayanak da bulmak mümkün değildir. Kanunla getirilebilecek ve çoğulculuğu zedeleyici nitelikteki böyle bir husus

41 Meslek kuruluşlarının kuruluş kanunlarının her birinde zorunu üyelik esası çok açık biçimde öngörülmüş değildir. Ancak bazılarındaki ise meslek odasına üye olmadan meslek mensuplarının o alanda çalışamayacağı açıkça düzenlenmiş durumdadır. Söz gelimi, 3224 sayılı Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu "odaya kayıt zorunluluğu" başlıklı 17. maddesinde bu bağlamda şöyle bir düzenlemeye yer vermektedir: "Bir Oda sınırları içinde sanatını serbest olarak icra etmeye başlayan diş hekimleri bir ay içinde o il veya bölge Odasına üye olmak ve üyelik görevlerini yerine getirmekle yükümlüdürler. Mesleklerini serbest olarak icra etmeksizin kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışan diş hekimleri ile herhangi bir sebeple mesleğini icra etmeyenler istedikleri takdirde Odalara üye olabilirler. Özel Kanunlarında üye olamayacaklarına dair hüküm bulunanlardan mesleklerini serbest olarak icra edenler; mesleki hak, yetki, disiplin ve sorumluluk bakımından bu Kanun hükümlerine tabidirler. Üçüncü fıkra hükümleri dışında kalan diş hekimleri Odalara kaydolmadıkları takdirde meslek ve sanatlarını serbest olarak icra edemezler."

42 Gözler, *Idare Hukuku* Cilt: I, s. 496.

Anayasanın başta 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesi olmak üzere birçok hükümüne aykırılık teşkil etmektedir.

E- Korporatizmi Çağrıştıran Hususlar

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının oluşumu liberal demokrasilerdeki çokseslilik, örgütlenme özgürlüğü ve benzeri noktalarda önemli sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Bunun yanında meslek kuruluşlarının bazı özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yapılandırılma biçiminin korporatizmi çağrıştırdığı da söylenebilir. Elbette ki, bu kuruluşların korporatif siyasal temsil esasına sahip oldukları söylenemez. Çünkü meslek kuruluşlarının hiçbirinin Türkiye'deki siyasal sistem içerisinde bir siyasal temsil işlevi söz konusu değildir. Oysa korporatif nitelikteki bir devlette siyasal temsil sistemi bireylerin değil, mesleklerin ve korporasyonların temsili biçiminde gerçekleştirilmek durumundadır⁴³.

Her ne kadar Türkiye'de meslek kuruluşlarının bir mesleki siyasal temsil niteliğinden bahsetmek mümkün değilse de, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sıralanacak şu hususlar dolayısıyla korporatizmi çağrıştırdıkları söylenebilir: Birinci olarak tüm meslek odaları tamamen mesleki temsil esasına dayanmaktadırlar. Her bir meslek kuruluşuna sadece o meslekte çalışanların üye olabilmesi mümkündür. İkinci olarak o mesleğe mensup kişilerin serbest olarak mesleki faaliyetlerini sürdürebilmeleri için o alandaki meslek kuruluşuna üye olması zorunluluğu bulunmaktadır. Üyelik koşulu sağlanmadan o meslek mensubunun faaliyetlerini sürdürebilmesi mümkün değildir. Üçüncü olarak her bir meslek alanında sadece tek bir meslek kuruluşuna müsaade edilmektedir. Tek bir meslek örgütünün varlığı aslında 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 imkanına sahip olma” yerine “devlet tarafından kabul edilen ve idari teşkilat içerisinde yer alan” ve “gönüllülük” yerine tek bir meslek kuruluşuna “zorunlu üyelik” esasının varlığı ister istemez korporatizmi akla getirmektedir. Ek olarak sahip olduğu kamu tüzelkişiliği biçimindeki özelliklerinin bu kuruluşların devlet tarafından daha rahat kontrol edilebilmesine imkan sağladığı da gözden uzak tutulmamalıdır.

Nitekim bazı otoriter rejimlerin, bürokratik-askeri-teknokratik otoriter yönetimin ötesine geçerek oluşturdukları böylesi korporatif / organik yapılar aracılığıyla toplumda kontrollü bir katılma ve mobilizasyonu sağlamayı amaçladıkları görülebilmektedir. Bu rejimler bir yandan liberal demokrasinin bireyci varsayımlarını, diğer yandan da

43 Bkz.: Ayferi GÖZE, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 7. Bası, Beta Yay., İstanbul, 1995, s. 329.

sınıf çatışmasını reddetmekle birlikte, modernleşen toplumlarda birbirleriyle bağdaşmaz menfaatleri temsil edecek tek bir kurumsal kanal sağlama arzusu içerisine girebilmektedirler⁴⁴. Korporatizmin, daha ziyade hükümetlere ulaşabilme ayrıcalığına sahip olanların yararına işlediği ve aynı zamanda hükümetin muhatap aldığı korporatif yapılarda örgütün üst yöneticilerinin üyelerini disipline etmek ve radikal taleplerini süzgeçten geçirmek biçimindeki bir amaçla hükümetin işine gelecek şekilde bir yönlendirme yaptığı da gözden uzak tutulmamalıdır⁴⁵. Öte yandan korporatizm, çıkar gruplarını hiyerarşik biçimde sıralayarak üyelerine karşı doğrudan sorumluluğu olmayan liderlerin egemenliğini ortaya çıkarabilmektedir⁴⁶.

Bu genel tespitte olduğu gibi Türkiye’de de meslek kuruluşlarının kimi zamanlarda bu tür endişeleri akla getirecek biçimde hükümetlere katkı sağlayabildikleri görülebilmektedir. Nitekim, bir görüşe göre, Türkiye’de tek parti dönemi altında iken II. Dünya Savaşı esnasında ve sonrasında var olan ticaret ve sanayi odaları ile esnaf dernek ve birlikleri gibi bazı meslek kuruluşları korporatif bir düzen yönünde geliştirilip kullanılma eğilimine sokulmaya çalışılmışlardır⁴⁷. Çok partili siyasal hayata geçildikten sonra bu biçimdeki sakıncanın belli ölçüde giderilmiş olduğu düşünülebilir. Ancak o dönemden sonraki Türk siyasal hayatında meslek kuruluşları ile ilgili asıl sakınca özellikle askeri müdahale dönemlerinde kimi meslek kuruluşlarından ideolojik – meşrulaştırıcı biçimde faydalanma biçiminde kendisini gösterebilmiştir. Bu biçimdeki örneklerle aşağıdaki başlıklar altında yer verilmiştir.

Bu gibi işlevleri nedeniyle, meslek kuruluşlarının Avrupa’da faşist köklere sahip olduğu, bu kuruluşların ilk defa Faşist İtalya’da hukuk tarafından tanındığı ve kendilerine birtakım kamusal yetki ve ayrıcalıklar verildiği, daha sonra meslek kuruluşlarının Salazar dönemi Portekiz’inde ve Franco dönemi İspanya’sında yaygın olarak görüldüğü, Fransa’da ise barolar dışındaki meslek kuruluşlarının 1940-1941 yıllarında, yani Vichy rejimi döneminde, ortaya çıkmasının rastlantı olmadığı, bundan da anlaşılacağı üzere meslek kuruluşlarının faşist rejimlerden miras kaldıkları ifade edilmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’de meslek kuruluşlarının sahip olduğu “kamu tüzel kişiliği”nin Fransa’da Vichy döneminde bile olmadığı belirtilerek, kamu tüzel kişiliği verilmesinin faşist rejimlerden bile ileri giden bir düzenleme olduğu ifade edilmektedir⁴⁸.

44 Juan J. LINZ, *Totaliter ve Otoriter Rejimler*, Çev.: Ergun ÖZBUDUN, Liberte Yay., Ankara, 2008, s. 187.

45 Andrew HEYWOOD, *Siyaset*, (Çev.: B. B. Özipek vd.), Liberte Yay., Ankara, 2006, s. 117-118.

46 Heywood, s. 396-397.

47 Duran, s. 225.

48 Bkz.: Gözler, *Idare Hukuku* Cilt: I, s. 503-504.

F- Meslekî Faaliyet Alanı ile İlgili Olarak Kamuoyu Oluşturma Yeteneği

Türkiye’de, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının en önemli işlevlerinden birisi kendi mesleki faaliyet alanı ile ilgili konularda kamuoyu oluşturma yeteneğine sahip olmalarıyla ilgilidir. Siyasal karar alma sürecinde gündemdeki konulara yönelik yaptığı eleştiri, değerlendirme ya da katkılarla meslek kuruluşları aslında sıklıkla adlarından bahsettirmektedirler. Sağlık, ticaret, sanayi, ziraat, ekonomi, hukuk ve benzeri alanlarda faaliyette bulunanların örgütlendiği sayısız meslek odalarının ülkenin siyasal gündemine ilişkin yaptığı değerlendirme, yorum ve eleştiriler göz önünde bulundurulduğunda, meslek kuruluşlarının kamuoyu oluşturma noktasındaki gücü daha bariz biçimde ortaya çıkmaktadır.

Aslında bir yönüyle meslek kuruluşlarının kamuoyu oluşturmaları, demokratik bir toplumda çokseslilik ve çoğulcu-katılımcı niteliklerin varlığı ile açıklanabilir. Fakat, sahip olduğu kamu tüzelkişilikleri dikkate alındığında idare içerisindeki bu kuruluşların temsil ettiği büyük kitleyi de arkasına alarak, siyasal karar alma mekanizmasını etkilemeye çalışma liberal demokrasiden ziyade başka anlayışlara da hizmet edebilecek nitelik taşıyabilir. Nitekim, Gözler’e göre, demokrasilerde bireylerin devlet yönetimine katılması “bireysel” düzeyde olduğuna göre, meslek kuruluşlarının hükümeti etkilemesi durumunda bireylerin birey olarak değil de bir meslek grubunun mensubu olarak yönetime katılması söz konusu olmaktadır ki, bireylerin bu biçimde yönetime katılmaları bir nevi demokrasi uygulaması olmakla birlikte bu demokrasi artık bir liberal demokrasiden ziyade korporatist demokrasi olmaktadır. Korporatist demokrasi ise faşist düşünceden doğmaktadır⁴⁹.

Her ne kadar korporatist demokrasi uygulaması bağlamında eleştirilmeleri mümkünse de, meslek odalarının siyasal karar alma sürecini hukuksal / demokratik yollardan etkilemeye çalışmalarını geniş anlamda katılımın gereği olarak kabul etmek mümkündür. Ancak burada meslek kuruluşlarının kendilerine tanınan mesleki temsil ayrıcalığını kullanarak siyasal iktidarı etkilemeye çalışmaları nedeniyle meslek kuruluşu ile siyasal iktidar arasındaki ilişki de çoğulcu olmaktan ziyade korporatist nitelik taşımaktadır⁵⁰. Korporatist nitelik bir yana, elbette bu biçimdeki ilişki dolayısıyla siyasal iktidarlar karar alma sürecinde değişik aktörler yanında meslek kuruluşlarının görüş ve eleştirilerini de dikkate alarak, bir müzakere süreci sonrasında daha sağlıklı karar verme imkânı ile donatılmış olabilirler. Bu noktada meslek kuruluşları kendileri ile ilgili konularda siyasal kararların oluşumu ve yetkinleştirilmesinde önemli katkılar sağlamış olurlar.

49 Gözler, *İdare Hukuku* Cilt: I, s. 504.

50 Turan, s. 49.

Kamuoyu oluşturma yeteneği bağlamında belirtilmesi gereken önemli bir nokta da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının her birinin kendi mesleki faaliyet alanlarına ilişkin konularda karşılaştıkları temel sorunları kamuoyunun dikkatine sunabilmeleridir. Bu sayede meslek kuruluşları kendi mesleki alanlarındaki sorunlara demokratik yolları kullanarak dikkatleri çekebilirler ve o meslek alanına ilişkin sorunun kamuoyunda değerlendirilip ona yönelik çözüm önerileriyle olgunlaştırılması da sağlanmış olur. Ancak, Anayasanın 135. maddesinde meslek kuruluşlarının kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamayacakları öngörülmekte ve amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine son verilip yerlerine yenilerinin seçtirileceği belirtilmektedir. Birer baskı grubu olarak amaçları doğrultusunda faaliyette bulunan meslek kuruluşlarının amaçları dışına çıkıp çıkmadığını belirlemek zor bir iş olduğu gibi subjektif değerlendirmelere de konu olabilecek nitelik taşımaktadır. Buradaki temel sorun, aslında “amaç dışı faaliyet” kavramındaki belirsizlikten kaynaklanmaktadır⁵¹. Bu nedenle demokratik bir rejimde geniş anlamda siyasal katılımı sağlayabilme noktasında karşımıza çıkan örgütlerin siyasal karar alma sürecini hukuki / demokratik yollardan hareketle etkilemesi esnasında bu tür etkileşim kanallarını daraltabilecek yaklaşımlardan sakınmak gerekir.

G- Meslekî Standartları Belirleme Yetkisi ve Meslekî Temsil Ayrıcılığı

Anayasanın 135. maddesinin 1. fıkrasından, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının en önemli amaçlarından birisinin o mesleğe mensup olanların mesleki standartlarını belirleme ve meslekteki çalışma esaslarını düzenleme olduğu anlaşılmaktadır. Bu fıkra da kuruluş amaçları olarak “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” hususlarına yer verilmektedir.

Aslında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının birer meslek odası olarak en önemli varlık nedeni meslek mensuplarının ortak ihtiyaçlarını dikkate alarak o meslekteki standardı belirlemektir⁵². Nitekim bu doğrultuda meslek ahlakını ön plana çıkararak meslek mensuplarınca oluşturulan örgüt aracılığıyla o meslekte çalışanlara yönelik düzenlemeler yapılmakta, meslek mensuplarının birbirleri ile ve hizmetten faydalananlarla olan ilişkileri düzenlenmektedir. Meslek kuruluşları bu biçimdeki düzenlemeleri genellikle düzenleyici işlem biçiminde yapmaktadırlar. Mesleki alandaki işlevleri bağlamında meslek odalarının, hukuksal statülerinde önemli farklılıklar olsa

51 Yıldırım, s. 180.

52 Bununla birlikte, borsacılık aslında bir meslek olmamasına ve borsa aslında bir “pazar” olmasına rağmen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları arasında yer almaktadır. Benzer biçimde bkz.: Üskül, s. 3.

da, lonca ve ahilik teşkilatlarının devamı gibi görülmesi mümkündür.

Meslek kuruluşlarının sahip olduğu kamu tüzelkişiliği ve bundan kaynaklanan kamu gücü ayrıcalığı kullanma yetkisi de meslek odalarının aldığı kararların kendi mensuplarına uygulanması noktasında önem arz etmektedir. Meslek odaları ayrıntılarıyla oluşturduğu mesleki ilke ve kuralları kamu gücü ayrıcalıkları yardımıyla meslek mensuplarına uygulayabilir. Meslek kuruluşlarının sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıklarını o meslek erbabının sunduğu hizmetten faydalananlara uygulayabilmesi mümkün değildir; söz konusu kamusal yetkiler sadece meslek mensupları üzerinde kullanılabilirler⁵³.

Anayasa Koyucunun meslek kuruluşlarını kamu tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar olarak öngörmesinin nedenlerinden birisi almış olduğu kararları meslek mensupları üzerinde daha rahat biçimde uygulayabilmek ve böylece o meslek alanındaki denetim ve kontrolü sorunsuz biçimde sağlayabilmek olabilir. Meslek kuruluşlarının idari teşkilat dışında sivil toplum alanında örgütlenmesi durumunda bu biçimdeki üstün yetkilerin kullanılması mümkün olmayacaktır. Meslek mensupları üzerinde denetim ve kontrolü sağlamada kamu tüzel kişiliğine sahip meslek kuruluşu oluşturma daha pratik bir yol olarak görülebilir. Bunun demokratik bir ülkede doğurabileceği sakıncaları ise gözden uzak tutmamak gerekir. Özellikle meslek kuruluşlarının yetkili organlarının kullandıkları kamu gücü ayrıcalıklarında subjektif ve yanlış uygulamalara rastlanması mümkündür. Her ne kadar bu tür hukukla bağdaştırılması zor yetki kullanımlarının idari yargı denetimine tabi olması mümkünse de, genel olarak bu biçimdeki sakıncalar kamu tüzel kişiliğine sahip meslek kuruluşu modelinin ideal bir model olmadığını da gözler önüne sermektedir.

Türkiye'de belli bir mesleğe mensup tüm çalışanları kendi çatısı altında topladığı için meslek kuruluşları bu sayede mesleki temsil biçimindeki bir ayrıcalığa da sahip olmaktadır. Bu bakımdan meslek kuruluşları mesleğe ilişkin konularda muhatap alınması gereken yegane örgüt konumuna yükselmektedirler. Dolayısıyla meslek kuruluşları kamu makamları nezdinde de mesleğin temsilcisi sıfatıyla hareket edebilir; mesleğin genel sorunlarının çözümüne ilişkin yaptığı çalışmaları parlamento ve hükümete sunabilirler⁵⁴.

IV- Meslek Kuruluşları ve Türkiye'de Demokrasi

A- Türkiye'de Demokrasinin Gelişimi ve Meslek Kuruluşları

Cumhuriyetin kurulmasından yirmi yıldan fazla bir süre geçtikten sonra demokrasiye geçilen Türkiye'de demokrasi halen değişik yapısal sorunlarla karşı karşıyadır. 1946'dan

53 Duran, s. 234.

54 Gözler, *Idare Hukuku* Cilt: I, s. 499.

bugüne gelinceye kadar demokratik rejimin gerekleri ile ilgili çok önemli aşamalar katedilmiş olmakla birlikte, günümüzde demokrasinin tam anlamıyla yerleştiğini söyleyebilmek mümkün değildir. Türkiye’de bugün halen sivil toplum, siyasetin özerkliği, seçilmişlerin atanmışlara üstünlüğü, demokratik siyasal kültür gibi konularda ciddi sorunlar mevcuttur.

Cumhuriyeti kurup onun kökleşmesi bağlamında önemli reformları uygulamaya çalışan parti olarak CHP, çok partili siyasal hayata geçildiği tarihten bu yana değişik zamanlarda aslında gerçek bir parti olma işlevine önemli ölçüde uzak kalabilmiştir. 1970’li yıllardaki kısa bir dönem hariç gerçek bir sol parti olmaktan ziyade, kendisini sol olarak nitelemesine rağmen, ağırlıklı olarak devletçi ve değişime karşı bir tutum içerisinde olmuştur. Bu nedenle de 1950’den bu yana hiçbir zaman tek başına iktidara gelebilme imkanını da ele geçirememiştir.

Her ne kadar CHP ağırlıklı biçimde muhalefette kalmışsa da aslında bürokratik iktidar ve devlet kurumları üzerindeki etkisini hemen hemen hiç kaybetmemiştir. Nitekim, 1950’de iktidarı kaybetmesinden 10 yıl sonra iktidarı deviren 27 Mayıs Askeri Müdahalesini yapanların hazırlattığı ve referandumla kabul edilen 1961 Anayasası aslında ana muhalefet partisi olarak CHP’nin savunduğu pek çok hususu Anayasaya sokmuştur. Böylece, Türk siyasetinde “merkez” olarak kabul edilen sivil / askeri bürokrasi ve CHP, hazırlanan yeni anayasada, seçimle göreve gelen DP çizgisindeki partilere veya başka bir ifade ile “çevre”ye karşı çok güçlü bir konum elde etmiştir.

1961 Anayasası, insan hakları ve hukuk devleti açısından getirdiği olumlu yenilikler yanında Türk siyasetinde sürekli olarak sorunlar doğuracak bazı noktalarda da bir ilk olma unvanına sahip olmuştur. Askeri müdahalelerin belli aralıklarla tekrarlanıyor olması, seçilmişleri demokratik bir hukuk devletinde olması gerekenden çok daha fazla engelleme imkânına dönüşebilecek güçlü yetkiler kullanan değişik bürokratik kurumların tesisi ve dolayısıyla seçilmişler ile atanmışlar arasında sonuçta atanmışların üstünlüğü sonucunu doğurabilecek bir kurumsal yapının oluşturulması bu bağlamdaki en önemli iki sorun olarak sürekli ülke gündemini meşgul etmektedirler. Böylesi bir vesayetin etkin olduğu dönemde sivil toplum örgütlerinin de gerçek işlevine uygun biçimde ortaya çıkabilmesi mümkün olmamıştır. Neyse ki, 1990 sonrasında gerek ekonomide ve gerekse insan hakları ve uluslararası konjonktürde yaşanan gelişmelerle birlikte, Batılı anlamda bir demokratik topluma ulaşma noktasında ciddi dönüşümler daha yoğun ve kararlı biçimde tartışılabilmiş ve belli ölçüde uygulamaya geçirilebilmiştir.

Özellikle 1961 Anayasası ile birlikte daha bariz biçimde kendisini gösteren bürok-

ratik vesayetçi zihniyet, aynı zamanda devlet eliyle sivil alanın denetimini de elinde tutma arzusunda’ydı. Bu amaçla, meslek kuruluşları, anayasal düzeyde ve idare içerisinde yer alan yapılar biçiminde düzenlenmişlerdir. Böylece bu kuruluşların gerçek sivil toplum kuruluşu biçiminde örgütlenmesinin de önüne geçilmiş oldu. Türkiye’de meslek kuruluşlarının kamu kurumu sayılmasına anayasal düzeyde ilk kez 1961 Anayasasında rastlanılması aslında 1961 Anayasası ile getirilmeye çalışılan bürokratik vesayetçi anlayış ile paralellik arz etmektedir. 1961 Anayasasında siyasetin üzerinde adeta bir vesayet makamı olarak getirilen Milli Güvenlik Kurulu’nun varlığı ve Cumhuriyet Senatosu’nun oluşumundaki atanmış veya tabii üyelerin yer alması da dikkate alındığında bu durum daha açık biçimde fark edilebilmektedir.

1982 Anayasasındaki durum da öncekilerle paralellik arz etmektedir. “Hukuk devleti”, “demokrasi” ve “insan hakları” Cumhuriyetin nitelikleri arasında öngörülmesine rağmen, Anayasada meslek kuruluşlarının dernek, vakıf, sendika ve siyasal partilerle işbirliği yapmalarını yasaklayan hükümler dikkate alındığında, aslında oluşturulmaya çalışılan demokratik toplum modelinin, ne derece Batılı anlamdaki modelden farklı, kendine özgü bir model olduğu da ortaya çıkmaktadır. Neyse ki, 1995 Anayasa değişiklikleri ile depolitize toplum modeli oluşturmayı hedefleyen bu tür siyasal faaliyet yasakları kaldırılarak Batılı anlamdaki demokratik toplum modeline daha fazla yaklaşılmıştır⁵⁵.

B- Meslek Kuruluşlarının Demokrasi Algılamaları ve Anayasa Taslaklarında Meslek Kuruluşları

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sivil toplum örgütü sayılamayacağı açık olmasına rağmen, Türkiye’de antidemokratik müdahalelerin gerçekleştirildiği dönemlerde bazen kimi meslek kuruluşları, antidemokratik yöntemlerle siyasal iktidarların görevden uzaklaştırılması sürecinde kendilerini adeta sivil toplum örgütü biçiminde takdim ederek veya bu biçimdeki nitelermelerin yapıldığı etkileşimlere kendilerini dahil ederek etkin rol oynayabilmektedirler. Aslında kendileri sivil toplum örgütü olmamasına rağmen bu kuruluşların gerçekleştirdiklerine meşruiyet sağlama noktasında “sivil” ifadesini kullanmakta oldukları görülebilmektedir. Nitekim bunun tipik bir örneği 28 Şubat döneminde karşımıza çıkmıştır. Bu dönemde Türk-İş, DİSK, TİSK, TESK ve TOBB’un oluşturduğu ve “sivil inisiyatif” olarak adlandırılan hareket, 28 Şubat 1997 Muhtırasından sonra mevcut hükümetin istifasında ve yeni koşullara uygun yeni politikalar belirlen-

55 1982 Anayasasının kimi maddelerinde 1995 yılında yapılan değişikliklerle, ağırlıklı olarak geniş anlamda siyasal katılımın önündeki engeller kaldırılmış, 1982 Anayasasının dernek, vakıf, sendika ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kendi kuruluş amaçları doğrultusunda birbiriyle etkileşim kurmalarını ve siyasal partileri etkilemeye çalışmalarını engelleyen yasaklara son verilmiştir.

mesi ve uygulamaya geçirilmesinde “silahsız kuvvetler” olarak önemli roller oynamıştı⁵⁶. Bunun üzerine MGK’nın askeri kanadının desteklediği ve CHP’nin dışarıdan güvenoyu yönünde oy kullanması sayesinde ANASOL – D azınlık hükümeti kurulmuştur. Ancak bu hükümetin icraatlarının 28 Şubat tarihli MGK bildirisindeki hususları yeterince dikkate almadığı kanaati hasıl olduğunda yine aynı inisiyatif bu kez önceki hükümete yönelik tavrının benzerini bu hükümete de gösterebileceğini ifade etmiştir⁵⁷. Söz konusu azınlık hükümetinin bir bakanının gensoru ile düşürülmesinin ardından Hükümetin istifa kararı üzerine bu “sivil inisiyatif”, Cumhurbaşkanı’nın hükümeti kurma görevini bağımsız bir milletvekiline vermesi yönünde fikir beyan ederek, aslında nasıl bir demokrasi algılaması içerisinde bulunduklarını göstermiştir⁵⁸. Aslında sadece bu örnek bile TESK ve TOBB gibi kamu tüzel kişiliğine sahip meslek birliklerinin yer aldığı bir inisiyatifin ne derece politize olabildiğini ve aynı zamanda demokrasi ve hukuk devletine müdahale sayılabilecek oluşumlara destek olabildiğini ve militarizmin yanında yer alabildiğini göstermesi açısından önemlidir. İdari teşkilat içerisinde yer alan ve bu yönüyle kamu gücü kullanma yetkisiyle donatılmış bir kamu tüzel kişiliğinin böylesi faaliyetler içinde bulunması aslında Türkiye’deki meslek kuruluşlarının ne derece sorunlu bir hukuksal yapı içerisinde bulunduklarını da göstermektedir. Bu gibi iktidarın eteğine yapışmak uğruna demokratik değerlerden taviz verilmesi ve uzaklaşılması ise meslek kuruluşları içerisinde bölünmelere yol açabilmektedir⁵⁹.

Bu konuda daha da ilginç olan ise meslek kuruluşlarının politize olmaları durumunda aslında kendi meslek alanını ve mesleki çıkarlarını rahatlıkla ikinci plana itebilmeleri hususudur. Meslek liselerine üniversiteye giriş sınavlarında genel liselere göre daha düşük katsayı uygulaması 28 Şubat müdahalesinin temel politikaları arasında yer almasına rağmen bu girişimi meslek kuruluşlarının eleştirmemesi bu noktada güzel bir örnektir. Aksine, bu politikayı eleştirmek bir yana Türkiye’deki meslek eğitimi olumsuz biçimde etkileyen üniversiteye giriş sınavındaki farklı katsayı uygulaması girişimi beşli inisiyatifin içerisinde yer alan bir meslek örgütü olarak TOBB tarafından da desteklenmişti.

Bunun benzeri bir örnek yine meslek liselerindeki katsayı farklılığının 2009 yılında kaldırılmasını sağlayan YÖK düzenlemesi dolayısıyla yaşanmıştır. Üniversiteye giriş sınavında meslek lisesi mezunları aleyhine işleyen farklı katsayı uygulamasını kaldırıp

56 Bkz.: Yıldırım KOÇ, “Türkiye’de Değişen Toplumsal – Siyasal Sıfırlama ve Beşli Girişim”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: XXII, Sayı: 213, s. 153.

57 Bkz.: “Sivil inisiyatif: Refahyol’a benzediniz”, 20.03.1998, Milliyet.

58 Bkz.: “İbre Erez’den Yana”, 23.12.1998, Hürriyet.

59 Tosun, s. 240.

eşit katsayı öngören düzenlemenin iptali için bir meslek örgütü olarak İstanbul Barosu iptal davası açmıştır. Hukuk düzenindeki eşitsizliği gidermeyi hedefleyen bir düzenleme olması bir yana, bu düzenleme ile hukuk alanında bir meslek lisesi olan adalet meslek lisesi mezunları hukuk fakültelerine girmede daha avantajlı hale gelmekteydi. Ancak bu örnekte de mesleki menfaat yerine politik / ideolojik endişeler ilgili meslek kuruluşunda daha ağır basmıştır.

Meslek kuruluşlarının demokrasi algılamalarını yansıtan en önemli alanlardan birisi de yeni anayasa çalışmalarıdır. Türkiye'de anayasa sorunu hiçbir zaman gündemin üst sıralarındaki yerini kaybetmemiştir. Nitekim, 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden yaklaşık 10 yıl sonra ilk olarak TÜSIAD yeni bir anayasa önerisi hazırlamış, ardından değişik örgütler de bu biçimdeki önerilerini hazırlayıp kamuoyu ile paylaşmışlardır. Bu bağlamda siyasal partilerin hazırladığı anayasa önerileri yanında sendikalar da bu biçimde çalışmalar yapmışlar ve asıl konumuzla doğrudan ilgili olarak birer meslek kuruluşu üst birliği olarak Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) 2000 yılında, Türkiye Barolar Birliği (TBB) ise hem 2001 yılında hem de 2007 yılında anayasa önerileri hazırlamışlardır. Her iki meslek kuruluşu da anayasa çalışmalarını ağırlıklı olarak hukukçu akademisyenlerin yer aldığı bir gruba hazırlatmışlardır. Hazırlanan taslaklardaki demokrasi yaklaşımı meslek kuruluşlarının bu hususlara ilişkin algılamalarını öğrenmek açısından önem arz etmektedir.

TBB 2001 yılında hazırladığı anayasa önerisinden sonra, yeni anayasa tartışmalarının daha yoğun olarak yeniden gündeme gelmesi üzerine 2007 yılında yeni bir anayasa önerisi daha hazırlamıştır. Son taslak metni dikkate alarak TBB'nin anayasa taslağına ilişkin bazı hususlara değinmek gerekir.

2007 yılında iktidardaki AK Parti'nin Prof. Dr. Ergun Özbudun ve beş akademisyen hukukçuya hazırlattığı ve kamuoyunda "sivil anayasa" olarak bilinen taslağın gündemde olduğu bir zamanda, TBB'nin hazırlattığı taslağın "genel gerekçe"sinde, iktidar partisinin hazırlattığı taslaktaki "sivil" ifadesinden hareketle adeta buna cevap mahiyetinde yazılan şu hususlar, TBB'nin kurumsal olarak 1961 ve 1982 Anayasasına yönelik bakış açısını yansıtmaları açısından ilginçtir:

"Bu nedenle seçimlerden sonra ortaya atılan Anayasa tartışmalarının yarattığı bulanıklığı gidermek ve bu amaçla sağduyulu bir değerlendirme yapmak da ayrı bir zorunluluktur. Bu bulanıklık, 'sivil Anayasa' ve 'renksiz Anayasa' sözcüklerinde düğümlenmektedir. Son günlerin modası olan 'sivil' Anayasa kavramı, 'askerlerin belirlediği Anayasaya karşıt bir kavram' olarak düşünülmüş olmalıdır. Bu anlamda Cumhuriyeti kuran Anayasalar, Kurtuluş Savaşı'nı zaferle noktalayan askerlerin, 1961 ve 1982 Anayasaları ise 27 Mayıs ve 12 Eylül darbelerini yapan askerlerin birer ürünüdür. Bu yak-

laşım yüzeyseldir. Uzman gözüyle bakıldığında, bunların hiçbirisi askerlerin belirlediği Anayasalar değildir. Her birinde belirleyici rolü belli sivil kesimler oynamıştır. 1921 ve 1924 Anayasaları, teokratik bir saltanata karşı ‘Kuvayı milliyeyi amil ve iradeyi milliyeyi hâkim kılmak’ şiarının etrafında birleşen ve daha sonra bunu ‘Egemenlik kayıtsız koşulsuz ulusundur.’ ilkesine dönüştürmüş olan asker-sivil kurucu yurtseverlerin ürünüdür. 1961 Anayasası ise bir çoğunluk diktatörlüğüne karşı CHP’nin ilk hedefler bildirisi ile başlayan, üniversite çevrelerinin ve aydınların destek ve katkılarıyla gelişen bir sivil hareketin ürünüdür. 1982 Anayasası ise 1961’in katkısıyla gelişen çoğulcu sosyal dinamiği durdurmayı ve denetim altına almayı amaçlayan ve ön hazırlıkları belli sivil kesimlerce yapılan otoriter demokrasi modelidir. Her ikisinde de askerlerin rolü, sivillerce hazırlanan modellerin aracısı olmaktan öteye geçmemiştir”⁶⁰.

Bu ifade, TBB Anayasa Önerisinin demokrasi, sivil anayasa ve askeri müdahalelere bakış açısına ilişkin mesajlar vermektedir. 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi öncesi siyasal iktidarın uygulamaları “çoğunluk diktatörlüğü” olarak görülürken, gerçekleştirilen Askeri Müdahale ve sonrasında yapılan Anayasa “sivil hareketin ürünü” olarak nitelendirilmektedir. Öte yandan yukarıdaki ifadede 1961 ve 1982 Anayasalarının yapılış sürecindeki askeri darbeyi yapanların ağırlıklı etkisi adeta önemsiz görülerek sadece “sivillerce hazırlanan modellerin aracısı” biçiminde görülmüş; uzman gözüyle bakıldığında, bunların hiçbirisinin askerlerin belirlediği anayasalar olmadığı, her birinde belirleyici rolü belli sivil kesimlerin oynadığı ifade edilmektedir. Oysa 1982 Anayasasının yapılışında daha yoğun olmak üzere ancak her iki anayasanın hazırlanmasında da askeri müdahaleleri gerçekleştirenler ağırlıklı olarak inisiyatifli ellerinde tutmuş ve yol haritasını belirlemişlerdi. Kaldı ki, seçimle göreve gelen bir iktidarın anayasaya aykırı uygulamalarını çok ağır biçimde “çoğunluk diktatörlüğü” olarak nitelendirirken, askeri darbe ile siyasal iktidarı devirmeyi adeta bir “sivil hareket” biçiminde ifade etmek kavramların ne derece subjektif biçimlerde kullanılabileceğini gösteren örneklerdir.

Demokrasi ve gerekleri noktasında ilk bakışta TBB’nin anayasa taslağında içerik açısından bir sorun olmadığı, demokrasinin tüm kurum ve kurallarına yer verildiği görülmektedir. Bununla birlikte ayrıntı gibi görülen ancak aslında demokrasi anlayışı noktasında çok önemli ipuçlarını yakalamamıza imkan sağlayan noktalarda ise söz konusu taslakta bazı ciddi sorunlar vardır. Burada sadece Anayasa değişikliklerinin denetimi ve Anayasa Mahkemesinin oluşumu ile ilgili olanlara değinmek bu konuda bir kanaate ulaşmak açısından yeterli olacaktır.

Anayasa değişikliklerinin demokratik rejimlerde “tali kurucu iktidar”lar tarafından

60 Bkz.: TBB Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Metin, TBB Yayını, Ankara 2007, s. 15-16.

yapıldığı malumdur⁶¹. Ancak tali kurucu iktidarın gerçekleştirdiği anayasa değişikliklerinin esas açısından denetiminin yargı mercilerince yapılmasının demokratik rejimi ne derece yargısal vesayetle karşı karşıya bıraktığı son yollarda Türkiye örneği üzerinde de çok açık biçimde görülebilmektedir. Bu biçimdeki bir denetimin hiçbir liberal demokraside olmamasına rağmen⁶² Türkiye'de Anayasa Mahkemesine tanınması düşünülemez. Bununla birlikte TBB'nin 2007 tarihli Anayasa taslağında Anayasa Mahkemesine biçim denetimi yanında Anayasa değişikliklerini esas açısından denetleme yetkisi de verilmiştir⁶³. Oysa, TBB'nin 2001 yılındaki ilk önerisinde anayasa yargısında anayasa değişikliklerinin esas denetimi yetkisi öngörülmemişti. Siyasete ve seçilmişlere yönelik bakış açısını ortaya koyan bu örneğin bir benzerini TBB'nin Anayasa Mahkemesinin oluşumuna ilişkin önerilerinde de görmek mümkündür.

2007 tarihli taslağında TBB, Anayasa Mahkemesinin 17 üyesinden sadece dördünün TBMM tarafından seçilebilmesini önermekteydi. Ancak TBMM bu üyeleri doğrudan değil, Sayıştay (1 üye), Yükseköğretim Eşgüdüm Kurulu (2 üye) ve Türkiye Barolar Birliği (1 üye) gibi değişik yerlerin gösterdiği üçer kat aday arasından seçebilecekti⁶⁴. Oysa TBB'nin 2001 tarihli ilk taslağında Anayasa Mahkemesinin toplam 21 üyesinin üçte birinin TBMM tarafından hukuk, iktisat veya siyasal bilimler alanlarında görev yapan öğretim üyeleri, üst kademe kamu yöneticileri ve avukatlar arasından seçileceği öngörülmekteydi⁶⁵. 6 yıllık bir süre sonra hazırlanan yeni anayasa önerisinde eskisinden farklı olarak TBMM'nin üye seçiminin doğrudan değil, değişik kurumların önerdiği adaylar arasından gerçekleştirilmesinin öngörülmüş olmasını isabetli bulmak mümkün değildir. Siyasete ve seçilmişlere yönelik güvensizlik olarak da algılanabilecek bu değişikliğin, anayasa değişikliklerinin denetimi örneğinde olduğu gibi konjonktürel nedenlerle ortaya çıktığını söylemek mümkündür⁶⁶.

61 Tali kurucu iktidar, anayasayı anayasada belirtilen kurallardan hareketle, anayasanın öngördüğü biçimde değiştirebilen iktidara verilen addır. Bu bakımdan tali kurucu iktidar, hukuki ve sınırlı bir iktidar olarak Anayasanın değiştirilmesi teklif edilemeyen maddeleri dışındaki tüm maddelerde değişiklikler yapabilme imkanına sahiptir. Değişik ülke örneklerinde olduğu gibi 1982 Anayasasında da tali kurucu iktidar olarak Anayasada değişiklik yapma yetkisi parlamentoya aittir. Bu durum demokrasinin bir gereğidir. Tali kurucu iktidar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz.: Kemal GÖZLER, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Yay., Bursa, 2010, s. 114-130.

62 Bu konuda bkz.: Kemal GÖZLER, *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, Ekin Press, Bursa, 2008, s. 19-20.

63 Türkiye Barolar Birliğinin 2007 tarihli Anayasa Önerisinin 162. maddesinde bu konuda şu hüküm yer almaktadır: "Anayasa Mahkemesi kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, Anayasa değişikliklerinin biçim ve esas bakımından Anayasaya uygunluğunu denetler, Anayasa şikâyeti başvurularını karara bağlar". Bkz.: TBB Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Metin, TBB Yayını, Ankara 2007, s. 283.

64 Türkiye Barolar Birliği Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Metin, s. 275-276.

65 Bkz.: Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi 2001, TBB Yay., Ankara, 2001.

66 Bkz.: Hakyemez, *Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı*, s. 406-407.

Yeni anayasa önerisinde TBB'nin meslek kuruluşlarına yönelik bakış açısına da bakmak gerekir. Öncelikle belirtilmelidir ki, öneride meslek kuruluşlarının sahip olduğu kamusal yetkileri zayıflatan ve onları sivil topluma alanına dahil etmeyi amaçlayan bir hüküm yer almamaktadır. Anayasa taslağında 1982 Anayasasındaki hükümden farklı en önemli birinci nokta, meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarında kadın ve erkeklerin söz konusu kurumlardaki sayılarının en az üçte ikisi oranında temsil edilmelerinin öngörülmesidir. İkinci farklı nokta ise bu kuruluşların düzenleyici işlemleri ile çalışma ilkelerinin demokratik kurallara aykırı olamayacağının ifade edilmiş olmasıdır. Ek olarak Anayasa Taslağının 164. maddesinde Türkiye Barolar Birliği ile kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşlarının da Anayasa Mahkemesine doğrudan iptal davası açma hakkı öngörülmüştür.

Bir diğer meslek kuruluşu birliği olan TOBB da 2000 yılında yine çoğunluğu akademisyenlerden oluşan bir ekibe bir anayasa taslağı hazırlatıp kamuoyuna açıklamıştır. Bu taslak ağırlıklı olarak 1982 Anayasası hükümleri esas alınarak ve sorunlu maddelerde değişiklik önerileri yapılarak oluşturulmuş bir metin niteliğindedir. Anayasa taslağının genel gerekçesinde, bu anayasa çalışmasıyla devlet - birey ilişkisinde bireyin ön plana çıkartılarak güçlendirilmesi, hukuk devletin temel kaldıracı olarak yargı bağımsızlığının takviye edilmesi ve insan hakları koruma mekanizmalarının güçlendirilmesi, demokratik ve çoğulcu katılımı teşvik edici kuralların ve yerel yönetim kuruluşlarının geliştirilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir⁶⁷. Bununla birlikte TOBB'un anayasa taslağında demokrasi konusunda 1982 Anayasası hükümleri üzerinde esaslı değişiklik önerilerine yer verildiği görülememektedir. Bu taslakta da siyasal parti yasaklama rejimi ve parti kapatma nedenleri hemen hemen 1982 Anayasası hükümleri ile paralellik taşımaktadır. Seçilmişlerle atanmışlar arasındaki sorunlar bağlamında esaslı değişiklikler önerilememiş, bürokrasinin siyasal sistem üzerindeki ağırlığının kınlanması konusunda esaslı öneriler sunulamamıştır. Milli Güvenlik Kurulunun anayasa ile düzenlenmesinde yarar olduğu belirtilmiş; 15 üyeli olarak öngörülen Anayasa Mahkemesi üyelerinden hiçbirisini yasama organının seçmesine imkan tanınmamış, Cumhurbaşkanının seçeceği üç üye dışındaki tüm üyelerin yüksek mahkemeler ve Sayıştay tarafından seçilmesi öngörülmüş, 18 asıl ve 5 yedek üyeden oluşması önerilen Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun tüm üyelerinin Yargıtay ve Danıştay Genel Kurulları tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi öngörülmüştür.

TOBB'un anayasa önerisinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da hemen hemen 1982 Anayasasında olduğu biçimde düzenlenmiştir. Bu öneride 1982

67 Bkz.: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Önerisi Anayasa 2000, TOBB Yayınları, Ankara, 2000, s. 16.

Anayasası hükmü biraz sadeleştirilmiş, farklı olarak meslek kuruluşlarının iç işleyişlerinin demokratik esaslara aykırı olamayacağı esasına yer verilmiştir.

Bu başlık altında son olarak 1990 sonrasında hazırlanan diğer anayasa taslaklarındaki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin önerilere bakmak gerekir. Tüm anayasa önerilerinde meslek kuruluşlarına ilişkin öngörülen düzenlemelerin hemen hemen mevcut durumu yansıtacak biçimde olduğu belirtilmelidir. TÜSİAD’ın 1991 tarihli anayasa çalışmasında 1982 Anayasasının 135. maddesinden farklı en önemli nokta olarak, meslek kuruluşları ile bunların merkez kuruluşlarının mensupları hakkında disiplin cezasının ancak memurlar ve diğer kamu görevlilerinin disiplin kovuşturması bakımından tabi bulundukları esaslar uyarınca verilebileceği öngörülmüştür. Bu öneride ayrıca meslek kuruluşlarının yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara aykırı olamayacağı da belirtilmektedir⁶⁸.

Prof. Dr. Ergun Özbudun ve beş akademisyenin hazırladığı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisinde ise meslek kuruluşlarının 1982 Anayasasındaki hukuki durumundan çok farklı hususlar öngörülememiş, sadece 1982 Anayasasının 135. maddesinden farklı olarak, anayasa metnindeki meslek kuruluşlarının kuruluş amaçlarına yer verilmemiş ve bunların düzenlenmesi kanun koyucuya bırakılmıştır⁶⁹. Bunun gibi Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) da “Özgürlükçü, Eşitlikçi, Demokratik ve Sosyal Bir Anayasa İçin Temel İlkeler” biçiminde hazırladığı çalışmada meslek kuruluşlarının üyelerinin, özel bilgi ve beceri gerektiren, aynı zamanda sürekli, örgütlü, bilinçli bir işi ifade eden meslek üyelerinden oluşmasının mesleki alanda kamusal yetki kullanmalarının temeli olarak görülmekte olduğu belirtilmiştir. Bu çalışmada “Belli Alanlarda Uzman ve Özerk Kuruluşlar” başlığı altında yer alması öngörülen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının üyeleri tarafından seçimle belirlenmesi ve demokratik işleyişe sahip olmaları nedeniyle, alanlarında merkezi siyasal otoriteyi dengeleyici özellikleri ile kamu kurumu işlevlerinin birbirlerini tamamlamakta olduğuna işaret edilmekle yetinilmiştir⁷⁰.

Sonuç

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, belli meslek mensuplarının zorunlu üyeliğine dayalı olarak oluşturulmuş birer meslek örgütü konumundadırlar. Türkiye’de

68 Bkz.: “TÜSİAD Çalışma Grubunca Hazırlanan ‘Yeni Anayasa İçin Öneriler’”, TBMM Başkanlığı’na Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş ve Ayrıca TBMM’deki Siyasi Partilerin Anayasa Değişikliğine İlişkin Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler, TBMM Başkanlığı, Ankara, 1993, s. 111-112.

69 “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Önerisi”, s. 74. Metin için bkz.: <http://www.ntvmsnbc.com/news/419856.asp> (Erişim tarihi. 25.11.2008)

70 Bkz.: “Özgürlükçü, Eşitlikçi, Demokratik ve Sosyal Bir Anayasa İçin Temel İlkeler”, DİSK Yay., İstanbul, 2009, s. 74-75.

meslek kuruluşları 1924 Anayasası döneminde kanun düzeyinde, 1961 ve 1982 Anayasaları ile birlikte ise anayasada düzenlenmişlerdir. 1961 ve 1982 Anayasaları, bu kuruluşların kamu kurumu niteliğine sahip olduklarını ve dolayısıyla kamu tüzelkişiliği biçiminde kurulacaklarını açıkça vurgulamıştır.

Anayasadan kaynaklanan bu özelliklerine rağmen meslek kuruluşlarının aynı zamanda birer sivil toplum kuruluşu olduğu da ifade edilmektedir. Ancak, bu kuruluşların kamu tüzelkişiliğine sahip olmaları, gönüllü üyelik yerine zorunlu üyelik esasına göre örgütlenmeleri ve kamusal yetkilerle donatılmaları gibi hususlar dikkate alındığında bunların birer sivil toplum kuruluşu olmadıkları açıktır. Meslek kuruluşlarının devlete olan bağlılıkları onların sivil toplum kuruluşu olmalarını engellemektedir.

Öte yandan meslek kuruluşlarının Türkiye'deki işlevi açısından bakıldığında da liberal demokratik ölçütlere göre bunların sivil toplum kuruluşu olmadıkları fark edilmektedir. Aslında Türkiye'de meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları sayesinde devlet, kendi bünyesindeki bu tür örgütler aracılığıyla meslek mensuplarını kontrolünde tutmayı sağlayabilmektedir. Nitekim, Türkiye'deki bürokratik vesayetin devamında kimi meslek kuruluşları veya üst birliklerinin değişik zamanlarda gerçekleştirdikleri faaliyetler ve oynadıkları roller bunu açıkça ortaya koymaktadır.

Her ne kadar tipik olarak korporatif temsil formatına uymadıkları söylenebilirse de, Türkiye'de meslek kuruluşlarının korporatizmi çağrıştıran bazı niteliklere sahip olduğu ifade edilmelidir. Gerek zorunlu üyelik esası, ilgili meslek alanında tek olmaları ve kamu tüzelkişiliğine sahip olmaları ve gerekse seçilmişlerin atanmışlara üstünlüğü ile siyasetin özerkliği ilkelerine mesafeli duruşları korporatif niteliğin bir tezahürü olarak görülebilir. Meslek kuruluşlarının bu yaklaşımı sergiliyor olmasında bunların ilk kez anayasal düzeye çıkarıldığı 1961 Anayasasının kuruluş felsefesinin de etkisi vardır. Açıkçası bu Anayasayla başlayan ve 1982 Anayasası ile devam eden süreçteki temel endişe, meslek kuruluşlarını kamu tüzelkişiliği ile donatarak bu biçimde sürekli kontrol altında tutmak ve onlara gerçek sivil toplum kuruluşu işlevi vermemek olmuştur.

Mevcut hukuksal yapı dahilinde düşünüldüğünde, Türkiye'de meslek kuruluşları kendi mesleki menfaatleri ile ilgili konularda siyasal karar alma mekanizmalarını etkilemeleri yönüyle birer baskı grubudurlar. Ancak, sahip oldukları kamu tüzel kişiliği, kanunun öngördüğü zorunlu üyelik ve o meslek alanında tek kuruluş olmaları ve bunun rekabeti önlemesi nedeniyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları sivil toplum kuruluşu sayılamazlar. Meslek kuruluşlarının kendi mesleki alanlarında "tek" olmaları, alternatif meslek kuruluşlarının kurulmasını engellediğinden, çoğulcu demokrasinin gerekleriyle bağdaşmamaktadır.

Meslek kuruluşları, sahip oldukları zorunlu üyelik ve o meslekte tek örgüt olma biçimindeki avantajları arkalarına alıp tüm meslek mensuplarının katıldığı büyük örgütler olarak siyasal iktidarlara karşı verdikleri tepkilerle siyaset sahnesinde önemli aktörler olarak görülebilmektedirler. Ancak bu güç kendilerinin uğraşarak kazandığı bir güç olmaktan ziyade siyasal sistem tarafından kendilerine “bahşedilmiş” bir güç niteliğindedir. Meslek kuruluşlarının değişik konularda verdikleri tepkilerde belki de o meslek mensuplarının önemli bir kısmı meslek kuruluşunun temsilcilerinden daha farklı bir kanaate sahip olabilmekte; ancak bu farklı kanaatlerini bile ifade etmekten yoksun kalabilmektedirler.

Meslek kuruluşları, siyasal iktidarla ilişkilerinde kamu tüzel kişiliği olarak ayrıcalıklı bir konuma sahiptirler. Her bir meslek alanındaki tüm çalışanları üye yapan bu kuruluşlar bu sayede siyasal iktidara karşı eleştiri ve taleplerini daha yüksek sesle ifade edebilirler. Siyasal iktidara yönelik olarak yapılan eleştirilerde dile getirilen demokrasinin gereklerine riayet, şeffaf yönetimin tesisi, objektif karar alma ve benzeri hususlara aynı zamanda kendilerinin de uyması gerektiği açıktır. Ancak meslek kuruluşlarının kendi yönetim kademelerinde ise bunların çoğu zaman sağlandığını söyleyebilmek zordur. O mesleki alanda alternatif meslek kuruluşlarının kurulmasının mümkün olmadığı düşünüldüğünde durumun vahameti daha iyi anlaşılmaktadır. Siyasal iktidarların icratlarından dolayı en azından halka karşı sorumluluğu vardır; fakat aynı şeyi meslek kuruluşlarının yöneticileri için söyleyebilmek mümkün değildir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları faaliyetlerinden dolayı kamuoyuna karşı sorumlu değildir.

Meslek kuruluşlarının işlevi ve konumu bağlamında karşı karşıya olduğu bu tür sorunlara rağmen, halen bu sorunların ilgili platformlarda yeterli düzeyde ifade edilmediği belirtilmelidir. Bundan sonra kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili olarak asıl tartışılması gereken hususların başında bu sorunlu noktalar gelmeli ve bunlara yönelik çözüm önerileri oluşturularak uygulamaya sokulmalıdır.

KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI VE SİVİL TOPLUM

Prof. Dr. Ömer Çaha¹

Türkiye’de sivil toplum kavramının değer kazanmasıyla birlikte örgütlü birçok “baskı” veya “çıkarcı” grubu kendilerini birer sivil toplum kuruluşu olarak tanımlamaya başladılar. Meslek kuruluşları da 1990’lardan sonra kendilerini sivil toplum kuruluşu olarak nitelendiren bir dil geliştirdiler. Hükümetler üzerinde kurdukları baskı, üyelerinin çıkarlarını savunma konusunda verdikleri mücadele ve temsil ettikleri kitleleri harekete geçirme kabiliyetlerine dikkat çekerek birçok kimse meslek kuruluşlarını birer sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirmektedir.

Bu çalışmada, meslek kuruluşlarının sivil toplumcu bir karakter taşıyıp taşımadıkları üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda meslek kuruluşlarının kuruluş felsefeleri, üyelik süreç ve yapıları, meslek alanları üzerindeki tekelleştirici rolleri, bu kuruluşların katılım ve temsil süreçleri, oligarşik yönetim yapıları ve sivil siyasetle ilişkileri detaylı biçimde masaya yatırılacaktır. Meslek kuruluşlarının sivil toplum örgütü niteliği taşıyıp taşımadığı bu hususlar üzerinden değerlendirilecektir. Söz konusu değerlendirmenin iki nokta üzerine bina edileceğini belirtmek gerekir: Bunlardan birincisi, “ideal sivil toplum” anlayışı, diğeri ise “yaşanan reel durum” olacaktır. İdeal sivil toplumdan kastımız, herhangi bir toplumun deneyiminden bağımsız olarak idealize edilen sivil toplum tipidir. Yaşanan reel durum bağlamında ise, meslek kuruluşlarının pratiklerinden hareketle ideal tipe hangi ölçüde yaklaştıkları üzerinde durulacaktır.

Buradaki değerlendirmeler, Türkiye’de faaliyet gösteren on bir meslek örgütünün

1 Fatih Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

çatı kuruluşları (birlik, konfederasyon) ve bunlara bağlı alt kuruluşlar (oda, borsa, il düzeyindeki birlikler, federasyon) üzerinden yapılacaktır. Bu kuruluşlar şunlardır: Barolar Birliği, Diş Hekimleri Birliği, Eczacılar Birliği, Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Noterler Birliği, Odalar ve Borsalar Birliği, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği, Tabipler Birliği, Veteriner Hekimler Birliği ve Ziraat Odaları Birliği. Bu kuruluşların işleyiş ve örgütlenme biçimleri arasında farklılıklar bulunmakla birlikte, hepsinin benzer bir mantıkla çalıştıklarını ve benzer bir yapılanmaya sahip olduklarını söyleyebiliriz. Bu bakımdan takip eden sayfalarda kuruluşlar üzerinde tek tek durulacak olmakla birlikte, esas itibarıyla bu kuruluşlarla ilgili genel değerlendirmeler yapılacaktır.

1- Sivil Toplum Örgütlerinin Temel Özellikleri

Öncelikle takip edecek tartışmalara bir zemin oluşturmak üzere sivil toplumun temel özellikleri ve bunu tamamlayıcı mekanizmaları üzerinde durmakta yarar vardır. Sivil toplumun sadece örgütlere işaret eden bir kavram olmadığını, aksine toplumsal ve siyasal yaşamı bir bütün olarak ilgilendirdiğini belirtmek gerekir. Bu anlamda sivil toplum, sivil hükümetler tarafından yönetilen, sivil inisiyatifin hakim olduğu, egemenlik hakkının toplumda bulunduğu, hukukun üstünlüğü ilkesinin hakim olduğu, toplumsal ve siyasal örgütlerin demokratik yapıya sahip olduğu, sivil alanın politik alandan daha geniş olduğu, kamusal alanının bireylerin özgürlük alanına işaret ettiği, devletin kamusal alanın tümünü değil zorunlu olan sınırlı bir kısmını kuşattığı, insan hak ve hürriyetlerinin her tür değer üzerinde yer aldığı, toplumsal yaşamın çeşitliliğe ve farklılaşmaya açık olduğu topyekun bir toplumsal hayata işaret eder. Bu şekilde tanımlandığı zaman sivil toplum, aşiret yapılarından, devlet otoritesi tarafından ya da totaliter bir doktrin tarafından tümüyle kuşatılmış toplumsal yapılardan farklı bir topluma tekabül eder.

Sivil toplum kavramıyla ilgili tartışmaların evrilerek günümüze kadar gelmesiyle birlikte bugün toplumsal yaşamı “politik alan” ve “sivil toplum alanı” olarak iki alana ayırmak baskın bir yaklaşım haline gelişmiştir. Sivil toplumla politik toplumun, başka bir deyişle devletin, iki farklı alanı oluşturuyor olmasına rağmen bunların birbirinden tümüyle kopuk olduğunu, birbiriyle ilişkili olmadığını, birbirinin karşısı olduğunu düşünmemek gerekir. Aksine devlet, sivil toplumdan gelen talepler ve beklentiler doğrultusunda hareket etmek durumunda olduğu gibi, sivil toplum örgütleri de devletin düzenlemelerine ihtiyaç hissedebilirler.

Sivil toplumla devlet arasındaki ilişkiyi değerlendirirken yönetim yapısını mutlaka göz önünde bulundurmak gerekir. Çünkü sivil toplumla devlet arasındaki ilişki yöne-

tim yapılarına göre karakter kazanır. Yirminci yüzyılda boy gösteren faşist ve sosyalist totaliter sistemler “tek parti” ve “tek toplum” tiplmesi üzerine bina edildikleri için bu tür toplumlarda ancak doktrine hizmet eden kuruluşlara tolerans gösterilmiştir. Toplumsal alanda boy gösteren örgütlerin bu bakımdan rejime, sisteme, kurulu düzene, baskın ideolojiye alternatif bir konumda olmaları mümkün değildi. Başka bir ifadeyle, bu sistemlerde muhalif sivil toplum örgütlerine hayat hakkı tanınmamıştır. Ancak devlete göbek bağıyla bağlı olan kuruluşların faaliyetlerine izin verilmiştir. Bu bakımdan faşist ve sosyalist rejimlerde sivil toplumun gelişemediğini rahatlıkla söyleyebiliriz. Benzer bir değerlendirmeyi otoriter rejimler için de yapabiliriz. Buralarda sivil toplum örgütleri, bir doktrine hizmet etmek mecburiyetinde olmamakla birlikte, baskın siyasal otorite karşısında tamamen özgür de değildirler. Siyasal otorite, gücünü kullanarak “muhalif” konumdaki kuruluşlara kolay kolay hayat hakkı tanımaz. Hayat hakkı tanısa bile siyasal otoriteye bağlı olanlarla muhalif konumda olanlara eşit muamelede bulunmaz.

Bu bakımdan modern dünyada sivil toplumun ancak oturmuş demokrasilerde geliştiğini ve siyasal otorite karşısında özerkliğini muhafaza edebildiğini söyleyebiliriz. Demokratik sistemlerin hukukun üstünlüğüne, kuvvetler ayrılığı ilkesine, çok partili sisteme ve temel hak ve hürriyetlere dayalı rejimler olduğunu ve buralarda egemenlik hakkının siyasal iktidara, başka bir deyişle otoriteyi elinde bulunduranlara değil, topluma ait olduğunu unutmamak gerekir. Demokrasilerde siyasal iktidarın kaderi, deyim yerindeyse, sivil toplumun iradesine bağlıdır. Siyasal iktidar gücünü toplumdan alır, toplumun rızasına dayanır, toplumsal iradenin bir dahaki seçimde onay vermemesi durumunda da iktidarı başka bir gruba devreder. Siyasal iktidar tüm eylemlerinde kendisini toplumsal onayı (rızayı) almak mecburiyetinde hisseder. Aksi takdirde demokratik mekanizmalar içinde bir daha iktidar olma şansı kalmaz. Demokrasilerde siyasal iktidarın topluma sürekli olarak hesap vermesini sağlayan mekanizmalar gelişmiştir. Parlamento, yargı ve muhalefet, denetim işlevini üstlenmiş olan resmi kurumlar iken; sivil toplum örgütleri aktif katılım yoluyla toplumsal denetim işlevini üstlenen sivil mekanizmalardır.

Bugün sivil toplum örgütlerinin demokratik sistemlerde işgal ettikleri hayati rolden ve sistem içindeki ağırlıklı konumlarından hareketle “katılımcı demokrasi” anlayışı giderek yaygınlaşmaktadır. Katılımcı demokrasinin bir ayağı yerel yönetimlere, bir ayağı da sivil toplum örgütlerine dayanır. Temsili demokrasilerde temsil mekanizmasını üstlenmiş olan “siyasal partiler” merkezi bir konumda iken, katılımcı demokrasinin taşıyıcı gücünü sivil toplum örgütleri oluşturur. Kuşkusuz bugün dünyadaki tüm demokratik sistemler temsili mekanizmalara dayanmaktadırlar. Ancak gerek AB ülkele-

rinde, gerekse Amerika gibi oturmuş demokrasiye sahip ülkelerde yerel yönetimlerin ve sivil toplum alanının genişlemesiyle katılım imkânları ve mekanizmaları giderek yaygınlaşmaktadır.

Sivil toplum örgütleri ne tür özelliklere sahiptirler? Kuşkusuz sivil toplum örgütleriyle ilgili en temel soru budur. Sivil toplum örgütlerinin belli bazı özellikler taşıdığını söyleyebiliriz. Bunların başında gönüllülük ilkesi gelir. Sivil toplum örgütleri üyelerinin gönüllü beraberliği üzerine inşa edilir. Sivil toplum örgütlerine üyelik zorunlu olmadığı gibi, bir alanda görev bilinciyle bir sivil toplum örgütü oluşturmak gibi bir mecburiyet de yoktur. Bireyler herhangi bir zorlama altında kalmaksızın kendi özgür iradeleriyle bir araya gelerek bir sivil toplum örgütü meydana getirirler. Yine herhangi bir zorlamaya maruz kalmaksızın bu tür örgütlere kendi özgür iradeleriyle katılır veya ayrılırlar. Gönüllülük sivil toplum örgütlerinin en belirleyici özelliklerinden biri olarak giderek ön plana çıkmaktadır. Sivil toplum örgütlerinin diğer bir adının da “gönüllü kuruluşlar” olduğunu unutmamak gerekir. İnsanların hangi beklentilerle gönüllü kuruluşlarda yer aldıkları sorusu çok yönlü cevaplanması gereken bir sorudur. İnsanlar genel olarak kendi dünya görüşlerini yaygınlaştırmak, inandıkları değerleri geliştirmek, seslerini duyurmak, manevi veya psikolojik doyum sağlamak, bir aidiyet duygusu geliştirmek, deşarj olmak veya hayır işlemek gibi amaçlardan biri veya birkaçı için örgütlü topluluklardan birine gönüllü olarak katılırlar.

Sivil toplum örgütlerinin diğer bir özelliği de, “kâr amaçlı” örgütler olmayışlarıdır. Başka bir deyişle, sivil toplum örgütleri ekonomik yarar sağlamak üzere oluşan kuruluşlar değildirler. Sivil toplum örgütlerinin bu anlamda temel amacı “kamu yararı” sağlamaktır. O halde “kamu yararı nedir” sorusu kendiliğinden anlam kazanır. Kamu yararını toplumdaki bireylerin veya grupların yararından bağımsız soyut bir yarar olarak düşünmemek gerekir. Kamu yararı, toplumdaki tüm bireylerin yararlarının toplamından ibarettir. Topluma yönelik insani amaçlı hizmetler (her tür yardım gibi) kamu yararı içinde yer alabileceği gibi, bazı insanların kendi tercihlerini geliştirmek üzere (kanarya sevenler gibi) bir araya gelişleri de kamu yararı içinde yer alabilir. Bir grubun öznel değerlerinin bugün olmasa bile yarın toplumun geriye kalanlarına yarar sağlayacağını, dolayısıyla başkasının yararına dönüşebileceğini söyleyebiliriz. Bu bakımdan kamu yararının tek bir düşünce ve yaşam biçiminin hâkimiyetine işaret etmediğini, aksine parçalı, çeşitli ve renkli bir oluşuma işaret ettiğini unutmamak gerekir.

Sivil toplum örgütleri, kâr amaçlı olmadığı gibi “iktidar” hedefli örgütler de değildir. Başka bir deyişle, sivil toplum örgütleri güçlerini kullanarak iktidara gelmeyi ya da mevcut iktidarı devirmeyi amaçlayan örgütler olamazlar. Kuşkusuz sivil toplum örgütlerinin iktidardan beklentileri söz konusu olabilir. Buradan hareketle siyasal iktidarı

yönlendirmek üzere bir takım eylemler (gösteri, protesto, lobi, basın açıklaması, dilekçe gibi) gerçekleştirebilirler. Ancak sivil toplum örgütlerinin iktidarı hedefleyen “politik” örgütler olmadıklarını unutmamak gerekir. İktidar için çalışmak siyasal partilerin işidir. Tüm siyasal partiler iktidar hedefli örgütler olmasa bile, demokratik sistemlerde iktidara siyasal partiler üzerinden gidilir. Sivil toplum örgütleri bu anlamda toplumun tümünün kaderine hükmetme gibi bir eğilimde bulunamazlar. Aksine, sivil toplum örgütleri, kendi üyelerini temsil etmekle sınırlıdır. Buradan hareketle, sivil toplum örgütlerinin sınırlı bir temsil yetkisine sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Bireylerin iradi beraberliği sonucunda meydana gelen örgüt resmi nitelikli olabileceği gibi, gayri resmi de olabilir. Sivil toplum örgütlerinin mutlaka dernek, oda, birlik, kooperatif, federasyon, kulüp, konfederasyon veya vakıf statüsünde olması gerekmez. Bu tür kuruluşların resmi bir hüviyete sahip kuruluşlar olarak devlette belli bir kaydının bulunduğunu unutmamak gerekir. Sivil toplum örgütleri, aynı zamanda, inisiyatif, grup, platform veya sosyal hareket şeklinde herhangi bir resmi kayda sahip olmaksızın da örgütlenebilirler. Uluslararası sivil toplum kuruluşlarının giderek bu tür gayri resmi örgütler olarak geliştiğini unutmamak gerekir.

Sivil toplum örgütlerinin olmazsa olmaz özelliklerinden biri de, bu tür örgütlerin hükümet dışı örgütler olmaları mecburiyetidir. Yukarıda ifade edildiği gibi, sivil toplum örgütlerinin, hükümetlerin sivil toplum alanındaki uzantısı gibi çalıştıkları model totaliter sistemlere aittir. Demokratik sistemlerde politik alan ile sivil toplum alanı birbirleriyle ilişkili olmakla birlikte, her birinin birbirinden ayrılmış alanları ve görevleri vardır. Sivil toplum örgütleri bu anlamda hükmi şahsiyete sahip özel kuruluşlardır. Sivil toplum örgütlerinin İngilizce literatürdeki karşılığının “non-governmental”, yani hükümet dışı olduğunu unutmamak gerekir. Totaliter sistemlerde, yukarıda ifade edildiği gibi, her alan bir doktrine hizmet etmekte olan devlet tarafından kuşatıldığı için ayrıca sivil toplum için bir alana yer bırakılmamıştır. Otoriter yönetimlerde ise sivil toplum örgütleri çoğunlukla “resmi” bir hüviyete sahiptirler. Bu tür yerlerde bu bakımdan sivil toplum kuruluşlarının, “hükümetin sivil toplum kuruluşları” gibi hareket ettiklerini söyleyebiliriz. Bugün ekseriyeti otoriter rejimler kategorisinde yer alan Orta Doğu toplumlarında sivil toplum örgütlerinin böyle bir karaktere sahip olduğunu unutmamak gerekir.

Sivil toplum örgütlerinin özelliklerinden birinin de “demokratik yapıda” olmaları olduğunu söyleyebiliriz. Sivil toplum örgütleri bu bağlamda hem içyapıları, hem de işlevleri itibarıyla demokratik özelliklere sahip örgütlerdir. İçyapıları itibarıyla demokratik olmaları, yöneticilerinin demokratik yollarla seçilmeleri, katılıma açık, şeffaf, hesap verebilir nitelikte olmalarıyla mümkündür. Sivil toplum örgütlerinin demokratik içyapısına dikkat çeken çalışmalar bunu “*civility*” kavramıyla açıklamaktadırlar. Bir örgütün *civility* karak-

terine sahip olması için onun demokratik bir iç mekanizmaya sahip olması kaçınılmazdır. Aksi takdirde bu tür örgütler birer oligarşik örgüte dönüşerek demokrasiden çok otoriter siyasete hizmet ederler. Sivil toplum örgütlerinin, işlevleri itibarıyla demokratik olması ise bu örgütlerin şiddet üretmeyen örgütler olması anlamına gelir. Bilindiği gibi demokrasilerin benimsediği yöntem müzakere, tartışma, rekabet ve uzlaşma gibi mekanizmalardır. Demokratik sistemlerde siyaset bu tür mekanizmalarla ilerleyen bir süreçtir. Şiddetin başladığı yerde siyasetin bittiği düşüncesi demokrasilerde yaygın bir kabul görür. Sivil toplum örgütlerinin demokratik işlevlere sahip olmaları için bunların şiddetten uzak örgütler olarak demokratik sisteme hizmet etmeleri gerekir.

Sivil toplum örgütlerinin çeşitlilik arz eden örgütler olarak toplumsal çeşitliğin ve farklılaşmanın taşıyıcı unsurları olduğunu unutmamak gerekir. Bu anlamda sivil toplum örgütleri herhangi bir alanı parselleyerek, o alan üzerinde tek el kurarak başka örgütlerin oraya girişini engelleyen örgütler olamazlar. Bir alanın herhangi bir örgüt tarafından parsellenerek başka sivil toplum örgütlerine kapatılması sivil toplumun doğasına aykırıdır. Sivil toplum alanıyla devlet alanı arasındaki ayrışmada “çeşitlilik” ve “farklılık” en hayati kavramlar olarak ön plana çıkar. Devlet alanı ortak değerlere, standart normlara, belli başlı kurallara, kalıp ve klişelere sahiptir. Oysa sivil toplum alanı, farklı ve alternatif arayışların, değerlerin, normların, taleplerin ve çıkarların alanıdır. Sivil toplum alanındaki her bir örgüt bunlardan birinin peşinde olabildiği gibi, alanların her birinde birbirinden farklı örgütler boy gösterip gelişebilir. Bu alanlardan birini, başka sivil toplum örgütlerinin girişini engelleyecek tarzda parselleyip tekelleştirmek sivil toplumun ruhuna aykırıdır. Böylesi bir durumun, sivil toplum alanını “sivil” olmaktan çıkardığını unutmamak gerekir.

2- Meslek Odalarının Kuruluş Felsefesi

Türkiye’de faaliyet gösteren onbir meslek kuruluşundan bazılarının tarihsel arka planı Osmanlı modernleşme çabalarına kadar uzanır. Bilindiği gibi İngilizlerle gerçekleşen 1838 Ticaret Anlaşması’yla birlikte Osmanlı bir yandan batı sanayisinin pazarı haline gelmiş, bir yandan da kendi sanayisini geliştirmiştir. Bunun sonucunda geleneksel lonca kuruluşları işlevlerini yitirmeye yüz tuttuğu gibi, sanayileşmeye bağlı olarak yeni işkolları da yükselmeye başlamıştır. Günümüzde görülen mesleki kuruluşların birçoğu, bu tarihlerde şekillenmeye başlayan mesleklerle bağlantılıdır. Bu meslekleri disipline etmek üzere devlet bu alana ilgi göstermiş ve Ticaret Bakanlığı’na bağlı faaliyet gösteren odaların kuruluşunu sağlamıştır. Oda kavramı Fransa’dan alınmış ve Fransız modeline uygun biçimde oda yapılaşmasına gidilmiştir. Bu çerçevede ilk oda olarak 1879 yılında “Dersaadet Sanayi Odası” kurulmuştur.²

2 Ayşe Öncü, “Cumhuriyet Döneminde Odalar”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 6, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 1568.

Bu odanın görevi, ticaret ve sanayinin ilerlemesi için gerekli yenilikleri ve değişiklikleri Bakanlığa bildirmektir. Dolayısıyla ilk odaların hükümetin birer danışma meclisi gibi işlev gördüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Bu odalar başlangıçta İstanbul'da, ancak daha sonra ülkenin değişik yerlerinde de kurularak İkinci Meşrutiyet dönemine geldiğimizde bu türden çok sayıda odanın ortaya çıktığını görüyoruz. Milli iktisat arayışlarının baş gösterdiği İkinci Meşrutiyet döneminde Dersaadet Odaları 1910 yılında benimsenen Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu ile yer değiştirerek daha esaslı bir yasal temele kavuşmuştur.³ Bugün yaklaşık olarak 1,2 milyon üyesiyle faaliyet gösteren Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) bu temel üzerinden gelişmiştir. Benzer şekilde, yaklaşık iki milyon küçük esnaf ve sanatkârı barındıran Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK), Ahilik geleneğine dayanan tarihsel bir geçmişe sahip olmakla birlikte, esas olarak İkinci Meşrutiyet dönemindeki uygulamalar sonucunda şekillenmiştir. İttihat ve Terakki yönetiminin, 1908'de loncaları lağvedip onların yerine kurduğu Esnaf Birlikleri, Cumhuriyet döneminde şekillenen esnaf odalarının tarihsel mirasını oluşturmuştur.⁴

Bu çalışmada ele alınan onbir meslek kuruluşu içinde Osmanlı'ya kadar uzanan başka kuruluşların da olduğu bilinmektedir. Söz gelimi Barolar Birliği'nin kuruluşu 1878'deki Dersaadet Dava Vekilleri Cemiyeti'ne, Ziraat Odalarının kuruluşu 1876 yılında kurulan Ticaret ve Ziraat Meclisleri'ne, Eczacılar Birliği'nin kuruluşu da İttihat ve Terakki yönetiminin 1911'de kurduğu Osmanlı Eczacılar Birliği'ne kadar götürülebilir. Burada örnekleri verilen küçük esnaf, ticaret, sanayi, baro, ziraat ve eczacılık alanlarında görüldüğü gibi, Osmanlı modernleşmesine paralel olarak yeni meslekler ortaya çıkmış ve yönetim bu meslekleri belli bir disiplin altına almak için bunlara el atarak örgütlenmelerini sağlamıştır. Osmanlı dönemiyle ilgili genel bir değerlendirme yapılacak olursa, Osmanlı yönetiminin, modernleşmenin uç verdiği değişik alanlarda görülen mesleklerin gelişmesini, belli bir disiplin altına alınmasını, kamu yararına çalışmasını sağlamak üzere mesleki kuruluşların kurulmasını sağladığı söylenebilir. Mesleki kuruluşların birçoğunda bu tarihlerde üyeliğin henüz zorunlu hale gelmediğini belirtmekte yarar vardır. Buna rağmen mesleki kuruluşların devlete bağlı ve devletin nezaretinde geliştiğini, bu yönüyle de bağımsız işleyen sivil toplum örgütü işlevini tam olarak yerine getiremediğini söyleyebiliriz.

Cumhuriyet dönemine geldiğimizde, 1923'te tek partinin kurumlaşmasından sonra meslek kuruluşlarına da el atılmış ve 1924'ten itibaren meslek kuruluşlarıyla ilgili dü-

3 Öncü, "Cumhuriyet Döneminde Odalar", s. 1568

4 Bkz. <http://www.tesk.org.tr/tr/hakkinda/gedik.html>

zenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere bakıldığında, devletin bu kuruluşlar üzerinden değişik meslekleri kontrol altına almak, vergi vermelerini ve devletin öncelikleri doğrultusunda üretim yapmalarını sağlamak gibi amaçlar güttüğü görülür. 1924 yılında çıkarılan ve Cumhuriyet’in bu alandaki ilk düzenlemelerinden biri olan 655 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu bu tezi doğrulayıcı niteliktedir. Söz konusu yasa tüm esnaf, tüccar ve sanayicilerin odalara kayıtlı olmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu yasayla odalara biçilen rol, tüccar ve sanayiciyi tescil ve kaydetmek, ticari teamülleri tespit etmek, faturaları tasdik etmek ve vergi verilmesini sağlamak olmuştur.⁵ Bununla birlikte, yasa aracılığıyla meslek kuruluşları üzerinde sıkı bir devlet denetimi getirilmiştir. Çünkü yasa, odaları Ticaret Bakanlığına bağlamış ve ilgili bakanlığı odaların teftişine memur kılmıştır. Bu yasayla birlikte daha önce belediyelere ait olan görevler Ticaret Bakanlığı’yla birlikte bakanlığa bağlı çalışan ticaret odalarına verilmiştir.⁶

Benzer düzenlemeler diğer meslek alanlarında da görülmüştür. 1924 yılında çıkarılan ve 1938’e kadar bazı değişiklikler geçiren Mahamat (Avukatlık) Kanunu da benzer işlevlere sahiptir. Bu yasaya göre bir yerde avukatlık yapanların sayısı 10’a çıktığında aralarında bir heyet oluşturmaları ve bu heyete baro adı vermeleri öngörülmüştür. Davalara bakmak için barolara üyelik zorunlu hale getirilmiştir. Yasayla birlikte davalara giren avukatların sicilleri barolar tarafından kontrol edilir hale gelmiştir. Yasa, diğer meslek alanlarında olduğu gibi burada da barolar ve avukatlar üzerinde merkezi denetimin güçlendirilmesini getirmiştir. Bu yasaya göre avukatlık serbest bir meslek olarak kabul görmediği gibi, avukatlar, baro yönetim kurulu ve baro başkanlığı Adalet Bakanlığı’nın sıkı denetimi altına alınmıştır. Mesleğe kabul işlemleri kesinleşenlerin avukatlığa kayıt ve kabul kararları Adalet Bakanlığı’nın onayına ve ruhsat vermesine bağlanmıştır.⁷ Bu yolla da yine avukatlar üzerine sıkı bir devlet denetimi getirildiğini ve hatta avukatlara devletin hukuk alanındaki memurları misyonunun yüklendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.⁸

Bunlara benzer bir mantıkla mühendislik ve mimarlığa da yaklaşılmıştır. Bu alanda da 1927 yılında bir düzenleme yapılmış ve Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Kanun çıkarılarak bu meslek de devlete bağlı olarak disiplin altına alınmıştır. Nitekim kanunun

5 Öncü, “Cumhuriyet Döneminde Odalar”, s. 1569.

6 Bkz. 655 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu, *Düstür, Üçüncü Tertip*, Ankara: Başvekalet Matbaası, Cilt 6, 1934.

7 460 sayılı Mahamat Kanunu, *Düstür, Üçüncü Tertip*, Ankara Başbakanlık Devlet Matbaası, Cilt 5, 1948.

8 938 yılında 2499 Sayılı Avukatlık Kanunu’nun hazırlanması esnasında avukatlığın “serbest” bir meslek mi yoksa maaşlı memurluk mu olması gerektiği konusu tartışılmış, sonuçta avukatlık “amme hizmeti mahiyetinde bir meslek” olarak tanımlanmıştır. Bkz. Öncü, “Cumhuriyet Döneminde Odalar”, s. 1576.

gerekçesinde şöyle denmektedir: “Son zamanlarda, hiçbir sıfat ve salahiyeti olmadığı halde, mühendis ve mimar ismini taşıyanların türediği ve bunların başaramayacakları işlere giriştikleri görülmektedir. Bu kanunun kabulü...bu gibi türedilerin meydan almasına...engel olacak, hakiki mühendis ve mimarların itibar ve rağbetinin çoğalmasına ve memleketimizde birçok fedakarlıklarla tesis ve idame edilen meslek mekteplerinin hukuk ve haysiyetinin tanınmasına.. binnetice hayat ve servetimizin güvenli biçimde geliştirilmesine hizmet edilmiş olacaktır”.⁹ Yasanın gerekçesinde görüldüğü gibi, devlet bu meslek alanını devletin uygun görmediği kişilerden temizleyerek ve diğer alanlarda olduğu gibi mesleği denetim altına alarak kendisine bağlı bir alan haline getirmeyi öngörmüştür.

Kısaca, 1920’lerde yapılan düzenlemelerle devletin toplum üzerinde mutlak haki-miyeti sağlanmıştı. İktisadi alanda, İzmir İktisat Kongresinde alınan kararlar gereğince serbest girişime sıcak bakılmış olmakla birlikte, bu alanda da sıkı bir devlet kontrolü-nün geliştiği ve devletin kendisine uygun yeni bir işadami zümresi yaratmaya çalıştığı görülür. Mesleklere biçilen rolün de bu çerçevede şekillendiği söylenebilir. Mesleki kuruluşlar aracılığıyla meslek mensupları üzerinde denetim kurmak, meslekleri devletin amaçları ve öncelikleri doğrultusunda disipline etmek, meslek mensuplarının sicillerini tutmak, vergi vermelerini sağlamak ve mesleği devlete hizmet eder hale getirmek gibi amaçlar güdülmüştür. Cumhuriyet’in kuruluşunun kutlandığı 29 Ekim tarihlerinde yapılan gösterilerde değişik mesleklerden insanların, esnaf ve sanatkârların kendi kıyafetleriyle ve kullandıkları aletlerle resmi yürüyüşlere katılarak buralarda boy göstermelerinin arkasındaki temel mantığın bu olduğunu söyleyebiliriz. Bu yönüyle değerlendirildiğinde serbest meslek ve sanatkârlığa, tıpkı eğitim alanında olduğu gibi Cumhuriyet’in kurucu eliti tarafından belli bir misyon yüklediği söylenebilir.¹⁰

Bu misyonun 1930’lu yılların ortalarına gelindiğinde daha da pekiştiği görülür. 1937 yılından sonra yürürlüğe giren parti-devlet bütünleşmesi, beraberinde devletin toplumsal yaşam alanını her bakımdan kuşatmasını getirmiştir. Meslek kuruluşları da böylece devlet tarafından tümüyle kuşatılan alanlar haline getirilmiş ve yeni yapıya göre şekillendirilmiştir. Bu tarihten sonra bazı meslek kuruluşlarıyla ilgili yeni düzenlemeler yapılmış ve yukarıda ifade edildiği gibi meslek kuruluşları yeniden disiplin altına alınmıştır. Bu çerçevede 1938 yılında 3458 sayılı Mühendislik ve Mimarlık Kanunu ve

9 Aktaran Bülent Tanık, “Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 6, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, s. 1581.

10 1930’lu yıllarda öğretmenlere yönelik olarak da mesleki kuruluşlar kurularak, bir yandan öğretmenlerin özlük hakları düzenlenmiş, bir yandan da öğretmenlerin modernleşmenin eğitici gücü olarak kurgulanması sağlanmıştır. Bir tartışma için Bkz. Barış Alp Özden, “1930’lu Yıllarda Öğretmenlerin Meslek Birlikleri”, *Journal of Historical Studies*, 1(2003), ss. 1-8.

1943 yılında 4335 sayılı Ticaret ve Sanayi Kanunları çıkarılmıştır. Meslekleri disiplin altına almayı amaçlayan bu tür yasaların yanı sıra, toplumu tümüyle, deyim yerindeyse, zapturapt altına almaya çalışan Milli Koruma Kanunu ile Varlık Vergisi Kanunu gibi başka kanunlar da 1940'ların başlarında çıkarılarak yürürlüğe sokulmuştur.

4335 sayılı yasa, devlet parti bütünleşmesinden sonra meslek kuruluşlarına ve odalara biçilen rolü göstermesi bakımından önemli bir yasadır. Meslek kuruluşlarını daha sıkı bir vesayet ve denetim altında tutmayı amaçlayan bu yasanın gerekçesinde şu ifadeler yer verilmiştir: "Tüccar, sanayici ve esnaf zümrelerinin memleketin umumi menfaatlerine uygun bir şekilde çalışmalarını temin edecek bir meslek ahlak ve disiplininin mevcut olmadığı içinde bulunduğumuz buhran senelerinin açıkça meydana çıkardığı bir hakikattir. Bu vakianın en önemli sebeplerinden birisi de bu ahlak ve disiplini kendilerine telkin etmek vazife ve mesuliyetini haiz sağlam meslek teşkilatının yokluğudur".¹¹ Yasanın gerekçesinde açıkça belirtildiği gibi, "meslekle ilgili ahlak ve disiplini telkin edecek" mesleki kuruluşların kurulmasına ihtiyaç hissedilmiştir. Bu yasa esas alınarak mesleki kuruluşların kurulması, mesleklerin bir araya gelişine bağlı olmaktan çıkarılarak Ticaret Bakanlığının inisiyatifine bırakılmıştır. Başka bir deyişle, bu yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte artık belli sayıda meslek sahibi bir araya gelerek mesleki bir kuruluş (oda, birlik, vs) meydana getiremeyecek, Bakanlığın gerekli gördüğü yerlerde bu tür kuruluşlar kurulacaktır. Yasa, ayrıca Bakanlığa bu kuruluşları veya bunlardan herhangi birinin kolunu/kollarını lağvetme yetkisini de vermiştir. Yine yasa, Bakanlığın memuru olan meclis kâtibine geniş yetkiler vererek pratikte odayı onun vesayeti altına almıştır. Bakanlığın atadığı kâtip, oda meclisinin veya yönetim kurulunun alacağı kararları durdurma ve Bakanlığa bildirme yetkisine sahip olmuştur. Aynı şekilde Bakanlık bu kuruluşların yetkili organlarının aldığı her tür kararı bozma veya değiştirme yetkisine sahip olmuştur. Ticaret ve iktisat müdürleri bu yasayla birlikte odaların yönetim kurullarının oy hakkına sahip tabii üyeleri haline getirilmişlerdir.¹²

Kısaca, bu yasa örneğinde görüldüğü gibi, tek parti döneminde yapılmış olan düzenlemelerle meslekler devletin sıkı kontrolü altına alındığı gibi, mesleki kuruluşlar da devletin meslek alanındaki resmi örgütleri hüviyetine büründürülmüştür. Tek partinin kurumlaştığı, devletin partiyle bütünleştiği 1930'lu ve 40'lı yıllarda meslek kuruluşlarına da bu yönde bir görev yüklenmiştir. Meslek kuruluşları bu tarihten sonra daha önce geçerli olan "yarı resmi" özelliklerini yitirerek tamamen "resmi" bir hüviyete kavuşmuşlardır.

11 Aktaran Öncü, "Cumhuriyet Döneminde Odalar", s. 1570

12 Öncü, "Cumhuriyet Döneminde Odalar", s. 1570.

1950 yılında çok partili demokratik hayata geçildiğinde meslek kuruluşlarının yeni bir felsefeyle şekillendiğini görüyoruz. Çok partili yaşamla birlikte devletin toplum üzerindeki sıkı kontrolü yumuşamış, devlet-parti bütünleşmesine son verilmiş, sivil toplum üzerindeki devlet baskısı yumuşamış, sosyal hareketlerin önu açılmış ve mesleki kuruluşlara belli özerklikler tanınmıştır. Burada mercek altına alınan meslek kuruluşlarının tümünün bugünkü şekliyle temellerinin 1950’lerde ve 60’larda atıldığını söyleyebiliriz. Özellikle Demokrat Parti’nin iktidara gelmesiyle birlikte yeni yatırımlara hız verilmiş, tarımın modernleştirilmesine çalışılmış, sanayinin önündeki engeller kaldırılmış, özel sektörün önu açılmış, eğitim imkânları artırılarak taşraya kadar yaygınlaştırılmıştır. Eğitim imkânlarının yaygınlaştırılması ve yeni kalkınma hamleleriyle birlikte avukatlık, mimarlık, mühendislik, hekimlik, ticaret ve sanayi gibi meslekler önem kazanmaya ve ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde meslek alanlarının, dönemin ihtiyaçlarına ve hakim anlayışına göre yeniden şekillendiğini görüyoruz.

1950 sonrasında meslek kuruluşlarıyla ilgili yapılan düzenlemeler, genel olarak devletin vesayetini yumuşatarak bu kuruluşları özerk hale getirmiştir. Öte yandan mesleki kuruluşların bugünkü çatı kuruluşlarının çoğunun temeli bu dönemde atılarak, odalar ilgili bakanlıklardan alınarak üst kuruluşlara bağlı hale getirilmiştir. Tek parti döneminde bakanlıkların meslek kuruluşlarının üzerindeki denetim işlevi böylece üst çatı kuruluşu niteliğindeki birliklere, federasyonlara veya konfederasyonlara geçmiştir. Bu dönemin erken yasalarından biri ticaret ve sanayi alanında ortaya çıkan 1950 tarih ve 5590 sayılı yasadır. Söz konusu yasa odaları, “meslek hizmetleri görmek, meslek ahlak ve disiplinini korumak, ticaret ve sanayinin genel menfaatlere uygun surette gelişmesine çalışmak ve bu maksatlarla verilecek işleri yapmak üzere kurulan, tüzel kişiliği haiz ve mesleki teşekkül mahiyetinde kamu kurumları” olarak tanımlamıştır.¹³ Bu yasayla Ticaret Bakanlığı’nın odalar üzerindeki vesayeti kaldırılmış ve odaların kendi genel sekreterlerini kendilerinin atamasının yolu açılmıştır. Ticaret ve sanayi alanındaki odaların ve borsaların üst çatı kuruluşu olan Odalar ve Borsalar Birliği bu yasayla birlikte ortaya çıkmış, 2004 yılında yapılan 5174 sayılı yeni bir yasayla da bugünkü şeklini almıştır.

Tek parti döneminde 655 sayılı yasa üzerinden ticaret ve sanayi mensuplarıyla birlikte düzenleme altına alınan küçük esnaf ve sanatkârlarla ilgili düzenlemeler de bu dönemde müstakil olarak ele alınmıştır. 1949 yılında kabul edilen 5373 sayılı Esnaf Dernekleri ve Esnaf Birlikleri Kanunu ile Ticaret ve Sanayi Odaları’na eşdeğer esnaf örgütlenmesine gidilmiştir. Yasa, esnaf ve küçük sanatkâr örgütlenmesini dernek hüviyetinde kabul etmiş, ancak daha sonra kabul edilen 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar

13 5590 Sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu, *Düstur, Üçüncü Tertip*, Cilt 31, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1950.

Kanunu, dernekleri oda kimliğine dönüştürmüştür. Bu yasa aynı zamanda meslek ve sanat alanındaki odaların bir araya gelerek il bazında birlik oluşturabilmesine imkân sağlamıştır. Aynı iş kolunda elli odanın bir araya gelerek bir federasyon kurulabilmesinin yolunu açmıştır. Yeni yasa, aynı zamanda birliklerin ve odaların bağlı bulunduğu bir üst kuruluş olarak Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu’nun (TESK) kurulmasını sağlamıştır. Zaman içinde söz konusu yasada yapılan bazı revizyonların sonucunda 2005 yılında yürürlüğe giren 5362 sayılı yasa ile TESC bugünkü yapısına kavuşmuştur.

Yukarıda ifade edildiği gibi, Demokrat Parti ülkenin her yanında yeni bir kalkınma hamlesi başlatmıştır. Demokrat Parti’nin başlatmış olduğu imar, inşaat, baraj, yol, köprü işlerinde görev alacak olan mimar ve mühendislerin belli bir mesleki disipline bağlı olması kaçınılmaz olmuştur. 1954 yılında çıkarılan 6235 sayılı yasayla, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) bu amaca hizmet etmek üzere kurulmuştur. İlgili yasada TMMOB’un görevi, özetle, mühendis ve mimarları ihtisas kollarına ayırmak ve her kol için bir oda tesis etmek, kamunun ve memleketin menfaatleri ile mesleğin gelişimi ve meslek mensuplarının hak ve yetkileri bakımından gerekli görülen teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak, meslekle ilgili mevzuatı, normları, teknik şartnameleri incelemek ve bunlar hakkındaki düşünceleri ilgililere bildirmek şeklinde tanımlanmıştır.

Bugünkü avukatlık mesleği ve baro kurumu da büyük ölçüde 1969 yılında yürürlüğe giren 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’na dayanmaktadır. Bu yasa, önceki yasanın Adalet Bakanlığı’na verdiği geniş denetim ve gözetim yetkilerini sınırlandırmış, bu konudaki sorumluluğu bir üst kuruluş olan Barolar Birliği’ne vermiş, avukatlığı serbest bir meslek olarak tanımlamış ve savunmanın bağımsızlığı anlayışını getirmiştir. Bu yasanın en büyük yeniliği, mesleği düzenleyen bir üst kuruluş olarak Barolar Birliği’nin kurulmasını öngörmesidir. Böylece mesleğe kabul işlemleri kesinleşenlere ruhsatname verilmesi barolara bırakılmıştır. Önceki yasada Adalet Bakanlığına verilen, baroların seçilmiş organlarını feshetme yetkisi bu yasayla birlikte yargı kararına bağlanmıştır. Kısaca, önceki yasada Adalet Bakanlığına verilen tüm yetkiler Barolar Birliği’ne devredilmiştir. Bu yasanın bazı maddelerinde zamanla bazı değişiklikler yapılmıştır. 2001 yılında yapılan değişiklikten sonra 1136 sayılı yasada avukat ve avukatlık mesleği şu şekilde tanımlanmıştır: “Avukatlık, kamu hizmeti ve serbest bir meslektir. Avukat yargının kurucu unsurlarından olan bağımsız savunmayı serbestçe temsil eder”.¹⁴ Yine aynı tarihte yapılan bir değişiklikle avukatlığın, kamu referanslı tanımlanmaktan çok, bireye referansla tanımlanan bir meslek olduğu açıkça vurgulanmıştır. Yasanın ikinci

14 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu, 07.04.1969 tarih ve 13168 sayılı *Resmî Gazete* (2001 değişikliğiyle birlikte), madde 1.

maddesinde “avukat, hukuki bilgi ve tecrübelerini adalet hizmetine ve kişilerin yararlanmasına tahsis eder” denmektedir.

1950’lerde yapılan düzenlemelerden biri de ziraat alanında gerçekleştirilmiştir. Yukarıda ifade edildiği gibi, ziraat odalarının kuruluş tarihi Cumhuriyet öncesine gitmekle birlikte, bu odalar 1950’lere kadar işlevsel hale getirilemedi. 1957 yılında çıkarılan, ancak 1963 yılında yürürlüğe girebilen 6964 sayılı yasayla her ilde ve ilçede birer ziraat odası kurulması sağlanmıştır. Merkezi Ankara’da bulunan ve bugün toplam üye sayısı 4.8 milyonu bulan Türkiye Ziraat Odaları Birliği’nin kurulması bu yasayla mümkün olmuştur. 2004 yılında yapılan yeni bir düzenlemeyle 5184 sayılı yasa çıkarılmış ve bu yasa odalara, “çiftçilerin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, çiftçilik mesleğinin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak, meslek disiplin ve ahlâkını kollayıp gözetmek, çiftçilikle iştigal edenlerin meslekî hak ve menfaatlerini korumak” görevini vermiştir.¹⁵

Türk Tabipler Birliği’nin kuruluşunun da yine 1950’lere denk geldiğini görüyoruz. 1953 yılında çıkarılan 6023 sayılı yasayla Türk Tabipler Birliği diğer meslek kuruluşlarında olduğu gibi kamu yararına çalışan mesleki bir kuruluş olarak kurulmuştur. Birliğin, “tabipler arasında mesleki deontolojiyi ve dayanışmayı korumak, tabipliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak ve meslek mensuplarının hak ve yararlarını korumak” gibi görevleri bulunmaktadır.¹⁶ Benzer şekilde Eczacılar Birliği’nin bugünkü şekline kavuşması da 1956 yılında çıkarılan 6643 sayılı Türk Eczacılar Birliği Kanunu ile olmuştur. Bu yasa üzerinde zaman içinde bazı revizyonlar yapılarak bugüne kadar gelinmiştir. Yasaya göre Eczacılar Birliği’nin, halk sağlığı ve eczacılıkla ilgili geleneklerin devamını sağlamak, eczane olmayan yerlerde eczane kurulmasına ön ayak olmak, üyelerinin çıkarlarını korumak ve bunları kamu yararıyla telif etmeye çalışmak, üyelerinin yüksek meslek kültürüne kavuşmaları yönünde çalışmalar yapmak şeklinde bir takım görevleri bulunmaktadır.¹⁷

Meslek kuruluşları, 1961 ve 1982 anayasalarıyla belli bir anayasal güvenceye kavuşmuştur. Başka bir deyişle, iki anayasa da meslek kuruluşlarının konumlarını devlet otoritesine karşı güçlendirmiştir. 1961 anayasasının meslek kuruluşlarını düzenleyen

15 5184 Sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 09.06.2004 tarih ve 25487 sayılı *Resmî Gazete*.

16 6023 Sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu, 31.01.1953 tarih ve 8323 *Resmî Gazete*. Bazı meslek kuruluşlarının yasaları 1980’lerden sonra değişime uğramış olmasına rağmen Tabipler Birliği ve TMMOB gibi kuruluşlar hala 1950’lerde çıkarılan yasalarla yönetilmektedirler.

17 6643 Sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu, 25.01.1956 tarih ve 9223 sayılı *Resmî Gazete*.

ilgili maddesine göre, “meslek kurumu niteliğindeki kamu kuruluşları, kanunla meydana getirilir ve organları kendileri tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. İdare seçilmiş organları bir yargı mercii kararına dayanmaksızın geçi veya sürekli olarak görevinden uzaklaştıramaz. Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz”.¹⁸ 1982 anayasasının meslek kuruluşlarını düzenleyen ilgili maddesinde de buna benzer hükümler yer almıştır. Söz konusu maddede, “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleri” şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁹

1982 anayasası, meslek kuruluşlarının amaçları dışında faaliyette bulunmasını ve siyasetle uğraşmasını yasaklamıştır. İlgili maddede amaçları dışında faaliyette bulunan meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının ve yetkililerinin görevine mahkemece son verileceği şu ifadelerle belirtilmiştir: “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”.²⁰ Meslek kuruluşlarının faaliyetlerinin dışına çıkmayacakları ve yönetimlerine siyasi partiler tarafından aday gösterilemeyeceği hükmü tüm meslek kuruluşlarının yasalarında da yer almıştır.

Yukarıda yapılan analizlerden hareketle meslek kuruluşlarının bugün için icra ettikleri roller iki noktada toplanabilir. Bunlardan birincisi, meslek mensuplarını devlete karşı temsil eden “yarı sivil”, ikincisi ise devlet adına meslek mensuplarını kontrol eden “yarı resmi” nitelikli kuruluşlar olmalarıdır. Meslek kuruluşları, meslek mensuplarının haklarını ve çıkarlarını kamu otoritesine karşı korumaya çalışırlar. Bu kuruluşlar meslek mensuplarını bir araya getirerek, onları örgütleyerek, aralarında sosyal dayanışma ağları kurarak bir sosyal güce dönüştürme işlevi görmektedir.²¹ Meslek kuruluşları ayrıca,

18 1961 Anayasası, Madde 122

19 1982 Anayasası, Madde 135

20 1982 Anayasası, Madde 135

21 Bunun son örneğini, Eczacılar Birliği’nin 04.12.2009 tarihinde eczaneleri kapatma eylemine giderek, hükümetin ilaç dağıtımına karşı gösterdiği tepkiyle görmüş olduk. Birlik tüm eczanelerin birlikte hareket etmesini sağlayarak Hükümet’in geri adım atması yönünde baskı yapmış, kararı Danıştay’a götürerek orada bozdurmuştur. Ama bu tüketicilerin aleyhine olmuştur. Birlik kendisine ve üyelerine tüketiciler üzerinden devlet aracılığıyla rant sağlamak istemiştir.

kuruluş yasalarında belirtildiği gibi meslekle ilgili ilkeleri, çalışma prensiplerini, ahlaki değerleri belirleyen ve bunları geliştiren kuruluşlardır. Bu yönüyle değerlendirildiğinde mesleğin toplum nezdindeki güvenini ve itibarını korudukları söylenebilir. Yine bu kuruluşlar, anayasada belirtilen işlevlerine uygun olarak meslek mensuplarıyla toplum arasındaki ilişkileri düzenleme işlevine sahiptirler. Özellikle halka doğrudan hizmet verme durumunda olan mesleklerin (eczacılar, avukatlar, doktorlar gibi) belli disiplinler içinde çalışmalarını sağlarlar. Bu yönüyle ele alındığında meslek kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin gerçekleştirdikleri bazı yükümlülükleri yerine getiren “yarı sivil” kuruluşlar olduğu söylenebilir.

Meslek kuruluşları öte yandan, meslek alanını ve mensuplarını devlet adına denetleyen ve kontrol eden kuruluşlardır. Meslek mensuplarının kayıtlarını, sicillerini, mesleki ilkelere uyumlarını sağladıkları gibi, onları devlet adına denetlerler ve disipline ederler. Bu yönüyle değerlendirildiğinde mesleki kuruluşların, devlet adına kamu otoritesini kullanan kuruluşlar olduğu söylenebilir. Yöneticilerinin resmi plakayla dolaşmaları, protokol kurallarına göre resmi törenlere katılmaları bu kurumların ne kadar resmi kimlikli olduklarını gösterir. Bugün meslek kuruluşları bünyesinde yer alan meslekler “serbest” meslek olarak tanımlanmasına rağmen devlet vesayetinin mesleki kuruluşlar üzerinden tamamen kalktığını söylemek zordur. Bazı kuruluşların önemli sayılan faaliyetleri ilgili bakanlığın iznine bağlı olmaya devam ediyor.²² Devlet adına hareket eden kamu kurumları olmaları ve devletin vesayetine tabi olmaları bakımından değerlendirildiğinde meslek kuruluşlarının, “bağımsızlık” prensibine göre çalışan sivil toplum örgütleri olmaktan uzak olduklarını söyleyebiliriz. Meslek kuruluşları, bu özellikleri itibarıyla sivil toplum kuruluşundan çok, resmi kuruluş hüviyetine sahiptir.

3- Meslek Odalarında Zorunlu Üyelik Yapısı

Türkiye’de küçük esnaf, sanatkâr, ziraatçı, tüccar, sanayici, hekim, avukat, mühendis, mimar, veteriner, muhasebeci, mali müşavir ve noter olmak üzere bugün meslek kuruluşlarına üye dokuz milyona yakın meslek mensubu bulunmaktadır. Ziraat Odaları Birliği 4.8 milyon civarındaki üye sayısı ile onbir meslek kuruluşu içinde en fazla üyeye sahip kuruluştur. Bunu yaklaşık 1,9 milyonluk üyesiyle Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu izler. Bu iki kuruluşun ardından 1,3 milyon üyesiyle Odalar ve Borsalar Birliği gelmektedir. Geriye kalan kuruluşların da 70 bin ile 1900 arasında değişen sayılarda üyelerinin bulunduğunu belirtmek gerekir. En az üyesi bulunan kuruluş Noterler

22 Sözgelimi Türk Tabipleri Birliği ve onun yerel organlarını temsil etmek üzere uluslararası kongre, konferans gibi toplantılara katılma, Birliğin teklifi üzerine Sağlık Bakanlığı’nın iznine bağlıdır. Bkz. 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanun, 31.01.1953 tarih ve 8323 sayılı *Resmî Gazete*, (1985 yılında yapılan değişikliklerle birlikte), Ek Madde 4.

Birliği’dir.²³

Meslek kuruluşlarının tümünde benzer üyelik süreci ve örgütlenme yapısı vardır. Meslek kuruluşlarının meslek sahiplerine en yakın birimi il ve ilçe merkezlerinde kurulmuş olan odalardır. Her mesleğin buralarda odası bulunmaktadır.²⁴ Odalar bir araya gelerek merkezi Ankara’da bulunan üst çatı niteliğindeki Birlikleri oluştururlar.²⁵ Bu yapı TESK, ile TOBB’da biraz daha farklıdır. TESK bünyesinde yer alan ülke düzeyindeki aynı iş kolunda faaliyet gösteren odalar bir araya gelerek merkezi Ankara’da bulunan bir federasyon oluştururlar. Küçük esnaf ve sanatkârlardan oluşan değişik mesleklerden odalar aynı zamanda il düzeyinde de örgütlenerek birlik oluştururlar. İl düzeyindeki birliklerle, ülke düzeyindeki federasyonlar bir araya gelerek bir konfederasyon olan ve merkezi Ankara’da bulunan TESK’i meydana getirirler. TESK bünyesinde 13 federasyon ile 51 tane birlik bulunmaktadır. TOBB ise **yerel düzeyde örgütlenmiş olan ticaret, sanayi, ticaret ve sanayi, deniz ticaret odaları ve borsalar şeklinde oluşmuş 365 odanın üst çatı kuruluşu olarak şekillenmiştir.**

Diplomalı meslek sahipleri ile esnaf, sanatkâr, tüccar veya sanayicilerin doğrudan doğruya üye oldukları meslek kuruluşları il ve ilçelerde örgütlenmiş olan odalardır. Herhangi bir meslek kolunda çalışma ruhsatı alabilmek için öncelikle ilgili meslek alanındaki odaya kayıt yaptırmak ve sicil açtırmak gerekir. Aşağı yukarı tüm mesleklerde odaya kayıtlı olmak için aranan şartlar, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olmak, kamu haklarından mahrum olmamak, mesleğin diplomasına veya ruhsatına sahip olmak, staj gerektiren mesleklerde gerekli stajyerlik eğitiminden geçmiş olmak ve ilgili oda yönetiminin onayını almış olmak şeklindedir. Bazı mesleklerde ilgili odanın onayını alarak mesleğe kabul edilmenin oldukça sıkı prensiplere bağlı olduğunu belirtmek gerekir. Sıkı prensiplerin özellikle avukatlık, noterlik, muhasebecilik ve mali müşavirlik gibi meslekler için geçerli olduğu söylenebilir.

Avukatlık mesleğine kabul edilmeyenlerin listesine bakıldığında sözünü ettiğimiz prensiplerin neler olduğu daha iyi anlaşılır. İki yıldan fazla hapis cezası alanlarla, devletin güvenliğine, anayasal düzene, milli savunmaya ve devlet sırlarına karşı suça bulaşanlar avukatlığa kabul edilmezler. Yine casusluk, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik gibi suçları işleyenlerle, güveni kötüye kullanma, hileli iflas,

23 Üye sayıları şöyle: TBB 63.487, TOBB 1.200.000, TURMOB 80.256, TESK 1.896.000, TDB 22.000, TTB 63.000, TMMOB 342.996, TZOB 4.800.000, TNB 1640, TEB 24.119, TVHB 17.000.

24 TMMOB’ne bağlı odaların merkezi Ankara’da olup illerde odaların şubeleri bulunmaktadır.

25 Türkiye Barolar Birliği’nde “baro” diğer mesleklerdeki odaya karşılık gelir

ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olanlar avukatlığa kabul edilmezler. Barolar bu tür özelliklere sahip avukatlık adaylarını mesleğe kabul etmemektedir. Bununla birlikte, kesinleşmiş bir disiplin kararı sonucunda hakim, memur veya avukat olma niteliğini kaybetmiş olanlar, avukatlık mesleğine yaraşmayacak tutum ve davranışları çevresince bilinenler, avukatlık mesleği ile birleşemeyen bir işle uğraşanlar, mahkeme kararı ile kısıtlanmış olanlar da avukatlığa kabul edilmemektedirler.²⁶ Aynı durum Muhasebeci ve Mali Müşavirler için de söz konusudur. Yukarıda sözü edilen suçlardan herhangi birini işleyenler Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odasına da üye olamamakta, dolayısıyla bu mesleği yapamamaktadır.²⁷

Tüm meslek kuruluşlarında geçerli olan bir ilkeye göre ilgili mesleki alanda herhangi bir odaya kayıt yaptırmayan meslek mensubunun o mesleği yürütmesi mümkün değildir. Diploma gerektiren hekimlik, avukatlık, muhasebecilik, eczacılık, mühendislik gibi mesleklerde mesleği icra etmek için diploma yeterli değildir. Diplomaya ilave olarak meslek odasına mutlaka kaydolmak gerekiyor. Oda, ruhsatsız olarak herhangi bir mesleği icra eden bir meslek mensubunu tespit ettiği zaman onun hakkında soruşturma açma hakkına sahiptir. Meslek mensuplarının odaya kayıt yaptırmak üzere odaya başvurmaları onların odaya ve mesleğe kabulü anlamına gelmez. Oda yönetiminin ilgili şahıs hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra onay vermesi gerekir. Bu durum sermayeye dayalı faaliyet gösteren esnaf ve sanatkâr, ziraatçılar, tüccar ve sanayiciler için daha esnektir. Ticaretle veya sınai işlerle uğraşıp odaya kayıt yaptırmayan tüccar ve sanayiciler odalar tarafından re'sen üye yapılırlar. Bu durum TOBB Kanununun üyeliği düzenleyen 9. maddesinin son bendinde, "kayıt zorunluluğunu bir ay içinde yerine getirmeyenler, odalar tarafından re'sen kaydedilir ve durum kendilerine tebliğ edilir" şeklinde ifade edilmiştir.

Avukatlık ve muhasebecilik gibi mesleklerde ayrıca belli bir süre mesleki stajdan geçmek gerekiyor. Diploma olduğu halde mesleki stajyerlik eğitimini alamayanlar o mesleği icra edemezler. Ancak iki meslek için de belli istisnaların bulunduğunu söylemek gerekir. Barolarda, adli, idari ve askeri yargı hakimlik ve savcılıklarında, Anayasa Mahkemesi raportörlüklerinde, Danıştay üyeliklerinde, üniversiteye bağlı fakültelerin hukuk bilimi dersleri dalında profesörlük, doçentlik, yardımcı doçentlik görevlerinde dört yıl, kamu kurum ve kuruluşlarının hukuk müşavirliği görevinde on yıl süre ile

26 1136 sayılı Avukatlık Kanunu, madde 4 ve 5.

27 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu, 01.06.1989 tarih ve 20194 sayılı Resmi Gazete, madde 4.

hizmet etmiş olanlarda stajyerlik şartı aranmaz.²⁸ Benzer şekilde iktisat, işletme veya iktisadi ve idari bilimler fakültelerinin herhangi bir bölümünde öğretim üyesi olarak çalışanlarla, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu veya Maliye Bakanlığı’nda denetim yetkisine sahip müfettiş veya kontrolör olarak çalışanlar staj yapma mecburiyetine tabi tutulmaksızın ilgili odanın belgesini almaya hak kazanarak mali müşavirlik veya yeminli mali müşavirlik yapabilirler.²⁹

Bazı mesleklerde sadece mesleği aktif olarak icra edenler değil, aynı zamanda bu mesleği yapmaya ehil olan ancak yapmayanlar da üye olabilirler. Sözgelimi mesleğini aktif olarak icra etmeksizin herhangi bir kamu kurumunda çalışan tabipler de Tabipler Odası’na üye olabilirler. Aynı üyelik süreci diş hekimleri için de geçerlidir. Herhangi bir kamu kurumunda çalışmakta olan diş hekimleri de istemeleri halinde ilgili yerin odasına kaydolabilirler. Buna benzer bir üyelik yapısını ziraat odalarında da görüyoruz. Ziraat odalarına üyelik “asli” ve “fahri” olmak üzere iki kategoriye ayrılmıştır. Asli üyeler aktif olarak ziraatla uğraşan üyeler iken, fahri üyeler ise mesleğe katkıda bulunan, aidaat ve bağışta bulunan kişilerden oluşur.

Bir meslek sahibi aynı yerde birden fazla iş kolunda çalışıyorsa ana işiyle ilgili odaya kayıt yaptırması yeterlidir. Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun üyeliği düzenleyen ilgili maddesinde bu durum şu şekilde ifade edilmektedir: “Aynı iş yerinde birden fazla konuda faaliyet gösteren esnaf ve sanatkârlar esas faaliyeti ile ilgili odaya kayıt olurlar. Ancak, üye isterse yükümlülüklerini yerine getirmek kaydıyla diğer faaliyetleriyle ilgili odalara da sicil marifetiyle kayıt yaptırabilir.”³⁰ Ticaret, ticaret ve sanayi veya sanayi odasına kayıtlı olanların aynı zamanda Esnaf ve Sanatkarlar Odasına da kayıt yaptırmasına gerek yoktur. Hattı zatında Esnaf Sanatkarlar Odasına kayıtlı olmanın şartlarından biri de yukarıda adı geçen odalardan herhangi birine üye olmamaktır.

Sanayici ve tüccar için daha farklı bir uygulama bulunmaktadır. Sanayi odalarının bulunduğu illerde sanayi odasına kayıtlı olan bir sanayici aynı zamanda o ildeki ticaret odasına da kayıtlı sayılır ve ayrıca oraya kayıtlı olmak zorunda değildir. Ancak başka odaların bünyesinde şube açmışsa ya da orada da iş yapıyorsa bu durumda ilgili odaya da kaydolma mecburiyeti vardır. TOBB Kanununun üyeliği düzenleyen 9. maddesinde bu durum şu ifadelerle dile getirilir: “Sanayiciler, kendi sanayi ürünlerini satmak üzere birden fazla satış yeri açtıkları takdirde, fazlası için satış yerlerinin bulunduğu ticaret ve sanayi veya ticaret odasına da kaydolmak zorunda oldukları gibi; kendi sa-

28 1136 sayılı Avukatlık Kanunu, madde 4.

29 3568 Sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik Kanunu, madde 6.

30 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu, kabul tarihi 7.6.2005, madde 6.

nayi ürünlerinin satışı dışında başka ticarî işlerle uğraştıkları takdirde, ticaret ve sanayi veya ticaret odasına da kaydolmakla yükümlüdürler”.³¹ Sermayesinin tamamı, ya da bir kısmı devlete ait olan kuruluşlarla, belediyelere ait kuruluşlar da özel sektör kuruluşları gibi ilgili yerin odasına kaydolmak zorundadırlar.

Üyelikten çıkarılma, odalarda belli prensiplere bağlanmıştır. Yukarıda ifade edildiği gibi odaya kayıt yaptırmaksızın herhangi bir mesleği icra etmek hemen hemen tüm odalarda üyelikten çıkarılmayı gerektiren bir suçtur. Daimi olarak odanın çalışma bölgesinin dışına çıkanlar, üyelik için gerekli şartlara sahip olmayanlar, iş veya mesleğini sürekli olarak yapmaktan men edilenler, vergi mükellefiyetini tesis etmeyenler, mesleğin ahlak, onur ve itibarıyla uyuşmayan herhangi bir suç işleyenler genel olarak meslekten ve oda üyeliklerinden çıkarılırlar. Bazı odalarda mesleğin vakarına, onuruna ve geleneklerine aykırı davrananlar hakkında disiplin soruşturması açılır, bu disiplin soruşturmasının sonucuna göre meslek mensubuna uyarı, kınama, bir ay görevden uzaklaştırma, ilgili odanın bölgesinde görevden el çekirme veya meslekten ihraç gibi cezalardan herhangi biri verilebilir.³²

Odaya kayıt yaptıran üyeler belli miktarda kayıt ücreti öderler. Bununla birlikte her yıl düzenli olarak üyelik aidatı ödemek zorundadırlar. Üyelik aidatının miktarı meslekten mesleğe değişiklik göstermektedir. En düşük ücretin ziraat odalarında olduğunu söylemek mümkündür. Odaların kayıt ücreti ve aidatların yanı sıra, çok sayıda değişik gelirleri de vardır. Ücret karşılığı düzenlenen veya onaylanacak belgeler alanında yürütülen hizmetlerden elde edilen gelirler, mesleki yeterlilik belgesi ücretleri, üyelere kesilen cezalardan elde edilen gelirler, yayın gelirleri, sınav gelirleri, oda bünyesinde kurulan kuruluşların ve iştiraklerin ekonomik faaliyetlerinden elde edilen gelirler, danışmanlık, eğitim, kurs vb. sosyal faaliyetlerden elde edilen gelirler, bağış ve yardımlar ve faizler odaların belli başlı gelir kalemlerini oluşturur.

Meslek kuruluşlarının üyelik yapılarıyla ilgili bu bilgilerden sonra şimdi mesleki kuruluşları üyelik yapıları ve süreçleri üzerinden sivil toplum açısından değerlendirebiliriz. Yukarıda ifade edildiği gibi, sivil toplum örgütlerinin temel özelliklerinden biri bu örgütlerin “zorunlu” değil, “gönüllü” üyelik yapılarıdır. Yapılan analizlerden anlaşıldığı gibi mesleki kuruluşlar zorunlu üyelik yapısına sahiptirler. Kuşkusuz meslekler üzerinden belli örgütlerde yer almak, o örgütün disiplinine ve çalışma prensiplerine sahip olmak, yine meslek üzerinden örgüt aidiyetine sahip olmak sivil toplum açısından

31 *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu*, 01.06.2004 tarih ve 25479 sayılı *Resmi Gazete* (sonraki değişiklikleriyle birlikte).

32 3224 sayılı *Türk Dişhekimleri Birliği Kanunu*, 25.06.1985 tarih ve 18792 sayılı *Resmi Gazete*, madde 44.

çok önemlidir. Benzer şekilde mesleklerin veya çalışma alanlarının belli ilkeler ışığında yürütülmesinin, denetlenmesinin, böylece mesleklere belli bir güven ve itibar kazandırılmasının büyük önemi vardır. Meslek kuruluşları, üyelik yoluyla, meslek mensuplarını, kendi çıkarlarını savunan kurumsal yapıların bir parçası haline getirerek onların toplumsal bir güce dönüşmesinde de rol oynamaktadır. Zorunlu üyelik aynı zamanda mesleki örgütlerin daha heterojen bir yapıda olmasına yol açar. Tüm bu özellikleri dikkate aldığımızda meslek kuruluşlarına zorunlu üyeliğin olumlu bir takım sonuçlarının bulunduğunu söyleyebiliriz.

Ancak meslek odalarına zorunlu üyeliğin sadece bir kuruluşla sınırlandırılmasının sivil toplum açısından bir takım sakıncalar barındırdığını belirtmek gerekir. Her şeyden önce bilindiği gibi sivil toplumun beslenme alanını toplumsal yaşamın değişik boyutları oluşturur. Mesleklerin de bu anlamda toplumsal hayatın en önemli alanlarından birini oluşturduğunu biliyoruz. Hal böyle iken bu meslekler üzerinde sadece belli kuruluşları yetkilendirmek mesleki alanda bir tekelleşmeye yol açar. Bu da sivil toplumun var olma zeminini daraltmakla sonuçlanır. Sivil toplum açısından bakıldığında, bir mesleğe mensup olanların alternatif örgütlere üye olmalarının büyük önemi vardır. Bu hem kendilerinin rızaya dayalı bir model içinde bir örgüt içinde yer almalarına yol açar, hem de mesleki kuruluşların üyelerine daha iyi hizmet etmesine. Aşağıda tartışılacağı gibi mesleki alandaki örgütsel tekelleşmeden dolayı mesleki kuruluşların bir kısmı üyelerinden düzenli aidat almaktan, onlara belli işleri para karşılığı satmaktan öte bir anlam ifade etmez hale gelmiştir. Birçok meslek kuruluşunun, meslek üzerindeki tekeli ve parselleyici rolünden dolayı birer rant kaynağı haline geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bazı meslek kuruluşlarıyla ilgili neredeyse ayyuka çıkan yolsuzluk iddialarının bu yapıdan kaynaklandığını söyleyebiliriz.

Oysa, alternatif örgütlenme imkânı, meslek kuruluşları arasında rekabete yol açacak, bu da meslek kuruluşlarının daha işlevsel hale gelmesini, üyelerine daha iyi hizmet etmesini, üyelerinin rızası doğrultusunda faaliyetlerde bulunmasını sağlayacaktır. Alternatif örgütlenmeler aynı zamanda meslek kuruluşlarını siyasi partilere veya hükümetlere angaje olmaktan da çıkaracaktır. Çünkü meslek kuruluşlarında yönetimi ele geçirenler, tüm üyelerini temsil etme varsayımından hareketle bütün kuruluşu kendi siyasi görüşleri doğrultusunda çalışır hale getirmektedirler. Bu da meslek kuruluşlarının anayasal olarak siyaset dışı olması ilkesiyle bağdaşmadığı gibi, ahlaki olarak da doğru değildir.

4- Meslek Odalarında Katılım ve Temsil Sorunu

Meslek kuruluşlarına katılımın birbirine benzer bir mantıkla çalıştığını söyleyebiliriz.

Her meslek grubunun seçim süreçlerinde ve kurullarında bazı ufak tefek farklılıklar görülmekle birlikte seçim ve katılım süreçleri benzer mekanizmalara dayanır. Bütün meslek kuruluşlarının ana organı tüm meslek mensuplarının içinde yer aldığı genel kurullardır. Çok sayıda üyeye sahip Ziraat Odaları dışındaki kuruluşların tümünde meslek mensupları doğrudan doğruya genel kurullarının tabii üyeleri sayılır ve seçimlerde oy kullanırlar. Ziraat Odalarında ise üyeler genel kurula delege seçerler. Odaların genel kurulları üyelerin seçtiği delegelerden oluşur. Her 500 üye bir seçim çevresinde kendisini oda genel kurulunda temsil etmek üzere bir delege seçer. TOBB bünyesindeki odalarda genel kurulun görevini meslek komiteleriyle oda meclisleri yürütürler.

Meslek kuruluşlarının genel kurulları bazılarında iki yılda, bazılarında ise dört yılda bir olağan kongreye gider ve bu kongrede yeni yönetimlerini oluştururlar. Oda başkanının veya belli sayıda üyenin yazılı başvurusu üzerine meslek kuruluşları olağanüstü genel kurul toplantıları da yapabilirler. Birinci toplantıda karar yeter sayısına ulaşamadığı takdirde ikinci toplantıya katılanlarla toplantı yapılır. Genel kurul toplantılarının yeri ve zamanı en az on beş gün önceden üyelere duyurulur. Diplomaya dayalı mesleklerde seçimlere mazereti olmaksızın katılmayan üyelere cezai müeyyide uygulanır. Genel kurul toplantılarında gizli oy, açık tasnif yöntemiyle yapılan seçimlerle odaların başkanları, yönetim kurulları, denetim kurulları ve disiplin kurulları seçilir. Seçimlere girmek isteyen gruplar genelde liste halinde seçime girerler. Dolayısıyla her grup kendi başkan, yönetim, denetim ve disiplin kurullarıyla seçim yarışında yer alır. Çoğunluğu elde eden grup tüm bu birimlerin yönetimini elinde bulundurur.

Odaların tüm işleri seçim yoluyla gelen yönetim kurulları aracılığıyla yürütülür. Yönetim kurulu odaların takip edeceği idari, mali işlerle, mesleğe ilişkin her tür kararları almakla yükümlüdür. Yönetim kurullarında kaç kişinin yer alacağı kuruluştan kuruluşa farklılık taşımakla beraber genelde üye sayılarının başkanla birlikte 5 ile 11 kişi arasında değiştiği söylenebilir. Yönetim kurulu toplantıları salt çoğunlukla yapılır ve kararlar yine salt çoğunlukla verilir. Bazı meslek kuruluşlarında yönetim kurullarına seçilmek için belli bir süre mesleki deneyime sahip olmak gerekir. Söz gelimi barolarda bu deneyim beş, noterlikte beş, serbest muhasebeci ve mali müşavirlerde üç yıldır.³³ Bazı meslek kuruluşlarında yönetim kurulu üyeleri ile başkanları düzenli maaş almazlar. Ancak bazılarında yönetim kurulu başkanı ile üyelerinin maaşlarının Türkiye şartlarına göre oldukça yüksek olduğu söylenebilir. Mesela Esnaf ve Sanatkar odalarının başkanları odanın büyüklüğüne bağlı olarak asgari ücretin beş katı, TESK Genel Başkanı da asgari ücretin on katı kadar maaş alırlar. Ancak bunların yan gelirleri dikkate alındığında bu

33 Bu kuruluşlarda başkanlar için aranan deneyim süresi daha fazladır. Başkanlık, genel olarak yönetim kurulu üyelerinin iki katı kadar deneyim gerektirir.

maaşların sembolik kaldığı söylenebilir. TESK yönetiminde görünür aylık geliri 20-25 bin liraya kadar çıkan yöneticilerin olduğu bilinmektedir. Bu maaşların Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanların maaşlarının çok üzerinde olduğunu belirtmekte yarar vardır. Bu kurumlarda bir de görünmeyen gelirler vardır ki, yöneticilerin esas gelir kaynaklarını bunlar oluştururlar.

Yönetim kurulunun başkanı doğal olarak oda başkanıdır. Oda başkanı yukarıda ifade edildiği gibi meslek kuruluşlarının genel kurulları tarafından seçilir. Başkanların seçim süresi kuruluştan kuruluşla farklılık gösterir. Bu süre bazılarında iki yıl iken, bazılarında dört yıldır.³⁴ Oda başkanları resmi plakalı araçlar kullanır, protokolde belli bir sıra numarasıyla yer alırlar. Bu bakımdan oda başkanlığının bir yandan sorumluluk gerektiren bir görev olduğu, ama öte yandan son derece prestij ve statü sağlayıcı bir makam olduğu söylenebilir.

Buraya kadar anlatılanlar il veya ilçe düzeyinde kurulu oda yönetimlerinin oluşumuyla ilgilidir. Odalar, bilindiği gibi, federasyon, birlik veya konfederasyon şeklinde üst kuruluşlara da sahiptirler. Meslekleri ülke düzeyinde ve uluslararası platformlarda temsil eden kuruluşlar bu üst kuruluşlardır. Üst kuruluşların seçim mekanizması tüm meslek kuruluşlarında birbirine benzer. Üst kuruluşların da ana karar mekanizması odalarda olduğu gibi genel kurullarıdır. Genel kurullar bazı mesleklerde odaların yönetim kurulu ve başkanlarından, bazı mesleklerde ise odalar tarafından seçilen delegelerden oluşur. Mesela Barolar Birliği’nin Genel Kurulu her baronun seçtiği delegelerden ve baro başkanlarından oluşur. Üye sayısı 100’e kadar olan barolar iki delege, 100’den fazla olanlarsa her 300 üye için bir ilave delege seçerler. Bu sistemin, diplomaya dayalı diğer birçok meslek kuruluşu için de geçerli olduğu söylenebilir. Sermayeye dayalı meslek kuruluşlarında ise bu süreç yaklaşık olarak birbirine benzer biçimde işlemektedir. Esnaf ve sanatkârlar odalarının en üst kuruluşu olan TESK ile odalar arasında federasyonlarla birlikler yer alır ve bunların yönetim kurulları ile başkanları diğer meslek kuruluşlarında olduğu gibi üst çatı olan TESK’in genel kurulunu oluştururlar. TESK’in organlarını bu kurul seçer.

Meslek birliklerinin genel kurullarının oluşumunda büyük dengesizliklerin yaşandığını, bunun da temsilde ciddi sorunlara yol açtığını belirtmek gerekir. Birçok meslek kuruluşunun üst genel kurulları, fazla delegeye sahip olmalarından dolayı Ankara, İstanbul ve İzmir’den gelen delegelerin ağırlığı altında oluşur. Bu dengesizliği en iyi yansıtan resmi Barolar Birliği’nin delege sayısında görüyoruz. Barolar Birliği’nin baro

34 TOBB, TESK ve TZOB’de başkan ve yönetim kurulları dört, TMMOB’de üç, diğer tüm meslek kuruluşlarında ise iki yıl için seçilirler.

başkanları dışındaki toplam 318 delegesinin 79'u İstanbul, 30'u Ankara, 19'u da İzmir delegelerinden oluşur. İstanbul, Ankara ve İzmir delegelerinin toplam delege içindeki oranı yüzde 41 düzeyindedir. Buna karşın Doğu ve Güneydoğu'da yer alan 20 il toplam 43 delegeyle Barolar Birliğinde temsil edilir. Bu illerin içinde nüfusu bir milyonu aşan Diyarbakır ve Gaziantep gibi illerin bulunduğunu unutmamak gerekir. Bu tür dengesizliklerden dolayı Barolar Birliği'nin politikaları büyük ölçüde İstanbul Barosu tarafından belirlenmektedir. İstanbul Barosu'na hakim olan anlayışın baskın bir renk olarak Barolar Birliği'ne de yansıdığını göz ardı etmemek gerekir.³⁵

Meslek kuruluşlarındaki seçim sistemi, tüm üyelerin, odaların varlığıyla bilinçli biçimde bütünleştiği varsayımına dayanır. Bu bakımdan meslek kuruluşlarının seçim sistemine dışarıdan bakıldığında bu sistemin, demokratik olarak iyi kurgulanmış bir sistem olduğu izlenimi edinilir. Oysa gerçekte birçok meslek kuruluşunda üyelerin çoğu meslek kuruluşunu kendi sırtında bir yük olarak görür. Bu durum özellikle küçük esnaf ve sanatkarlar için geçerlidir. Yapılan araştırmalara göre TESK'e bağlı odaların çoğu üyeleri için aidat almanın ve kendileri üzerinden siyaset yapmanın ötesinde bir anlam ifade etmemektedir.³⁶ Diplomaya dayalı mesleklerde odalar, mesleği belli bir disipline bağladıkları, yetkin olmayanların gelip mesleği icra etmelerini önledikleri, meslek mensuplarının çıkarlarını hükümetlere karşı korudukları için meslek mensuplarının yaşamında belli bir anlam ifade ederler. Oysa yukarıda ifade edildiği gibi, sermayeye dayalı mesleklerde herkesin aynı mesleği yapma imkânı olmasından dolayı odalar pratikte o meslek mensupları için fazla anlam ifade etmezler.

Gerçekte meslek kuruluşlarında yapılan seçimlere baktığımızda, üyelerinin seçime tam olarak angaje olamadıkları bir seçim sürecinin yaşandığını söyleyebiliriz. Demokrasilerde gerçekleşen normal seçimlerde gördüğümüz kampanyaya, propagandaya, tanıtıma dayalı bir seçim süreci buralarda yaşanmadığı için meslek mensupları seçimler için yeterince motive olamadıkları gibi yeterince bilgilendirilmezler de. Seçimlerle ilgili bilgilendirme süreçleri bazen kendilerine gelen mektuplardan ibaret kalır. Odasıyla organik bağı olmayan, odayla yakın ilişki kurmayan, daha da ötesi odayı kendi şahsı veya mesleği için anlamlı görmeyen üyeler doğal olarak ne odayla, ne de odanın yö-

35 Bu durumun Anadolu'daki baroların tepkisine yol açtığını belirtmek gerekir. 25 Kasım 2009 tarihinde bir araya gelen 22 Anadolu Barosu Barolar Birliği'nin tüm baroları temsilden uzaklaştığını ve İstanbul Barosunun sesi gibi hareket ettiğini belirten bir bildirge yayınlamıştır. Bkz. <http://www.tumgazeteler.com/?a=5741172>

36 Mesela Uşak'taki esnaf, tüccar ve sanayiciler üzerinde yapılan bir araştırmaya göre meslek odalarının herhangi bir faaliyetinde yer alan üyelerin oranı sadece yüzde 27 düzeyindedir. Üyelerin yüzde 77'si meslek odalarının hiçbir faaliyetine katılmamıştır. Bkz. Çetin Bektaş ve Hüseyin Yılmaz, "Sivil Toplum Örgütü Olarak Meslek Odalarının Etkinliği, Üyelerin Beklentileri ve Örgütü Algılaya Dereceleri: Uşak'ta Bir Araştırma", İnternet kaynağı için bkz. <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/06-03.pdf>

netim süreçleriyle ilgilenirler. Özellikle sermayeye dayalı yaygın mesleki kuruluşlarda milyonlarca üyeden oluşan insanları kapalı devre işleyen bir seçim sürecine entegre etmek doğal olarak mümkün değildir. Diplomaya dayalı mesleklerde de durum bundan farklı değildir. Bu tür meslek kuruluşlarında da meslek kuruluşları seçimlerden kısa bir süre önce üyelerini seçimin yerinden ve zamanından haberdar etmelerine ve hatta katılmayanlara ceza vermelerine rağmen seçimin kendisi ve kimlerin seçildiği birçok meslek mensubu için anlam ifade etmediği için üyeler seçime gereken ilgiyi göstermezler. Bazı meslek kuruluşlarında seçimlere katılımın yüzde 15'lere kadar düştüğü söylenebilir.³⁷

Bilindiği gibi demokratik toplumlarda siyasal partiler arasında gerçekleşen seçimler ülke düzeyinde bir şenlik ve karnaval havası içinde geçer. Bu tür seçimlerde birden fazla parti birbiriyle kıyasıya yarışır. Seçimden aylar önce adaylar sahneye çıkar, belli bir tanıtım ve propaganda sürecinden geçer ve bu süreç içinde kendilerini, hedeflerini, proje ve programlarını topluma anlatma imkânı bulurlar. Demokratik seçimlerde partiler veya adaylar seçmenle yüz yüze temas kurduğu gibi, onlarla medya üzerinden de dolaylı temaslar kurarlar. Yazılı ve sözlü medya araçları, seçim araçları, caddeler, sokaklar, miting meydanları ve bilbordlar bu bağlamda adaylar ve partiler tarafından etkin biçimde kullanılır. Seçmen kitlesi bu tür araçlar kanalıyla seçime hazır hale getirilir, kendilerinde böylece belli adaylara veya partilere karşı bir kanaat oluşur. Seçime katılan seçmen tüm adayları bilmese bile partileri, partilerin söylemlerini, sembollerini, liderlerini, ideolojik yapılarını ve partilerin kendilerine neler taahhüt ettiklerini az çok bilir. Tüm bunlardan hareketle demokratik seçimlerde oy veren seçmenlerin seçime hazırlandığını, seçenle seçilen arasında dolaylı veya dolaysız bir bilgi akışı gerçekleştiği, bundan da öte yarışanlar arasında bir rekabetin yaşandığını söyleyebiliriz.

Oysa meslek kuruluşlarındaki seçimlerin, yukarıda ifade edildiği gibi kapalı devre işleyen bir sisteme dayanmasından dolayı, meslek mensuplarının tümü yerine odanın ya da baronun sağladığı avantajlardan yararlanmayı bilen, bu anlamda örgütlenme konusunda bilinçli, bir yönüyle de politik olarak uyanık insanlar meslek örgütlerine entegre olur ve seçimin sağladığı avantajlardan yararlanırlar. Bu da yönetimi bir kez eline geçiren grupların buralarda uzun süre kalmasıyla sonuçlanmaktadır. Meslek kuruluşlarında yönetimin sağladığı avantajların farkında olan yöneticiler doğal olarak odaların kendilerine sağladığı imkânları ve fırsatları kolay kolay terk etmek istemezler. Unutmamak gerekir ki, meslek kuruluşlarının bazıları (özellikle sermayeye dayalı olan-

37 Ocak 2009'da Makine Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi için yarışan Yüksel Yakın, bir gazeteye verdiği söyleşide seçimlere katılımın yüzde 15 düzeyinde kaldığını belirtmiştir. Bkz. "22 Bin Mühendisin Seçim Heyecanı", *Hürriyet*, 30 Ocak, 2009.

lar) doğrudan büyük maddi getiriler sağlarken, bazıları da sağladığı statü ve prestijden dolayı dolaylı maddi avantajlar sağlamaktadır. Maddi avantajların peşinde olmasa bile, yönetici zümrelerin buraların sağladığı gücü kullanarak ülkede önemli bir güce kavuştuklarını ve bu gücü değişik amaçlar için harekete geçirdiklerini gündelik hayatımızda görüyoruz. Buradan hareketle, meslek kuruluşlarında işleyen seçim sisteminin demokratik yapıdan çok, oligarşik bir yapıya yol açtığını ileri sürmek abartı sayılmayacaktır.

Bazı meslek kuruluşlarının yasalarında seçime katılmayan üyelere cezai müeyyideler öngörülür. Ancak bunun, birçok meslekte gerçekten havada kaldığını söyleyebiliriz. Zira seçimi kazananlar zaten seçime katılmayan kitlelerin sayesinde seçimi kazandıkları için durumdan memnun kalmakta ve gelmeyenlerin beyan ettikleri çoğu gerçek olmayan mazeretleriyle yetinmektedirler. Hatta bazı meslek kuruluşlarında, yöneticiler, muhalif üyelerin sandığa gelip oy kullanmasını engellemek için bir takım ayak oyunları da oynayabiliyorlar. Sermaye odaklı meslek kuruluşlarında bazı odalar meslekle alakası olmadığı halde kendi adamlarını odaya kaydederek bunlar üzerinden seçimi kazanmaktadırlar.³⁸ 2005 yılına kadar vergi kaydı bulunmayan meslek mensupları da TESK bünyesindeki odalara üye olabiliyorlardı. 2005 yılından önce TESK'in toplam üye sayısı bu bakımdan 4 milyona kadar şişirilmişti. Oysa 2005 yılında yapılan bir düzenlemeyle bu tür odalara kaydolmak için vergi kaydı şartı getirilince üye sayısı 1,9 milyon kişiye kadar gerilemiştir. İki milyonu aşkın kayıt dışı üye kaynağının nasıl bir yolsuzluk zemini oluşturduğunu tahmin etmek güç değildir.³⁹

Bazı meslek kuruluşlarında seçime katılanların iradelerinin sandığa tam olarak yansıdığını her zaman iddia etmek oldukça güçtür. Üst çatı meslek kuruluşlarının çoğunda seçime girecek olan listeler önceden belirlenmesine ve bazıları üzerinde gruplar arasında konsensüs sağlanmış olmasına rağmen, listeler son anda delinir, delinen listelerden dolayı delegeler kimin için oy kullandıklarının farkına bile varmazlar. Seçim sandıkları açıldığında üzerinde anlaşılan adaylardan başka adayların sandıklardan çıktığı sıkça görülen bir durumdur. Bu durum özellikle meslek üst kuruluşları için geçerlidir. Diplomaya dayalı mesleki kuruluşların üst çatı niteliğindeki birlik seçimlerinde bu durumun sıklıkla yaşandığını söyleyebiliriz.⁴⁰

38 Ankara Şoförler ve Otomobilciler genel kurulunun gerçekleştirildiği 10.01.2009 tarihinde, bu kurula katılan CHP milletvekili Derviş Günday'ın bazı üyeler tarafından tartaklanmasının arkasında, Günday'ın Türkiye Şoförler Odası Genel Başkanı iken rakibi olan üyelerin oy kullanmasını engelleyip, kendi adamlarını odaya kaydettirerek onlar üzerinden seçimleri kazandığı iddiası yer almaktadır. Bkz. *Milliyet*, 11 Ocak, 2009.

39 Bu çalışmayı yaparken görüştüğümüz birçok esnaf, Derviş Günday ve ekibinin bu yolla Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu yönetimini 19 yıl, TESK'in yönetimini de 16 yıl boyunca ellerinde bulundurdıklarını iddia etmişlerdir.

40 Buna benzer bir durum Barolar Birliği'nin 22-23 Mayıs 2009'da gerçekleşen 30. Genel Kurulu'nda yaşanmıştır.

Meslek kuruluşlarında seçim sürecinin dışında, üyelerin aktif katılımına açık bir yapı söz konusu değildir. Üyelerin mesleki kuruluşlara katılımı ancak genel kurullar aracılığıyla olmakta, bu da yukarıda ifade edildiği gibi bazı kuruluşlarda iki yılda, bazı kuruluşlarda da dört yılda bir gerçekleşmektedir. Bunun ötesinde belli sayıda meslek mensubu bir araya gelerek olağanüstü genel kurul toplantısı çağrısında bulunabilirler. Ancak, bu tür kurulların yetkisi, odanın yetkili organlarını seçmekle sınırlıdır. Dolayısıyla üyelerin mesleki kuruluşlara aktif ve dinamik biçimde katılımını sağlayan ve sürekli işleyen mekanizmalar yoktur. Mesleki kuruluşların üyelerine verecekleri hizmetler büyük ölçüde yöneticilerin inisiyatifine kalmıştır. Gerçekten idealist, görev aşkıyla yönetime gelen yöneticiler, üyeleri için hizmet ürettikleri gibi, buralara bir takım ayak oyunları ile gelmiş, belli çıkarların peşinde olup yolsuzluk iddialarına ya da değişik şaibelere yol açan çok sayıda yöneticilerin olduğu da bir gerçektir. Meslek kuruluşlarının oligarşik yapısından dolayı yönetimi eline alan grupların uzun zaman yönetimi elinden bırakmadığına, ne yapıp edip yönetimi ya tekrar kazandıklarına ya da kendi adamlarına kazandırdıklarına ilişkin çok sayıda örnek bulunmaktadır. Meslek kuruluşlarına ait federasyonlarda, birliklerde veya konfederasyonlarda 20 yıl aralıksız görev yapan yöneticiler bulunmuştur. Bu yöneticilerin bir kısmının uzun süre görevde kalmaları bunların üyeleri tarafından çok sevimlilerinden, üyelere ve mesleğe yapmış oldukları başarılı hizmetten kaynaklanmaz, aksine, mesleki kuruluşların oligarşik yapısının sağlamış olduğu mekanizmalardan ve yukarıda ifade edilen bir takım ayak oyunlarından kaynaklanır.

Meslek kuruluşlarının yönetim yapılarının şeffaf olduğunu ve hesap verebilirlik ilkesine göre işlediğini iddia etmek büyük bir iyimserlik olur. Meslek kuruluşlarının çoğunda denetleme ve disiplin kurulları ya da haysiyet divanları, yarışan grupların kendi listelerinden seçilir. Dolayısıyla bu kuruluşların yönetimine gelen grupların üzerinde muhalefet etkisi yapacak bir denetim mekanizması oluşmaz. Oysa denetim mekanizmasının varlığı ve etkin biçimde işlerliği demokratik sistemlerin belki de en önemli özelliklerinden biridir. Demokratik rejimlerde yürütme gücünü elinde bulunduran hükümetler, başta parlamento olmak üzere, muhalif partiler, yargı erki, sivil toplum örgütleri, baskı ve çıkar grupları ve nihayetinde halkın kendisi tarafından değişik mekanizmalar yoluyla denetlenmektedirler. Meslek kuruluşlarının yürütme gücü üzerinde ne yazık ki bu tür denetim mekanizmaları yoktur. Onların denetimi en fazla iki ya da dört yılda bir yapılan seçimlerle mümkündür. Bu da yukarıda ifade edildiği gibi tüm

Birçok baronun üzerinde anlaştığı listeler, seçimden önceki gece yarısı operasyonu ile delinerek, baroların onay vermediği kişilerin sandıktan çıkması sağlanmıştır. Söz konusu genel kurulla ilgili bir değerlendirme yazısı için bkz. Avukat Başar Yaltı, “Türkiye Barolar Birliği Genel Kurulu Ardından”, *Yeni Yaklaşımlar*, Sayı 3 (2009).

üyelerin katılamamasından dolayı genel olarak çok etkili olamamaktadır. Meslek kuruluşlarında “muhalafet” işlevini yüklenecik denetim mekanizmalarının bulunmayışı, bu kuruluşların yürütme gücünü elinde bulunduranların keyfiyetçi davranışlarında ve oligarşik bir yapıya kavuşmalarında önemli bir etkidir.

Bugün meslek kuruluşlarının birçoğunda sol gruplar yönetimde bulunmaktadır. Hatta bazı meslek kuruluşlarında solun İşçi Partisi gibi aşırı sayılan kanatları yönetimi ellerine geçirmiştir. Başta Mühendis ve Mimar Odaları olmak üzere, diplomaya dayalı mesleki kuruluşların bazılarında durum böyledir. Mühendis ve Mimar odalarının bazıları aşırı sol örgütlerin üssü gibi faaliyet gösterirler ve adeta bu örgütlerin kurtarılmış kaleleri gibi çalışırlar. TMMOB’un hazırladığı raporlara bakıldığında benzer bir izlenimin uyandığını söylemek yanlış olmayacaktır. TMMOB Genel Başkanı’nın, bu kuruluşa bağlı odaların 2010 yılı başındaki genel kurul toplantıları münasebetiyle TMMOB’un web sayfasında yayınladığı mesajında yer alan bazı ifadeler bu kuruluşa ilgili değerlendirmemizde ne kadar haklı olduğumuzu gösterir.

TMMOB Başkanı söz konusu mesajında, “emperyalizmin politikalarının bizim, insanımızın, halkımızın ve emeğin aleyhine derinleştiği günlerdeyiz...Neoliberal politikalara karşı, gericiliğe karşı, emperyalizme karşı durarak, halkımızın kardeşçe, barış içinde ve bir arada yaşamasına olan inancımızla ‘başka bir Türkiye, başka bir yaşam mümkündür’ demek ve bunun gereklerini yapmak, bunun için mücadele etmek şimdi çok daha önemli” ifadelerine yer vermektedir.⁴¹ Zorunlu üyeliğe dayalı bir kuruluşa toplumun önemli bir kesiminin neo-liberal veya gerici gibi yaftalarla düşman ilan edilmesi nereden bakılırsa bakılsın ciddi ahlaki problemleri barındıran bir tutumdur. Türkiye’de faaliyet gösteren mühendis ve mimarlar içinde neo-liberal ve muhafazakâr/dindar karakterde insanların bulunduğu gerçeğini dikkate aldığımızda, bu meslek kuruluşunun, üyelerinin hakkına, hukukuna ve farklılıklarına hangi düzeyde saygı gösterdiğini çarpıcı biçimde görmüş oluruz. Ne yazık ki, bu tür çarpık ve gayri ahlaki tablo diplomaya dayalı başka meslek kuruluşlarında da sıkça görülen bir durumdur.

Mesleki kuruluşların tümünün mesleğin ahlak, itibar ve disiplinini koruma, bu kurumların kamu yararına çalışmasını sağlama, üyelerinin eğitimi, mesleğin geliştirilmesi, bunun için kurs ve eğitim kurumlarının açılmasını ve yönetilmesini temin etme gibi görevleri bulunmaktadır. Ancak bazı meslek kuruluşlarının ne yazık ki bu tür işlerden çok, siyasi duruş sergiledikleri, enerjilerinin önemli bir kısmını sivil hükümetlerle mü-

41 Mehmet Soğanlı, TMMOB Genel Kurul Başkanı, “Genel Kurullar Sürecine Yönelik Olarak TMMOB Örgütlülüğüne”, internet kaynağı için bkz. http://www.tmmob.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=5782&tipi=1

cadeleye ayırdıkları sıkça görülen bir durumdur. Bugün Türkiye'de mesleki eğitim, tüccar ve sanayicinin yanı sıra, esnaf ve sanatkârların da en önemli sorunlarından birini oluşturur. Oysa bu kesimleri temsil eden meslek kuruluşlarına baktığımızda ne mesleki eğitimin geliştirilmesi için doğru düzgün bir çalışma yaptıkları, ne de bu konuda hükümetlere yardımcı oldukları görülür. Aksine TESK ve TOBB gibi bu kesimleri temsil eden kuruluşlar 28 Şubat sürecinde olduğu gibi mesleki eğitimin zeminini kurutan militarist politikaların yanında yer almışlardır.

Yine avukatlığı ve baroları düzenleyen yasanın 95/21 maddesine göre baro yönetim kurullarının görevlerinden biri de, ilgili yasada ifade edildiği biçimiyle "hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmak" olarak tanımlanmıştır. Oysa İstanbul Barosu'nun zaman zaman yaptığı militarist çıkışlar herkes tarafından bilinmektedir. Yukarıda İstanbul Barosu'nun Barolar Birliği'nin yapısı içinde ne kadar baskın olduğu ifade edilmişti. Dolayısıyla İstanbul Barosu'nun tercihlerinin Barolar Birliği'ne bir şekilde yansıdığını söyleyebiliriz. Militarist politikalar, nereden bakılırsa bakılsın insan haklarının ve hukukun üstünlüğü ilkesinin askıya alınma zeminini oluşturur.

Tekrar ifade etmek gerekirse, meslek kuruluşlarında geçerli olan seçim sisteminin, oligarşik bir yapılanmaya ve temsilde adalet sorununa yol açtığını söyleyebiliriz. Yukarıda ifade edildiği gibi bugün mesleki kuruluşların önemli bir kısmı sol grupların yönetimi altındadır. Yaklaşık dokuz milyonluk bir kitleyi temsil eden bu örgütlerin, toplum bir yana, kendi mesleki tabanlarını da temsil edemedikleri Türkiye'deki siyasi partilerin aldıkları oy oranlarından açıkça anlaşılmaktadır. Bilindiği gibi bugün merkez sol partilerin oy oranı yüzde 20'ler düzeyinde iken, sağ partilerin oy oranı yüzde 70'lerin üzerindedir. Türkiye'deki küçük esnaf, sanatkâr, ziraatçı, tüccar ve sanayicinin ekseri çoğunlukla merkez sağ partileri desteklediği bilinen bir gerçektir. Özellikle küçük esnaf ve sanatkârların bu tercihe sahip olduğu bilinmektedir. Oysa bu esnaf kesimini temsil eden TESK'in başında 16 yıl boyunca, bugün CHP'den milletvekili olan Derviş Günday ve ekibi yer almıştır. Meslek kuruluşlarındaki yönetim yapısının toplumsal tercihler paralelinde oluşmaması, yukarıda ifade edildiği gibi seçim ve katılım süreçlerinden kaynaklanmaktadır.

Meslek kuruluşlarında gerçekten büyük bir temsil adaleti sorunu bulunmaktadır. Bu kuruluşlar, tabanlarını tam anlamıyla temsil etmeden onlar adına konuşma yetkisini kendi tekellerinde bulundurmakta ve onlar üzerinden siyaset yapmaktadırlar. 2007 genel seçimlerinden önce TESK Genel Başkanlığı yapan Derviş Günday, sık sık, "arkamda 25 milyon esnafın desteği var" şeklinde çıkışlar yaparak temsil kabiliyetini meslek mensuplarıyla sınırlı tutmayıp, neredeyse toplumun üçte birlik bir kesimine

teşmil eden bir dil geliştirmişti. Kısaca, mesleki kuruluşlarda hakim olan oligarşik yapıdan dolayı bu kuruluşların demokrasinin gücünü kullanarak demokratik mekanizmayı istismar ettiğini ve hatta zaman zaman da demokrasinin kendisine karşı harekete geçtiğini ne yazık ki görebiliyoruz. Bu yönüyle değerlendirildiğinde mesleki kuruluşlardaki seçim, katılım ve temsil mekanizmasının, sivil topluma hizmet edecek bir rayda yürüdüğünü iddia etmek büyük bir iyimserlik olur.

Meslek Kuruluşlarında Siyasal Duruş ve Militarist Zihniyet Sorunu

Anayasanın meslek kuruluşlarıyla ilgili düzenleme yapan 135. maddesi, bu kuruluşların amaçları dışında faaliyette bulunamayacaklarını ve meslek kuruluşlarıyla üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasi partilerin aday gösteremeyeceğini hükme bağlamıştır. Meslek kuruluşlarının amaçları dışına çıkması durumunda anayasa sert önlemler almıştır. Nitekim aynı maddenin son bendinde bu durum şu şekilde ifade edilmektedir: “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”.⁴² Meslek kuruluşlarının, faaliyet alanları dışına çıkamayacakları hükmü, ilgili kuruluşların yasalarında da yer almıştır.

Meslek kuruluşlarının siyaset dışı kuruluşlar olması sadece anayasal düzenleme açısından değil, aynı zamanda kuruluş mantıkları ve ahlaki değerler açısından da zorunlu olan bir durumdur. Yukarıda ifade edildiği gibi, meslek kuruluşları, ilgili mesleğin disiplinini, ahlaki prensiplerini korumak, meslek mensupları arasındaki dayanışmayı sağlamak, meslek mensuplarıyla toplum arasındaki ilişkileri düzenlemek ve kamu yararına çalışmasını sağlamak üzere kurulmuş olan kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır. Bunların, kuruluş amaçlarının dışına çıkarak siyasallaşmaları, belli siyasi partilere angaje olmaları, doğal olarak tarafsız kalmalarına ve kendilerinden beklenen görevleri yerine getirmelerine engel oluşturmaktadır. Yine bu tür kuruluşlara üyelik, kanun gücüyle zorunlu olduğuna göre bu kuruluşların, tüm meslek mensuplarını temsil etme gibi bir yükümlülükleri vardır. Siyasi bir partiye angaje olan herhangi bir kuruluş ancak o partiyle bağlantılı olan ya da yakın olan kitleyi temsil eder hale gelir. Dolayısıyla kamu gücünü arkasına alan ve zorunlu üyeliğe dayanan bu tür kuruluşların bir partiye angaje olması ya da bir siyasi zihniyetin ablukası altına alınması ahlaken doğru değildir.

Meslek kuruluşları gerçekten kuruluş amaçlarına giren faaliyet alanlarıyla sınırlı kalıyorlar mı? Başka bir deyişle, siyasi manevralarda bulunmaktan, siyasi roller üstlen-

42 1982 Anayasası, Madde 135.

mekten kendilerini geri tutabiliyorlar mı? Meslek kuruluşlarına yüklenen misyona bakıldığında 1950’ye kadar bunun böyle olduğunu söylemek zaten imkânsızdı. Yukarıda analiz edildiği gibi bu kuruluşlar devletin toplum üzerindeki vesayetini sağlayan araçlar olarak kurgulanmıştı o tarihlerde. Bu bakımdan siyasetin güdümünden kurtulmaları mümkün değildi. Bu, onlara bir bakıma yüklenmiş bir görevdi, bu kuruluşlar da görevlerini yerine getirmek durumundaydılar. Oysa meslek kuruluşlarının bugün devlete karşı özerk bir konumda bulunmaları ve siyasetin dışında yer almaları yasal mecburiyet olduğu halde bazı meslek kuruluşlarının siyasetin ön cephelerinde yer aldığını rahatlıkla görebiliyoruz. Bu yargı tüm meslek kuruluşları için olmasa bile, birçoğu için geçerlidir. Meslek kuruluşlarının web sayfalarında yapılacak basit bir gezinti ya da basit bir medya taraması, bunların hangi tür siyasi tercihlere sahip oldukları, hangi partilerle dirsek temasında bulundukları konusunda gerekli ipuçlarını verecektir.

1950’lerde meslek kuruluşlarıyla ilgili yapılan düzenlemede, bu kuruluşların profesyonel bir kimliğe büründürülüp devlet vesayetinin dışına çıkarılmış olmalarına rağmen bu kuruluşlar üzerindeki siyasi tasarruflar hiçbir zaman bitmemiştir. Bu tasarrufun tek tarafı işlemediğini, aynı zamanda meslek kuruluşlarının da siyasi girişimlerde bulunduğu söylenebilir. 1950’lerde Demokrat Parti’ye karşı uyanan muhalefetin merkez üssü bilindiği gibi askeri ve sivil bürokrasi ve üniversitelerdi. Üniversitelerin 1950’lerde aşırı derecede politik bir karakter kazandığını, öğrencilerin buralarda Demokrat Parti karşıtı bir şekilde endoktrine olduğunu ve nihayetinde askeri üniversitelere davet ettiğini biliyoruz. Üniversitelerden mezun olup diplomasıyla belli mesleklere gelen bu öğrenci kuşağı doğal olarak Demokrat Parti karşıtı bir tutum benimsemiştir. Bunların yer aldıkları meslek kuruluşları da o gün bugündür genel olarak merkez sağ siyasete mesafeli durmaktadırlar. Meslek kuruluşlarının siyasete olan ilgisiyle ilgili genel bir değerlendirme yapılacak olursa, diplomaya dayalı mesleki kuruluşların genel olarak sola, sermayeye dayalı mesleklerinse genel olarak sağa yakın dura geldikleri söylenebilir. Meslek kuruluşlarının duruşlarında zaman zaman zikzaklar yaşanmış olsa bile ana eğilimin bu şekilde olduğunu iddia etmek yanlış olmayacaktır.

Bilindiği gibi sermayenin dinamo gücünü oluşturan TOBB 1950 yılında Demokrat Parti tarafından kurulmuştur. Demokrat Parti, serbest girişime dayalı yeni kalkınma anlayışının önemli bir dinamo gücü olarak kurgulamaya çalışmıştır TOBB’u. Nitekim TOBB’un ilk kuşak yöneticileri bir zamanlar Celal Bayar’la birlikte İş Bankası’nda çalışmış olan yöneticiler olmuştu. TOBB’un 1950’li yıllarda Demokrat Parti ile aynı kuldarda yürüdüğünü söyleyebiliriz. Ancak 27 Mayıs darbesiyle birlikte diğer meslek kuruluşları gibi TOBB da askeri yönetimin ve CHP’nin vesayeti altına girdi. 27 Mayıs darbesinden sonra iktidara gelen CHP ilk iş olarak meslek kuruluşlarının başına kendi

ekibini yerleştirdi. CHP, TOBB'un başına da o tarihlerde Vehbi Koç'u getirmiştir.⁴³ Ne var ki, CHP'nin iktidar yılları fazla sürmediği için DP'nin mirasçısı olarak iktidara gelen Adalet Partisi, sermayeye dayanan meslek kuruluşlarında etkin olmaya başlamış ve bu etkinlik bugüne kadar da bir şekilde devam edegelmiştir.

Sermayeye dayalı meslek kuruluşları böylece merkez sağ partilerin güdümüne girmişken, diplomaya dayalı meslek kuruluşları, 1950'lerin öğrenci kuşağına yüklenen misyonu 1960'lardan itibaren sürdürmeye başladılar. Başta sağlık alanında örgütlenmiş olan Tabipler Birliği, Eczacılar Birliği, Dış Hekimleri Birliği gibi örgütler olmak üzere, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir Odaları Birliği, Mühendis ve Mimarlar Birliği ile Barolar Birliği sol kulvarlarda yürümüş ve bunların bir kısmı 1970'lerin ideolojik savaşında ön cephelerde yer almışlardır.⁴⁴ Nitekim 12 Eylül darbesinin ardından bu kuruluşlardan bir kısmının faaliyetine son verilmiştir. Tabipler Birliği, Eczacılar Birliği, bazı barolar 12 Eylül yönetimi tarafından kapatılan meslek kuruluşlarıydı. 1983'te çıkarılan bazı kararnamelerle aşırı politize olmuş bu tür meslek kuruluşlarına yeniden biçim verilmiş, bunların merkezleri Ankara'ya alınarak belli bir disiplin altına alınmaya çalışılmıştır. 1983 yılında çıkarılan 65 ve 83 sayılı kanun hükmünde kararnamelerle Tabipler Birliği Merkez Konseyi'nin çalışma yeri İstanbul'dan Ankara'ya alınmış, serbest çalışanlar dışındaki tabiplerin odalara ve birliğe üye zorunluluğu kaldırılmış, üye olanların seçime katılmaları zorunlu hale getirilmiş, oy vermemeleri durumunda cezalandırılmaları öngörülmüştür. Yine aynı kararnamelerle Birlik ve Odaların gözetimi ile idari ve mali denetimi Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına verilmiştir.⁴⁵ 12 Eylül döneminde Tabipler Birliği'nin başına gelenler Eczacılar Birliği'nin de başına gelmiştir. 1983'te çıkarılan 69 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile TEB ve bağlı odaların yönetimleri idari ve mali bakımdan Sağlık Bakanlığı'nın denetimine bağlı kılınmış, Birliğin merkezi Ankara'ya alınmış, üyelik zorunlu hale getirilmiş ve üyelere seçimlere katılma mecburiyeti getirilmiştir.⁴⁶ 12 Eylül yönetimi bu tür düzenlemelerle bu kuruluşların tarafsızlığını sağlayarak, onları disiplin altına almayı amaçlamıştır.

Ancak bunda başarılı olduğu söylenemez. 1980 sonrası dönemde meslek kuruluşlarının siyasi duruşları ve kendi aralarındaki kamplaşmaları had safhaya çıkmıştır.

43 Yılmaz Karakoyunlu, "TOBB Siyaset Demektir", *Haber Kapısı*, 25.11.2008. İnternet kaynağı için bkz. <http://www.haberkapisi.com/yazi/tobb,-siyaset-demektir-2746.htm>

44 Konuyla ilgili bir tartışma için bkz. Tanıl Bora, "Türkiye'de Meslek Kuruluşları: 'Kamu', 'Sivil' ve 'Milli'nin Muğlak Kesişim Alanı", *Türkiye'de Sivil Toplum ve Milliyetçilik*, Der. Stefanos Yerasimos vd., İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.

45 Özdemir İtler, "Tabip Odaları ve Türk Tabipler Birliği", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 6, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, s. 1586

46 Bkz. <http://www.teb.org.tr/?modul=tarihce&mod=tarihce>.

Bilindiği gibi Türkiye 1983’ten itibaren hızla yeni bir iktisadi anlayışa doğru kaymıştır. Genel olarak dünya ekonomisiyle bütünleşmeyi öngören liberal ekonomi modeli takip edilmiş ve özelleştirme ekonomik bir model olarak benimsenmiştir. Özal politikalarının bir ayağı ekonomiyle ilgili iken, bir ayağının da siyasal özgürlüklerle ilgili olduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla bu alanda da özgürlüklerin önünü açan önemli adımlar atılmıştır. Sol kulvarda yürüyen meslek kuruluşlarının genel olarak bu tür politikalara muhalefet ettiklerini görüyoruz. Özelleştirme konusu, Mühendis ve Mimar Odalarının görev alanıyla doğrudan ilgili olmadığı halde, bu kuruluşun önemli gündem maddesini oluşturmuştur. Özelleştirme ekseninde liberal ekonomiye karşı sert muhalefet yürüten cephenin ön saflarında yerini almıştır bu kuruluş. Kuruluşun temsil ettiği mühendis ve mimarların ekseri çoğunluğunun geçimini liberal ekonominin sağladığı piyasadan temin ettiklerini unutmamak gerekir bu arada. Benzer biçimde faaliyet alanıyla doğrudan ilgili olmamakla birlikte Tabipler Birliği ile Barolar Birliği de özelleştirmeyi öncelikli gündem maddeleri arasına almış ve ön cephelerde yer alarak buna karşı savaşmışlardır. Sadece özelleştirme değil, aynı zamanda Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliği, Kıbrıs konusu, dini ve siyasi özgürlükler gibi gerçekten siyaset alanını ilgilendiren konular da bu tür kuruluşların gündemlerinde önemli bir yer işgal etmiştir.

Meslek kuruluşlarının siyasetle ilişkisi söz konusu olduğunda altı çizilmesi gereken en önemli husus bunlardan bir kısmının militarist duruşlarıdır. Meslek kuruluşlarının tümü kendilerini “demokratik kitle örgütleri” veya “sivil toplum kuruluşları” gibi tanımlamaya özel olarak özen gösterirler. Yukarıda ifade edildiği gibi, sivil toplum kavramının olumlu anlamda yükselişe geçtiği 1990’lardan sonra bu kuruluşlar kendilerini bu yönde tanımlama çabasına giriştiler. Oysa askeri müdahaleler döneminde bu kuruluşların bir kısmı, gerek demokrasinin, gerekse sivil toplumun altının oyulmasına hizmet ettiler. Sermayeye dayanan meslek kuruluşlarının 12 Eylül döneminde askeri yönetimin yanında yer almaları bu konuda altı çizilmesi gereken bir husustur. 12 Eylül döneminde, askerin, bir gecelik darbeyle ülke yönetimini eline aldığını, toplumsal örgütlerin çoğu gibi meslek kuruluşlarını da hizaya getirdiğini dikkate aldığımızda, bazı meslek kuruluşlarının sürece karşı duramaması yine de anlaşılabilir bir şeydi. Zira bu dönemde hiçbir örgütsel yapının askere karşı muhalefet etmesi mümkün değildi. Bu bakımdan meslek kuruluşlarından askerin karşısına dikilerek mücadele etmesi bu tarihlerde beklenmeyebilirdi.

Ancak meslek kuruluşlarının 28 Şubat sürecinde oynadığı role bakıldığında durum tümüyle farklı olduğu görülür. Bilindiği gibi Refah Partisi’nin Doğru Yol Partisi ile birlikte 1996 yılında koalisyon kurarak iktidara gelmesine karşı, asker ülkeyi yavaş yavaş darbe aşamasına götürmüştür. Bu süreçte hükümete karşı mücadele korosu içinde

bazı meslek kuruluşları da yerlerini almıştır. Barolar Birliği, bu koronun başını çekerek başkan Eralp Özgen üzerinden her fırsatta “Türkiye şeriat tehlikesi altındadır” şeklinde demeçler vermiştir. Özellikle 7 Eylül 1996 tarihindeki adli yıl açılışında Yargıtay Başkanı’yla birlikte yaptıkları zehir zemberek şeriat uyarısı açıklamaları ertesi günün gazetelerinde manşete taşınmıştır.⁴⁷ Türkiye böylece 28 Şubat gününe hazırlanmış ve 28 Şubat’a gelindiğinde de bilindiği gibi hükümetin sonunu getirecek olan kararlar Milli Güvenlik Kurulu’nda alınmış ve bu kararlar hükümete dikte edilmiştir. İrtica yapılanmasına karşı önlemleri içerdiği iddia edilen bu kararların en önemli ayaklarından biri, İmam Hatip Liseleri’nin orta kısımlarının kapatılması ve meslek lisesi statüsüne sahip okullardan mezun olanların üniversiteye girişinin zorlaştırılması olmuştur. Asker MGK’da aldığı kararları hayata geçirmek için hükümet üzerinde değişik yollardan baskılar kurmuştur. Bu baskı sürecinde medyanın, iş dünyasının, meslek kuruluşlarının ve bir takım sivil toplum kuruluşlarının da desteğini yanına almaya çalışmıştır.⁴⁸

İşte bu süreçte “beşli sivil inisiyatif” adı altında oluşan ittifak içinde iki de meslek kuruluşu yerini almıştır. Bunlar bilindiği gibi TOBB ile TESK’tir. İttifakın diğer üç ortağından ikisi emekçi örgütü olan DİSK ile TÜRK-İŞ, diğeri de sermaye örgütü olan TİSK’tir.⁴⁹ Beşli oluşumun içinde yer alan meslek kuruluşları temsilcileri, kurumları adına çıkışlar yaparak ülkenin şeriat tehdidi altında bulunduğunu belirtmiş ve hükümetin el değiştirmesi çağrısında bulunmuştur. 800 bin üyeyi temsil ettiğini ifade eden TOBB başkanı Fuat Miras bu düşüncüyü o tarihlerde şu ifadelerle dile getiriyordu: “Şeriata dayalı bir düzen için ülkenin sistemine yönelik tahrikler yaşıyoruz. İşte bunlara tahammül göstermemiz mümkün olmaz. Çünkü bu ülke yeni bir Atatürk bulamaz. Şimdi ben demokrasiye bağlı sivil toplum örgütlenmelerine ve ülkesini seven her vatandaşa, temsil ettiğim kurumun 800 bin üyesinden yetki alarak seslenip bu gidişe dur demesini istiyorum”.⁵⁰ Beşli oluşumun içinde yer alan kurumların yetkililerinin buna benzer çıkışları sonucunda beşli oluşum 21 Mayıs 1997 tarihinde ortak bir deklarasyon ya-

47 Askerlerin yargı mensuplarına irtica brifingleri vermeleri üzerine, bazı baroların bu brifingleri kendi avukatlarına da verme talebinde bulunmaları bu desteğin bir başka boyutu olarak okunmalıdır. Bkz. Av. Hasan Ürel, “Barolar Birliği Genel Kurulu’na Doğru”, *Taraf*, 22 Mayıs, 2009.

48 TÜRK-İŞ ve DİSK örneğinde görüldüğü gibi, bazı sivil toplum kuruluşları 28 şubat sürecinde, Lütfullah Karaman’ın deyimiyle, “politik devletin sivil toplum” örgütü rolünü oynamıştır. Bkz. M. Lütfullah Karaman ve Bülent Aras, “The Crisis of Civil Society in Turkey”, *Journal ve Economics and Social Research*, 2, 2 (2000).

49 Bu oluşumun merkez üssü konumundaki TİSK’in o tarihlerde başında bulunan Refik Baydur, Genel Kurmay Başkanı İsmail Hakkı Karadayı’nın kendisine, “bundan sonra görev sivil toplum örgütlerine düşüyor” mesajını gönderdikten sonra harekete geçtiklerini ve beşli oluşumu meydana getirerek hükümeti devirme korusu içinde yer aldıklarını, bu süreci anlatan kitabında açıkça yazar. Bkz. Refik Baydur, *Bizim Çete*, Ankara, 2000, s. 49.

50 *Milliyet*, 15 Mayıs, 2009.

yınlayarak, “çağdaş hukuk devleti anlayışının yerine çağdışı bir devlet anlayışı egemen kılınmak istenmektedir” diyerek MGK kararlarını desteklediklerini belirttiler. Aynı bildiride “Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı, laik ve demokratik cumhuriyeti savunan, halkın özlemlerine cevap verecek yeni hükümet bir an önce kurulmalıdır” denmiştir.⁵¹

MGK kararlarını imzalayıp imzalamama konusunda kararsız olan hükümet üzerinde böylece baskı kurularak kararları imzalaması sağlandı. Ancak, kararların imzalanmasıyla yetinilmeyerek, aynı zamanda bu konuda adım atması konusunda da baskılar sürmeye devam etti. Dini kisve giyenlerin cezalandırılması, İmam Hatiplerin orta kısımlarının kapatılması, üniversitelerde türban yasağının uygulanması gibi hususlar hükümetten acilen adım atması beklenen politikalar. Hükümet üzerinde kurulan çok yönlü baskının sonucunda Başbakan Necmettin Erbakan 18 Haziran 1997’de istifa etmiş, onun yerine hükümeti kurma görevi Mesut Yılmaz’a verilmiştir. Yılmaz’ın kurduğu Anasol Hükümeti ilk icraat olarak sekiz yıllık kesintisiz eğitimi devreye sokarak İHL’lerin orta kısmını kapatmış, şalvarlı, cüppeli, sarıklı insanları sokaklardan toplamış, türban yasağını tüm üniversitelere katı bir şekilde yaymıştır.

28 Şubat sürecinin bir ayağı muhafazakâr ve İslami kesimin iktidardan indirilmesiyle ilgiliydi. Ama bir ayağının da yolsuzluklarla ilgili olduğunu unutmamak gerekir. Bu dönemde rol oynayan generallerin bir kısmı bankalara danışmanlık yapmış, böylece onların nezaretinde bankaların içi boşaltılmıştır. 28 Şubat sürecinin konumuz açısından iki önemli sonucu olmuştur. Bunlardan birisi büyük yolsuzluklar sonucunda ekonominin çökmesi ve bunun sonucunda arka arkaya yaşanan krizlerle ülke, tarihinin en ağır ekonomik krizinin 2001’de yaşanmasıdır. Toplumu derinden sarsan bu krizin sonucunda Cumhuriyet tarihinde ilk defa küçük esnaf ve sanatkarlar örgütlü biçimde sokaklara dökülerek “hükümet istifa” çağrısında bulunmuştur. Esnafın 2001 yılının Mart ve Nisan aylarında sokaklara dökülmesini, kendisini temsil eden TESK’e karşı bir meydan okuma olarak da okumak mümkündür. Çünkü 4 milyon esnafı temsil ettiği iddiasında olan TESK 28 Şubat sürecine destek vererek yolsuzluk dümenine kumanda etmiş, sonucunda da kendi tabanını deyim yerindeyse perişan etmiştir. Ekonomik krizin en ağır faturasının küçük esnafa çıktığını unutmamak gerekir.

28 Şubat sürecinin konumuz açısından ikinci önemli sonucu da mesleki eğitimin önünün kesilmiş olmasıdır. Bir yandan meslek liselerinin üniversitelere girişinin engellenmesi sonucunda bu liselere olan rağbet azalmıştır. Bir yandan da, sekiz yıllık kesintisiz eğitimin sonucunda çıraklık müessesesi çökmüştür. Daha önce ilkokuldan sonra sanayide çırak olarak çalışıp usta olarak yetişmek mümkün iken, artık bu mümkün

51 Baydur, *Bizim Çete*, ss. 58-59

olmamaya başlamıştır. Bugün sanayinin en önemli sorununun mesleki eğitim alanında yoğunlaştığı, yapılan bilimsel çalışmalarda tespit edilen bir husustur.⁵² 28 Şubat öncesinde meslek liseleri, mezunlarına doğrudan iş imkânı sağlayan kurumlar olmaktan ve üniversiteye girişte diğer okullarla eşit tutulmaktan dolayı cazibe merkezi olarak nitelikli öğrencileri çeken liselerdi. Oysa 28 Şubat'la birlikte bunların üniversiteye girişi engellenince, bu kez üniversiteyi amaçlayan öğrencilerin normal liselere yönelişinin sonucunda meslek liseleri deyim yerindeyse dökme öğrencilerin yığıldığı okullar haline geldiler. Meslek liseleri, daha önce sınavla seçme öğrenciler alırken, bu kez herhangi bir yere yerleşemeyen öğrencilerin gelip kaydolduğu okullara dönüştüler. Sermayeyi temsil eden meslek kuruluşları olarak TOBB ve TESK, böylece kendi tabanlarının çıkarına kibrit suyu döken bir sürecin içinde yer almışlardır. Bundan dolayı da bu iki kuruluşun yönetimine karşı toplumda büyük bir reaksiyon yaşanmıştır.

Meslek kuruluşlarının siyasi çıkışları 28 Şubat sürecinden sonra da devam etmiştir. Ancak 28 Şubat sürecinden sonra meslek kuruluşları arasındaki ittifakın bozulduğunu söyleyebiliriz. Özellikle Barolar Birliği ile TOBB giderek birbirinden ayrışan çizgilere kaydılar. Gerçi iki kuruluşun öteden beri farklı çizgilerde olduğu söylenebilir. TOBB serbest piyasa ve liberal özgürlüklere karşı daha duyarlı iken, Barolar Birliği özellikle dinsel ve muhafazakar kesimlerin hakları söz konusu olduğunda daha militarist bir duruş sergileye gelmiştir. 28 Şubat sürecinde Refah Partisi bunlar arasında bir ittifaka yol açmıştı. Ortak düşmanın yok olmasıyla birlikte her biri yoluna devam etmeye başladı. Ancak ikisinin de giderek belirginleşen biçimde siyaset yapma süreçleri devam etmiştir. Barolar Birliği bu tarihlerden sonra da şeriat tehlikesine dikkat çekmeye devam etmiştir. Özellikle başkan Eralp Özgen döneminde Barolar Birliği'nin adeta varlık nedeni irtica ile mücadele olmuştur. 18 Nisan 1999'da kurulan Milliyetçi Sol hükümetin irtica ile mücadelesini yeterli bulmayan Barolar Birliği, her vesileyle bu yönde çağrılarda bulunmaya devam etmiştir. Eylül 1999'daki adli yılın açılış töreninde Başkan Eralp Özgen, özel olarak Fethullah Gülen cemaatine dikkat çekerek bunların devlet içinde örgütlendiklerini, bunu da siyasetin desteğiyle yaptıklarını sert ifadelerle dile getirerek o dönemde cemaate sıcak yaklaşan Bülent Ecevit ve diğer liderleri töhmet altında bırakmıştır.⁵³

Ak Parti'nin 2002 tarihinde iktidara gelişiyle birlikte Barolar Birliği tam anlamıyla muhalif bir konuma geçmiş bulunmaktadır. Barolar Birliği, Ak Parti'den önce sürekli

52 2007 yılında OSTİM'deki 748 imalatçı firma üzerinde yaptığımız kapsamlı bir araştırmaya göre işletmelerin en önemli üç sorunu nitelsiz eleman ihtiyacı, mali imkânsızlıklar ve girdi maliyetlerinin yüksekliği olarak tespit edilmiştir. Bkz. Ömer Çaha vd, *Ostim İşgücü Araştırması*, İstanbul: Fatih Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 18.

53 Konuşma metni için Bkz. *Hürriyet*, 7 Eylül 1999.

olarak sivil bir anayasa ihtiyacı üzerinde duruyorken, Ak Parti’nin sivil bir anayasayı gündemine almasıyla birlikte eski anayasayı savunur hale geldi. Yukarıda ifade edildiği gibi Barolar Birliği, büyük ölçüde İstanbul Barosu tarafından yönetilmektedir. İstanbul Barosu ise mevcut yapısı itibarıyla militarist bir zihniyete sahiptir. İstanbul Barosu, Avrupa Birliği sürecine karşı duruşu, dinsel haklar karşısındaki reaksiyonu, Ergenekon soruşturması konusundaki karşıt tutumuyla 2002’den sonra giderek artan dozda militarizme kaymıştır. Gerek İstanbul Barosu’nun, gerekse tüm baroları temsil eden Barolar Birliği’nin, kendilerinden beklenen hukukun üstünlüğünü savunma misyonunun tam karşısına geçerek darbecilerin yanında yer alması, hem toplumun hem de kendi tabanının tepkisine neden olmuştur. İstanbul Barosu 18 Kasım 2009 tarihinde Taksim’de haberleşme hürriyetini bahane ederek bir eylem yapmış, ancak bu eylem kamuoyunda Ergenekonculara destek olarak algılanmış, bu bakımdan Genç Siviller tarafından “darbeci baro Taksim’e hoş geldin” dev pankartıyla protesto edilmiştir. Bu olay Baro yöneticileri ve katılımcılar üzerinde çok etkisi yapmıştır. Baronun bazı üyeleri bu çok etkisiyle Genç Siviller’e saldırmış ve bu eylemi yapan gençleri linç girişiminde bulunmuştur. Bu olayın ardından da Anadolu’daki 22 baro başkanı 25 Kasım 2009 tarihinde Ankara’da bir araya gelerek Baro’yu darbecilere destek vermekle suçlamıştır. Basına yapılan deklarasyonda, Birliğin siyaset yaparak tüm baroları temsil etmekten uzaklaştığı, darbecileri sahiplenerek hukukun üstünlüğüne gölge düşürdüğü, böylece demokratik yapısından uzaklaştığı gerekçesiyle Barolar Birliği’ne ağır eleştiriler yönelttiler.⁵⁴

Barolar Birliği’nin giderek militaristleşen yapısına karşın TOBB 28 Şubat sürecinden sonra Avrupa Birliği kulvarında yürüyen bir anlayış benimsemiştir. 28 Şubat sürecinin yol açtığı ekonomik krizler küçük ve orta ölçekli esnafın yanı sıra, büyük ölçekte üretim yapan tüccar ve sanayiciyi de derin biçimde etkilemiştir. 2001 krizinden sonra sanayicinin genel olarak istikrarlı bir siyasetten ve liberal bir ekonomiden yana tavır takındığı söylenebilir. Bu dönemde TOBB, yaptığı çıkışlarla kendinden en çok söz ettiren kurum olmuştur. 10 Nisan 2001 tarihinde Ankara’da bir araya gelen 350 oda ve borsa başkanının katıldığı toplantıda TOBB ortak bir deklarasyon yayınlayarak adeta hükümete karşı bir muhalefet sergilemiştir. Hükümeti herhangi bir önlem almamaktan dolayı krizden doğrudan doğruya sorumlu tutan TOBB, buradan hareketle hükümetin istifa etmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bununla birlikte bir de özelleştirmeye, İMF programının Türkiye şartlarına uyarlanarak adapte edilmesine, Avrupa Birliği hedefinden şaşılmasına, başta anayasa olmak üzere siyasi partiler, seçim kanunu ve bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasına ve bakanlık sayısının düşürülmesine dayanan

54 Netgazete, 25 Kasım 2009. İnternet kaynağı için bkz. http://netgazete.com/News/651383/anadoludaki_barolar_ayaklandi

bir kurtuluş reçetesi sunmuştur.⁵⁵

TOBB, Helsinki sürecinin başladığı 1999 tarihinden sonra aynı zamanda Avrupa Birliği sürecinin önemli lokomotif güçlerinden birini oluşturmuştur. Helsinki anlaşmasının gereği olarak Ağustos 2002 tarihine kadar Meclis'ten geçmesi gereken birinci ve ikinci paketlerin hükümete kabul ettirilmesi için yoğun bir çaba içinde olmuş, çok sayıda sivil toplum örgütünü yanına alarak hükümet üzerinde bu yönde baskı kurmuştur. Nitekim 5 Haziran 2002 tarihinde 175 sivil toplum örgütünün ortaklaşa yayınladığı deklarasyonu TOBB Başkanı Rifat Hisarcıklioğlu okumuştur. Bu deklarasyonda şu ifadeler yer verilmiştir. “Bizler, geleceğimizi Avrupa Birliği’nde görüyoruz. AB üyesi bir Türkiye’nin daha iyi yaşam kalitesi, eğitim, istihdam, sağlık, güvenlik, istikrar demek olduğunu biliyoruz. AB tam üyeliği hedefi yönündeki en ufak bir gecikmenin, çağdaşlaşma yolunda geri gitmek olduğunu biliyoruz.”⁵⁶ Sivil toplum örgütleri aynı bildiride Meclis’e de seslenerek Ağustos 2002 tarihine kadar AB’ye verilen taahhüt gereği birinci ve ikinci uyum paketini Meclis’ten geçirmeyi talep etmiştir. Söz konusu çağrı, “milletvekillerimizden, bu tarihi sorumluluğun bilinci ve sağduyu ile hareket etmeyi sürdürmelerini bekliyoruz. Ülkemizin geleceğini şekillendirecek, gençlerimizin yarınlarına güvenle bakmasını sağlayacak bu çağdaşlaşma projesinin süratli gerçekleştirilmesini talep ediyoruz” ifadeleriyle dile getirilmiştir.⁵⁷

TOBB’un önemli siyasi içerikli çıkışlarından biri de 2002 seçimlerine giden süreçte ortaya çıkmıştır. 22 Ekim’de 351 oda ve borsanın bulunduğu 81 ilde aynı anda okunan “Türkiye Geleceğini İstiyor” başlıklı bildiri ertesi günkü gazetelerin manşetlerini süslemiştir. Bu bildiride ana hatlarıyla siyasetin mevcut haliyle sorun çözme mekanizması olmaktan çıktığı, kamu yönetiminin hantal, müsrif ve yolsuzluk üreten bir sisteme dönüştüğü, hukuk sisteminin tıklandığı vurgulanmış, ardından da çözüm önerileri sıralanmıştır. Çözüm önerilerinde halkın tercihlerinin siyasete yansımaları sağlayacak, parti içi demokrasiyi harekete geçirecek şekilde siyasi partiler kanunun değiştirilmesi, hukukun hak ve özgürlüklerin güvencesi olmasını sağlayacak şekilde düzenlemelerin yapılması önerilmiştir. Yapılan önerilerde kamu yönetiminin verimlilik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda köklü biçimde reformdan geçirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Ekonomik önlemler konusunda ise kamu harcamalarının kısıtlanması, IMF programının Türkiye’nin şartlarına uyarlanması önerisinde bulunulmuştur. Bildirinin sonucunda “TOBB, bu prensip ve esasların, sivil toplumla

55 Bianet 12 Nisan, 2001. İnternet kaynağı için bkz <http://www.bianet.org/bianet/siyaset/1699-is-dunyasi-hukuket-istifa-et-me-sin>

56 Bu bildirinin tam metni için bkz. http://www.belgenet.com/arsiv/ab/sivil_050602.html

57 A.g.y.

birlikte takipçisi ve denetleyicisi olacaktır” ifadelerine yer verilmiştir.⁵⁸ TOBB bu ifadelerle sadece öneri getiren bir kurum olmadığını, aynı zamanda diğer sivil toplum kuruluşlarının desteğini yanına alarak sürece müdahil olacağını da belirtmiş olmaktadır.

TOBB örneğinde görüldüğü gibi, meslek kuruluşlarının siyasi çıkışlarının 2000’li yıllarda da, önceki dönemlerde olduğu gibi devam ettiği söylenebilir. Noterler Birliği, Veteriner Hekimleri Birliği, Ziraat Odaları Birliği, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir Odaları Birliği gibi mesleki kuruluşların diğer kuruluşlara göre siyasete karşı daha mesafeli durdukları söylenebilir. Ancak başta Mühendis ve Mimar Odaları ile Barolar Birliği olmak üzere, diplomaya dayalı bazı meslek kuruluşlarının aktif bir siyasi pozisyon takındıklarını, genel olarak radikal sol bir jargonla hareket ettiklerini söyleyebiliriz. Bu kuruluşlar, Avrupa Birliği başta olmak üzere, hükümetlerin iç ve dış politikalarına karşı reaksiyoner bir tutum sergilemeye devam etmektedirler.⁵⁹ Özellikle dinsel özgürlüklere ve liberal açılımlara karşı bu kuruluşların bir reaksiyon içinde olduğu görülmektedir. Mesleki kuruluşların politikalarının, yönetimleri ve yöneticileri tarafından belirlendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Siyasete ilgi duyan yöneticilerin, kurumlarının politikalarını da bu yönde belirlediklerini söyleyebiliriz. Sözgelimi, TESK’i on altı yıl boyunca yöneten Derviş Günday’ın CHP’den siyasete atılmasından sonra bu kuruluşun siyasete olan ilgisinin azaldığı, en azından siyasetin ön cephesinde görülen bir kurum olmaktan çıktığı görülüyor.

Kısaca, yukarıda ifade edildiği gibi, meslek kuruluşları Anayasada siyaset dışı kurumlar olarak tanımlanmış, kendi yasalarında da kendi faaliyet alanlarının dışına çıkamayacakları hükme bağlanmıştır. Ancak yukarıdaki örneklerde görüldüğü gibi, meslek kuruluşlarının bir kısmı pratikte aktif biçimde siyasetin içinde yer almakta, dolayısıyla kendi faaliyet alanlarının dışına çıkabilmektedirler. Meslek kuruluşlarının siyasete olan ilgisi sadece kendi tercihlerinden kaynaklanmaz, siyasi partilerin onlarla kurduğu yakın temasın ve flörtün de bunda etkili olduğunu belirtmek gerekir. Solda CHP, sağda da DYP uzun zaman meslek kuruluşlarıyla dirsek temasında bulunmuş, bunların seçim süreçlerine müdahil olmuş, yönetimlerinin kendilerine yakın isimlerden oluşması için çalışmışlardır.⁶⁰ CHP’nin genel olarak diplomaya dayalı mesleki kuruluşlarla, DYP’nin de özellikle Süleyman Demirel döneminde sermayeye dayalı kuruluşlarla yakın temas

58 Filiz Çulha Zabçı, “Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Siyaset: 2002 Genel Seçimler Öncesine Bir Bakış”, *AÜSBF Mülkiye Dergisi*, Cilt XXVII, Sayı 238.

59 TMMOB, uzun zaman Kürt sorunuyla ilgili raporlar hazırlayarak hükümetlerin bu soruna dikkatini çekmeye çalışmıştır. Ne var ki, Ak Parti hükümetinin soruna yönelik başlattığı Demokratik Açılıma ilişkin herhangi bir destekleri söz konusu olmamıştır.

60 TESK’in Ocak 2006 yılında yapılan genel kurul toplantısında, CHP lideri Deniz Baykal, DYP lideri Mehmet Ağar ve ANAP lideri Erkan Mumcu, Derviş Günday’a desteklerini açıkça belirtmişlerdir. *Zaman*, 29 Ocak, 2006.

içinde oldukları bilinen bir gerçektir. Özellikle TOBB gibi sermayeye dayalı kuruluşların siyasete yakın durmasını sağlayan bir faktör de bazı parti il başkanlarının aynı zamanda tüccar ve sanayicilerden oluşmasıdır. Seçim sürecinde birçok üye, bağlı olduğu meslek kuruluşu üzerinden siyasete atılmaktadır.⁶¹ Bu da onların içinde yer aldığı meslek kuruluşuyla siyaset arasında köprü kurmalarına yol açmaktadır.

61 2002 seçimlerinde 30 civarında oda veya borsa başkanı DYP'den milletvekili adayı olmuştur. Zabçı, "Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Siyaset", s. 189.

MESLEK ÖRGÜTLERİNİN REKABET ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: PROFESYONEL MESLEK ÖRGÜTLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Prof. Dr. Murat Çokgezen¹

Dr. Fevzi Toksoy²

1. Giriş

İktisat üzerine yazılmış ilk kapsamlı eser olarak kabul edilen Ulusların Zenginliği'nde Adam Smith aynı meslekten olanların sıklıkla bir araya geldiğini söyler. Smith'e göre bu biraraya gelmelerin başlangıçtaki sebebi eğlenmek bile olsa, toplantı kamu aleyhine bir kumpas ya da bir fiyat artışı ile sona erer.³ Smith'in bu ifadelerine, piyasalarda rekabeti önlemek amacıyla girişilen eylemlerin incelendiği çalışmalarda, sıklıkla referans verilir. İlk nüshası 1776 yılında basılan esere verilen bu referans, örtük olarak, çok eski dönemlerden beri benzer çıkara sahip olanların rekabetin risklerinden kendilerini koruma, rekabetsizliğin dingin sularında müreffeh ve sakin bir hayat sürme çabasında olduklarını ima eder.

Gerçekten de dünya üzerindeki her ülkenin tarihinde ortak çıkarlara sahip kişi ya da

1 Marmara Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

2 ACTEON Rekabet ve Regülasyon Danışmanlığı.

3 Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: Methuen & Co., Ltd., 5. Edition, 1904. Book I, Chapter X, Para. 82

grupların kendilerini rekabetten korumaya yönelik eylemleri görülmüştür. Bu eylemler bazen Smith'in eserinde tasvir edildiği gibi kendiliğinden gelişse de çoğu zaman daha organize ve sistematik eylemler şeklinde gerçekleşmiştir.

Rekabeti kısıtlayıcı eylemler rekabetten korunana tarafın refahını artırırken onların ürettiği mal ve hizmetleri satın alanların refahını ters yönde etkilemektedir. Bu nedenle karşı tarafın kendisini rekabet karşıtı eylemlere karşı koruma çabalarının tarihi, rekabetten korunma eylemleri kadar eskidir. Örneğin günümüzde ABD'de rekabeti ihlal eden davranışları soruşturan, bu tip eylemleri engelleyip piyasalarda rekabet ortamını tesis etmeyi hedefleyen Sherman Yasası 1890 yılından beri yürürlüktedir.

Milton Friedman, aynı meslek mensuplarının biraya gelip kendileri lehine rekabeti kısıtlayıcı eylemler planladıklarını kabul etse de bu tip eylemlerin, devlet bu gruba yardım etmedikçe, uzun soluklu ve istikrarlı olamayacağını vurgular. Çünkü rekabeti engelleyici eylemler ilgili piyasadaki fiyatları yükselterek bu endüstriyi 'dışarıdaki' firmalar için daha cazip hale getirir. Dahası, daha yüksek fiyat ancak bu işbirliği eylemine katılanların çıktılarını sabit fiyat durumunda üretmek isteyecekleri seviyenin altındaki bir seviyede sınırlamalarını gerektirdiği için eylemin her bir üyesinin üretimi arttırmak amacıyla fiyatları düşürmek için bir gerekçesi olacaktır. Tabii ki, işbirliğinin her bir üyesi diğerinin anlaşmaya uyacağını ummaktadır. İşbirliğinin bozulması bir 'oyunbozan'a bakar. Devlet işbirliği anlaşmasının sürmesine yardım etmedikçe bu durum oldukça çabuk ortaya çıkar.⁴

Devletin fiyatların oluşumuna müdahale eden, piyasadaki ajanların davranışlarına kısıtlamalar getiren düzenlemeler ile piyasalarda rekabeti engellemesi çok yaygın görülen bir durumdur. Düzenlemelerin gerekçesi çoğu zaman 'kamu yararı' olarak belirtilse de sonuçta düzenlemenin yapıldığı grubun yararına sonuçlar doğurduğu gözlenmiştir. Bu nedenle düzenlemeler tüm dünyada giderek gevşemekte ya da kaldırılmaktadır.

Bu çalışmada genel olarak, aynı meslek mensuplarının formel örgütlenmesi olan meslek örgütlerinin, daha spesifik olarak Profesyonel Meslek Örgütleri (PMÖ)'nin rekabet üzerindeki etkileri incelenecektir. PMÖ ile yüksek nitelik gerektiren, kişisel olarak verilen ve sorumluluğun sadece hizmeti verende olduğu doktorluk, avukatlık gibi meslek mensuplarının oluşturduğu meslek örgütlenmeleri kastedilmektedir.

PMÖ'nin rekabete etkileri açısından diğer mesleki örgütlenmelerinden en önemli farkı bu piyasalarda rekabetin dünyanın hemen her yerinde, çok uzun yıllardır yasalarla sınırlanıyor olmasıdır. Bu nedenle ilk ana başlıkta profesyonel hizmetlerin neden ve

4 Milton Friedman, *Kapitalizm ve Özgürlük*, Çev. D. Erberk, Altın Kitaplar, İstanbul, 1988, ss.210-215.

nasıl düzenlendiği ele alınmıştır. Konu ile ilgili literatür, nitelikleri gereği, bu hizmetlerin piyasalarda serbestçe mübadelesinin etkin sonuçlar doğurmayacağını, 'kamu yararı' adına bu hizmetlerin verildiği piyasaların düzenlemesi gerektiğini ileri sürmektedir. Takip eden iki bölümde ise profesyonel mesleklerdeki düzenlemelerin hangi araçlarla yapıldığı ve bu düzenlemelerde meslek örgütlerinin rolü incelenecektir.

Son birkaç on yılda tüm dünyada piyasalara yapılan müdahalelere karşı tutum profesyonel hizmetlerin de giderek daha fazla sorgulanmasına yol açmıştır. İkinci ana başlık altında, önce yapılan düzenlemelerin gerçekten kamu yararına mı olduğunu yoksa piyasalardaki rekabeti azaltıp meslek mensuplarının yararına mı sonuçlar doğurduğunu test eden ampirik çalışmalar incelenmiştir. Çalışmaların sonuçları 'kamu yararı' savını desteklemekten uzaktır. ABD ve AB'deki rekabet otoriteleri de birçok defa profesyonel hizmetler alanındaki düzenlemelerin rekabeti önlemekte olduğuna ilişkin kararlar almaktadır. Kamu yararı savının giderek daha fazla tartışmaya açık hale gelmesi nedeniyle tüm dünyada profesyonel hizmetlerdeki düzenlemeler gevşetilme-ye başlamıştır. Bu nedenle ikinci bölümde son olarak özellikle, Türkiye'nin de katılım sürecinde yol aldığı, AB'nde profesyonel hizmet piyasasındaki düzenlemelerin kaldırılmasına ya da yumuşatılmasına ilişkin adımlar ele alınmıştır.

Üçüncü ana başlık altında Türkiye'deki profesyonel hizmetler ve örgütleri incelenmektedir. Bu kısımda sırasıyla Türkiye'deki PMÖ'nin kuruluş gerekçeleri, bu alandaki düzenlemeler, PMÖ'nin mevcut düzenlemeleri sürdürme ve genişletme çabaları ve Türkiye'deki rekabet otoritesinin profesyonel hizmetler alanındaki düzenlemelere bakışı değerlendirilmiştir. Bu kısımda elde edilen bulgular diğer ülkeler hakkında yapılan çalışmaların bulguları ile paralellik göstermektedir.

Sonuç bölümünde çalışmanın bulguları değerlendirilmekte ve bu bulgular ışığında bazı önerilerde bulunulmaktadır.

2. Profesyonel Hizmetler, Kamu Yararı ve Düzenlemeler

2.1. Profesyonel Hizmetler Neden Düzenleniyor?

İktisatçılar malların ve hizmetlerin üretiminde piyasaların, devlet müdahalesine göre daha etkin çözümler üreteceği konusunda genellikle hemfikirlerdir. Piyasa mekanizmasının üreteceği çözümlerin toplumun refahı için en iyi çözümler olacağına inanılır. Ancak, 'piyasa başarısızlıkları (market failures)' olarak adlandırılan koşulların var olması durumunda 'kamu menfaati' adına devletin müdahalesinin kaçınılmaz olduğuna

-yine genellikle- inanılır.⁵

Profesyonel hizmetlerin verildiği piyasaların da “başarısız” olduğuna inanılmakta, buradan hareketle de, toplumsal refahı arttırmak adına profesyonel hizmetler tüm dünyada çeşitli seviyelerde düzenlenmektedir.

Devletin bir malın ya da hizmetin üretimine müdahalesinin gerekçelerinden biri söz konusu mal ya da hizmetin üretim teknolojisinin -piyasada rekabeti engelleyecek şekilde- firma sayısının azalmasını gerektirmesidir. **Doğal tekel** olarak adlandırılan ve çoğunlukla elektrik, su dağıtımı gibi tek bir firmanın tüm talebi karşıladığı alt yapı hizmetlerinin üretiminde karşımıza çıkan bu durum, çok sayıda münferit üreticinin bulunduğu profesyonel hizmetler piyasası için geçerli değildir.

Devletin müdahalesinin kabul edilebilir olduğu durumlardan biri de **kamu mallarının** (hizmetlerinin) üretilmesidir. Günlük kullanımda kamunun faydasına olan hizmetler gibi anlaşılsa da iktisatta ‘kamu malı’ kavramı tüketimde dışlanamazlık (non-exclusivity) ve rakipsizlik (non-rivalry) özelliklerine sahip malları ifade eder. Dışlanamazlık, bedelini ödemeyen bir tüketicinin malın tüketiminden mahrum edilememesini ifade eder. Rakipsizlik ise malın tüketicilerden birisi tarafından tüketilmesi sonucunda diğerlerine kalan miktarın azalmaması anlamına gelir. Milli savunma hizmetleri kamu malı özelliğini taşıyan en iyi örnek olarak gösterilir.

Profesyonel hizmetler ise bu iki özelliğe sahip değildir. Parasını ödemeyen müşteriyi bir doktorun, bir noterin veya bir avukatın hizmetinden mahrum bırakmak mümkündür. Diğer taraftan bir doktorun çalışma süresinin sabit olduğunu varsayarsak her bir hasta doktorun çalışma süresinden bir parça alacak, diğer hastalara kalan süre azalacaktır. Dolayısıyla, tüketimde rekabet de söz konusudur. Bu nedenle profesyonel hizmetlerin ‘kamu malı’ niteliğine sahip olduğunu söylemek zordur.

Ancak, bazı çalışmalarda, her ne kadar hizmetlerin kendisi kamu malı niteliğinde olmasa da, iyi işleyen hukuk, muhasebe veya sağlık sisteminin bir toplumun altyapısı için vazgeçilmez olduğu bu yüzden zayıf da olsa profesyonel hizmetlerin kamu malı niteliğine sahip olduğunun söylenebileceği iddia edilmektedir.⁶

Piyananın işlemlerini engelleyen, devletin müdahalesine gerekçe oluşturan bir diğer

5 Piyasa başarısızlıklarının olması durumunda devletin müdahale etmesi gerekliliği tartışmaya açıktır. Burada ‘genellikle’ teriminin kullanılması bu görüşlerin iktisat derslerinde kullanılan standart ders kitaplarında yer alması nedeniyle.

6 Paterson, Iain, and Marcel Fink, and Anthony Ogus, and Joachim Merz, and Felix Fink, and Helmut Berrer, *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States*. ENEPRI Working Paper, No. 52, 8 February 2007. s. 16

durum da ilgili malın tüketiminde *dışsallıklarının* söz konusu olmasıdır. Dışsallıklar ile kastedilen bir malın sadece doğrudan tüketicisine değil onun dışındakilere de negatif veya pozitif bir getirisinin olmasıdır. Bu getirilerin piyasada fiyatlaması mümkün olmadığı için ilgili malın üretimi olması gereken seviyenin altında ya da üstünde gerçekleşecektir. Profesyonel hizmetler için dışsallık ya söz konusu değildir ya da çok sınırlıdır.⁷

Devlet müdahalesine meşruiyet kazandıran bir başka piyasa başarısızlığı da bir malı arz edenlerin talep edenlere göre söz konusu mal hakkında daha fazla enformasyona sahip olmalarıdır. *Enformasyon asimetrisi* olarak adlandırılan bu durumda iki olumsuz sonucun ortaya çıkması beklenir. Birincisi, hizmetin kalitesinin giderek azalmasıdır. Çünkü aldıkları hizmetin kalitesini değerlendiremeyen tüketiciler ortalama bir mal alacaklarını düşünerek bir fiyat belirlerler. Bu durumda ortalama kalitenin üzerinde hizmet verenler bu fiyattan mallarını arz etmek istemez ve piyasayı terk ederler. İyi kalitede hizmet verenlerin piyasadaki hizmetin ortalama kalitesini daha da aşağı çekecektir. Enformasyon asimetrisinin beraberinde getirdiği ikinci sorun enformasyon avantajını elinde tutan hizmet verenlerin bu avantajlarını tüketiciler aleyhine kullanmalarıdır. Her iki sonuç da tüketicinin refahının düşmesine neden olacaktır.

Profesyonel hizmetlerde enformasyon asimetrisi sorunu olduğu konusunda bir fikir birliği mevcuttur.⁸ Tüketicilerin önemli bir kısmı satın aldıkları profesyonel hizmetin kalitesini değerlendirebilme olanağından yoksundurlar. Özellikle sıradan bir bireysel tüketicinin doktorundan, muhasebecisinden veya avukatından aldığı hizmetin kalitesini değerlendirmesi mümkün değildir. Hatta çoğu durumda tüketicinin hizmeti alıp tükettikten sonra dahi aldığı hizmetin kalitesini değerlendirme imkanı yoktur. Bu nedenle profesyonel hizmetler piyasasında ya hizmetlerin kalitesinin sürekli olarak düşmesi (hatta tamamen ortadan kalkması) ya da hizmeti verenlerin müşterilerini suiistimali sorununun ortaya çıkması beklenir.⁹

Sonuç olarak, yaygın kanı profesyonel hizmetlerin piyasa mekanizması tarafından verilmesinin bu hizmetlerin nitelikleri gereği mümkün olmadığı yönündedir. Piyasa

7 Paterson vd özellikle tıbbi hizmetlerde başkaları üzerindeki etkinin hastanın kendisinden daha yıkıcı olabileceğini iddia etmektedir. Örneğin yetersiz bir doktor salgın hastalığa yol açabilir.

8 Garoupa, Nuno. "Regulation of Professions in the US and Europe: A Comparative Analysis" 2006, <http://works.bepress.com/nunogaroupa/3>; Paterson, Fink, Ogus vd., s.17-18; Stephen Frank H., ve J. H. Love 'Regulation of legal profession' Bouckaert B. and De Geest G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. III, Regulation of Contracts Aldershot: Edward Elgar, 2000 içinde, ss. 987-1017; OECD Competition in professional services 1999, DAFFE/CLP(2000)2, 2000

9 Örneğin Japon doktorların dünyada bir defada en çok ilacı yazdıkları tesbit edilmiştir. Çünkü bu ülkede doktorların gelirlerinin en büyük kısmını yazdıkları ilaçlardan aldıkları komisyonlar oluşturmaktadır. Bkz. OECD, Competition in professional services 1999, s. 18

mekanizmasına bırakılması durumunda bu hizmetlerin kaliteleri düşeceğine, hizmetten belirli kesimlerin yararlanamayacağına ya da bazı kesimlerin gereğinden fazla hizmet alacağına inanılır. Ekonomide kaynak dağılımını bozan bu tip sonuçların ortaya çıkmasını önlemek amacıyla tüm dünyada profesyonel hizmetler piyasası, çeşitli seviyelerde, 'kamu yararı' adına düzenlenir.

2.2. Profesyonel Hizmetler Nasıl Düzenleniyor?

Düzenlemelerin temel amacı piyasada verilen hizmetlerin asgari kalitesinin sağlanması ve bu hizmetlerin tüketicileri ile sağlayıcıları arasındaki enformasyon asimetrisinin giderilip, asimetrinin yaratacağı sorunların ortaya çıkmasının önlenmesidir.

Hemen her ülkede 'kamu menfaatini kollamak adına' yapılan düzenlemeler üç grupta toplanabilir¹⁰: Giriş düzenlemeleri, piyasa davranışlarına ilişkin düzenlemeler ve mesleki davranışlara ilişkin düzenlemeler.

2.2.1. Giriş Düzenlemeleri

Giriş düzenlemeleri kimlerin söz konusu mesleği icra edebileceği ile ilişkilidir. Burada amaç asgari düzeyde kaliteye sahip kişilerin mesleğe girişini garanti etmek ve tüketicilerin alacakları hizmetlerin kalitelerini değerlendirebilmelerine yardımcı olmaktır.

Bu düzenlemenin üç temel bileşeni vardır. Birincisi, belirli bir piyasada belirli bir mesleğe tekel hakkı verilmesi uygulamasıdır. Örneğin belirli tıbbi müdahaleleri yapma yetkisinin sadece tıp doktoru unvanı taşıyan kişilere yada mahkemede temsil yetkisinin sadece avukatlara verilmiş olması bu türden düzenlemelerdir.

İkinci tip düzenleme bir meslek grubuna dahil olabilmek veya bir unvanı kullanabilmek için asgari eğitim, staj, tecrübe düzeylerinin belirlenmesidir. Hemen tüm profesyonel meslekler için gerekli olan üniversite mezunu olma, bazı unvanları taşımak için bazı sınavları geçme şartı bu türden düzenlemelerdir.

Üçüncü tip düzenleme ulusal ya da bölgesel düzeyde mesleği icra edebilecek olanların sayısının sınırlanmasıdır. Birçok ülkede noterlik ve eczacılık alanlarında bu tip sınırlamalar mevcuttur.

Bunun dışında bazı meslekleri icra edebilmek için yaş, vatandaşlık, meslek kuruluşlarına üyelik, hüküm giymemiş olma gibi koşulların karşılanması gerekmektedir.

2.2.2. Piyasa Davranışlarına İlişkin Düzenlemeler

Profesyonel hizmetleri sağlayanların piyasadaki davranışlarını düzenleyen başlıca uygulamalar şunlardır:

10 Paterson, Fink, Ogus vd. s. 24

(i) Fiyat ve ücret düzenlemeleri: Birçok PMÖ mesleği icra edenlerin vereceği hizmetlerin fiyatlarını belirleme yetkisine sahiptir. Belirlenen fiyatlar tavsiye niteliğinde olabileceği gibi, uygulanması zorunlu da olabilir. Bazı ülkelerde ödemenin şarta bağlı olduğu kontratlar (ÖŞBOK- contingent fee contracts) yapmanın önünde sınırlamalar vardır.

Bu düzenlemede zımni olarak, belirlenen asgari fiyatın, asgari kalitedeki hizmetin maliyetini ifade ettiği kabul edilir. Hizmetin belirlenen fiyatın altında verilmesi hizmetin kalitesinin asgari düzeyin altında olduğunu işaret eder. Bu nedenle fiyat rekabeti tasvip edilmez.

(ii) Reklam ve pazarlamaya ilişkin düzenlemeler: Birçok meslek kuruluşu reklam ve benzeri pazarlama yöntemlerinin mesleğin saygınlığına gölge düşüreceğini iddia eder. Bu yüzden reklam ve diğer pazarlama aktiviteleri hem yöntem hem de içerik açısından sıkı düzenlemelere tabidir. İsim, unvan, adres, telefon numarası gibi bilgilere izin verilir iken, fiyat ve kalite karşılaştırmalarına izin verilmez.

Hizmet sağlayıcılar arasındaki bir reklam yarışı sonuçta meslektaşların birbirlerini karalamaları, verilmeyen hizmetlerin niteliğinin çarpıtılması gibi tüketicinin ve mesleğin saygınlığı aleyhine sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilir. Reklam ve pazarlama kısıtlamaları ile tüketicinin reklamlar aracılığıyla yanıltılmasının önüne geçilmesi ve mesleki saygınlığın korunması hedeflenmektedir.

(iii) Organizasyon biçimine ilişkin düzenlemeler: Hizmet verme tekeli sadece belirli koşulları taşıyan şahıslara verildiği için, hemen her ülkede profesyonel hizmetlerin bireysel olarak ya da aynı meslekten kişilerin oluşturduğu ortaklıklar şeklindeki organizasyonlar tarafından verilmesine ilişkin kısıtlamalar mevcuttur. Kurumsal şirketleşme (incorporation) ve şubeleşme çoğunlukla yasaklanmıştır. Meslekten olmayan kişiler ile her türlü ortaklık veya işçi-işveren ilişkisi genellikle yasaklanmıştır. Bu kısıtlamalardaki temel amaç hizmeti veren kişinin alana karşı bireysel olarak sorumlu olmasıdır. Bu nedenle kısıtlamaların nispeten daha gevşek olduğu ülkelerde bile bireysel sorumluluk prensibinin korunduğu düzenlemeler yapılır.

2.2.3. Mesleki Davranışlara İlişkin Düzenlemeler

Birçok meslekte, mesleğin saygınlığını ve kamu menfaatini korumak amacıyla meslek mensuplarının uyması gereken davranış kodları oluşturulmuştur. Mesleği icra edenlerin meslek etiği adına bu davranış kurallarına uyması beklenir. Mensupların bu davranış kodlarına uyup uymadığı denetlenir, uymayanlara meslekten mene kadar varan yaptırımlar uygulanır.

2.3. Düzenlemeler ve Profesyonel Meslek Örgütleri

PMÖ bir mesleğin daha iyi koşullarda icra edilebilmesi, meslek mensuplarının durumlarının iyileştirilmesi, hizmet kalitesinin geliştirilmesi ve mesleğin icrası esnasında kamunun zarar görmesinin engellenmesi için faaliyetlerde bulunan, kar amacı gütmeyen kuruluşlardır.

Hükümetlerle yakın ilişkiler içinde olmaları, hatta çoğu zaman devlet tarafından yasal olarak tanınmaları nedeniyle, profesyonel mesleklere ilişkin düzenlemelerin yürütülmesinde ve yeni düzenlemelerin yürürlüğe konmasında aktif rol oynarlar.

PMÖ'nin yetki sınırları da yine hükümetler tarafından belirlenir. Bu yetki, düzenlemenin tamamen PMÖ'ne bırakılması (self-regulation) gibi çok geniş olabileceği gibi, hükümetin gerektiğinde görüşüne başvurması gibi çok sınırlı da olabilir. Ancak, çoğunlukla PMÖ mesleğin icra ve idari kurallarına ve ilkelerine uyulmasını sağlama işlevini üstlenmiştir. PMÖ meslek mensuplarının söz konusu kurallara bağlılığını denetler ve kurallara uymayanları cezalandırır.

3. Kamu Yararı Savına Eleştiriler ve Profesyonel Hizmetlerin Düzenlenmesinde Yeni Eğilimler

3.1. Ampirik Çalışmalar 'Kamu Yararı' Hipotezini Destekliyor mu?

Genel olarak düzenleme, özel olarak profesyonel hizmetlerin düzenlenmesi yıllardan beri akademik çevrelerde tartışılmaktadır. Bu araştırmalar arasında düzenlemelerin kamu yararına olduğunu savunanlar olduğu gibi çok sayıda karşı çıkan çalışma da mevcuttur.

Düzenlemelerin kamu yararına olduğu görüşüne karşı çıkanlar, yapılan düzenlemelerin ilgili piyasada rekabeti azaltıp, üreticilerin karlarını arttırmaya yönelik olduğu savunulmaktadır.¹¹ Her endüstride hizmeti verenler az sayıda ve nispeten homojen çıkarlara sahip oldukları için kolaylıkla örgütlenebildikler. Buna karşın, çok sayıda ve heterojen bir yapıda oldukları için tüketicilerin örgütlenmeleri daha zordur. Kolaylıkla örgütlenen üreticiler politikacıları veya mevcut düzenleme kurumlarını kolaylıkla etkileyip (capture) onları kendi lehlerine yasal düzenlemeler yapmaya ikna edebilmektedirler.

Düzenlemelerin, düzenleme yapılan endüstride mal ve/veya hizmeti üretenlerin

11 Posner A. Richard, Theories of economic regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2 Autumn, 1974, ss. 335-358; Stigler J. George, The theory of economic regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 Spring, 1971, ss. 3-21; Friedman, a.g.e.

menfaatine olduğu, profesyonel hizmetler söz konusu olduğunda daha bariz olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü profesyonel hizmetlerde düzenlemeler ya doğrudan PMÖ aracılığıyla yapılmakta ve yürütülmekte ya da devlet tarafından yapılırsa da düzenlemelerin yürütülmesi fiilen –devlet adına- meslek mensupları tarafından yerine getirilmektedir. Bu durum, düzenleme görevini yerine getiren meslek mensuplarının mesleki menfaatler ile kamu menfaati arasındaki seçimde kamu menfaatinden yana tavır alacağına ilişkin ciddi şüpheler doğurmaktadır.

‘Kamu Yararı’ görüşüne karşı çıkanlar tezlerini izaha basit bir akıl yürütme ile başlamaktadır: Düzenleme kamunun yararına olsaydı düzenleme talebinin kamudan gelmesi gerekirdi. Halbuki düzenleme talepleri hep söz konusu mal ya da hizmetin üreticilerinden gelmektedir.¹²

Kuşkusuz, eleştiriler bununla sınırlı değildir. Bir başka önemli eleştiri, düzenlemenin gerekçesini oluşturan ‘enformasyon asimetrisi’ argümanına karşı geliştirilmiştir. Gerçekten de bir profesyonel hizmetin münferit alıcısı olan bireylerin aldıkları hizmetin kalitesini değerlendirmeleri çok kolay değildir. Ancak, malın sürekli alıcısı olan ticari müşteriler zaman içinde aldıkları hizmet hakkında bilgi ve tecrübe sahibi olurlar. Ya da bu alıcılar aldıkları hizmetleri değerlendirmek için uzmanlar istihdam edebilirler. Ayrıca, alışverişin birden fazla kez tekrarlanması durumunda profesyonel meslek mensupları da fırsatçı davranmazlar. Müşterinin bir kez daha gelmesini sağlamak için ona en iyi hizmeti verirler. Bu nedenle hizmetin sürekli alıcısı olan ticari alıcılar için düzenleme ihtiyacı yoktur.¹³

‘Kamu Yararı’ görüşüne karşı çıkanların bir başka dayanağı düzenlemelerin kamunun yararına olmadığını gösteren ampirik çalışmalardır. Başta ekonomi olmak üzere birçok disiplinde yapılan çalışmalarda, dünyanın farklı bölgelerinde, farklı profesyonel mesleklerle ilişkin yapılan düzenlemelerin hizmeti alanların yararına sonuçlar vermediğini gösteren birçok akademik çalışma mevcuttur.

Avrupa Komisyonu için hazırlanan bir raporda AB üyesi ülkelerde, yasal hizmetler (avukatlar ve noterler), muhasebe hizmetleri (muhasebeciler, denetimciler ve vergi danışmanları), teknik hizmetler (mimarlık ve mühendislik) ve eczacılık alanlarındaki düzenlemeler incelenmiş ve şu sonuçlara varılmıştır: ¹⁴

☞ Yüksek derecede düzenlemenin olduğu ülkelerde mesleği icra eden kişi başına ciro (hizmet bedeli-fees), düzenleme seviyesinin daha düşük olduğu ülkelere

12 Friedman, s. 299

13 Stephen ve Love, ss.989-990

14 Paterson, Fink, Ogus vd., ss.91-125

göre daha yüksektir.

- ☞ Düzenleme düzeyinin düşük olduğu ülkelerde/mesleklerde verilen hizmet miktarı da fazladır.
- ☞ Düzenleme seviyesinin düşük olduğu ülkelerde hizmet veren birimlerin ölçeği büyümektedir. Ancak, bu büyüme yoğunlaşmada ve kar oranlarında bir artışa neden olmamaktadır.
- ☞ Düzenleme seviyesi ile hizmetlerin verimliliği arasında ters yönlü bir ilişki vardır.

Bu bulgular genel olarak düzenlemelerin kamu menfaati için yapıldığı savlarıyla çelişmektedir. Her bir düzenleme yöntemi için de benzeri sonuçlar elde edilmektedir.

3.1.1. Giriş Kısıtlamaları Hakkında Çalışmalar

Giriş Kısıtlamaları’nın etkisini inceleyen çalışmalar kısıtlamaların rekabeti engellediği, fiyatları yükseltip hizmeti verenlere rant yarattığı sonucuna varmaktadır.

Tıp ile ilgili mesleklerde (medical professions) lisanslamanın etkilerini inceleyen bir literatür taraması¹⁵ (survey) eğitim ve sınavlardan geçme, bir bölgede verilen lisansların başka bölgede tanınmaması gibi mesleğe girişi kısıtlayan uygulamaların fiyatlar ve kalite üzerindeki etkilerini inceleyen çalışmaları derlemiştir. Çalışmalar münferit olarak farklı sonuçlara ulaşıyor olsa da yazarlar çalışmaların lisanslama düzenlemelerinin kamu menfaatinden çok melek mensuplarının menfaatini kollamaya yönelik olduğu hipotezini desteklediği sonucuna ulaşmışlardır.

Birçok akademik çalışma, ABD’de çeşitli eyaletlerdeki baroların diğer barolara kayıtlı avukatların kendi eyaletlerinde mesleklerini icra etmesine getirdiği kısıtlamaların o eyaletteki avukatların sayısını azalttığı, gelirlerini arttırdığı sonucuna varmıştır.¹⁶

İngiltere ve Galler’de 1980’lerin ortalarına kadar sadece avukatlar¹⁷ para karşılığında gayrimenkul alım satımı yapma hakkına sahiptiler. Bu tekel 1985 yılında kaldırılıp, lisanslı uzmanlara (conveyancer) da gayrimenkul devri işlemleri yapma yetkisi verilmiştir. Bu düzenleme gevşemesinin etkisini araştıran çalışmalar, 1986’dan itibaren avukatların yeni girişlerin olacağını tahmin ederek gayrimenkul devri için aldıkları ücreti düşürdüklerini gözlemlemişlerdir.¹⁸ Benzer gelişmeler Hollanda ve Avustralya’da da vuku bulmuştur.¹⁹

15 Olsen, Reed Neil, ‘The regulation of medical profession’ Bouckaert B. and De Geest G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. III, Regulation of Contracts Aldershot: Edward Elgar içinde, ss. 1018- 1054

16 Stephen ve Love, s. 994

17 Burada avukat solicitor teriminin karşılığı olarak kullanılmıştır.

18 Stephen ve Love, s. 994

19 Commission of the European Communities (CEC), *Progress by member states in reviving and eliminating*

Polonya'da, yasal mesleklere girişteki engeller nedeniyle 1990'lı yıllarda davaların sayısı üç kat artmasına rağmen avukatların sayısı sadece 6900'den 7400'e çıkmıştır. Avukat kıtlığının ücretleri yukarı doğru fırlatması nedeniyle birçok kişi yasal tavsiye ve temsil hizmetlerinden yararlanamamaktadır.²⁰

3.1.2. Reklam Kısıtlamaları Hakkında Çalışmalar

Reklamlar, bir ekonomide tüketicinin enformasyona ulaşma maliyetlerini düşürüp, onların reklamı verilen mal ya da hizmet hakkında daha fazla enformasyon elde etmelerini sağlamak gibi çok önemli bir görevi ifa ederler. Reklamlar aracılığıyla tüketiciler, reklamı verilen ürünün fiyatı ve kalitesi hakkında bilgilendirilir, alternatiflerden haberdar edilir. Bu durum piyasalarda fiyat farklılıklarının ortadan kalkmasına, rekabetin artmasına yol açar. ²¹ Bu yüzden bazı araştırmacılar reklam kısıtlamalarının profesyonel örgütler tarafından tüketicilerin enformasyona ulaşma maliyetlerini yükseltmek ve rekabeti azaltmak amacıyla konduğunu iddia etmektedirler.²²

Ampirik çalışmaların büyük çoğunluğu hukuk alanında faaliyet gösterenlere (hukuk firmaları, avukatlar vs) ilişkin reklam kısıtlamalarının olmadığı piyasalarda rekabetin daha güçlü, buna paralel olarak bu hizmetler için talep edilen ücretlerin daha düşük olduğuna işaret etmektedir. Reklam sınırlamalarının kaldırılmasının hizmet kalitesini de olumlu yönde etkileyeceğini gösteren birçok çalışma mevcuttur. ²³

Optometrik hizmetlerde reklamın fiyat ve kalite üzerindeki etkilerini inceleyen Kwoka²⁴ optometrik hizmetler piyasasında reklam yapılmasına izin verilmesinin iddia edilen aksine kaliteyi düşürmeden fiyatları düşürdüğü sonucuna ulaşmıştır.

3.1.3. Fiyatlama Kısıtlamaları Hakkında Çalışmalar

Fiyatlama politikasına ilişkin en önemli endişe PMÖ tarafından ilan edilen 'tavsiye' fiyatların bir nevi minimum fiyat uygulamasına dönüşebilmesi ve fiyatların aşağı doğru hareket etmesini engellemesi riskidir. Bu konuda çok fazla çalışma mevcut değildir.

restrictions to competition in the ara of professional services, Commission Staff Working Document, SEC (2005) 1064, Brussels, 5.9.2005

20 CEC, Progress by member states in reviving and eliminating restrictions to competition in the ara of professional services, ss.14-15

21 Brozen Yale, 'Entry Barriers: Advertising and Product Differentiation' Ed. Goldschmid, Mann ve Weston, *Industrial Concentration: The new learning*, Little Brown Company, Boston, 1974 içinde, s.120

22 Stephen ve Love, s. 996

23 Stephen ve Love, ss. 997-998. Kaliteye ilişkin sonuçların daha belirsiz olmasındaki en önemli sonuç 'kalite' kavramının nasıl tanımlandığı ile ilişkilidir.

24 Kwoka John, 'Advertising and the price and quality of optometric services', *American Economic Review*, 74 (1), 1984, pp. 211-216

Ancak, bazı çalışmalarda hukuk ile ilgili mesleklerde minimum fiyat uygulamasının ücretlerin yükselmesine neden olduğu görülmüştür.²⁵

Hizmeti verenin ancak hizmeti alanı tatmin eden bir sonuç alması durumunda para alabildiği ÖŞBOK'ın –düzenlemeleri savunanların aksine- kaliteyi düşürmek bir yana kaliteyi yükseltip, ahlaki tehlike problemlerini sona erdireceği düşünülmektedir. Çünkü örneğin, bir avukatın müşterisinden para alabilmesinin tek yolu, müşterisini tatmin eden bir çözüme ulaşabilmesidir. Özellikle risk almayı sevmeyen veya uzun süreli davaları finanse edecek gücü olmayanlar ÖŞBOK'a izin verilmesi durumunda mahkemelerde haklarını daha kolay arayabileceklerdir. Böylece ÖŞBOK sadece hukuk alanında faaliyet gösterenleri değil, diğer alanlarda hizmet verenleri de daha fazla davalarla karşı karşıya bırakabileceği için, diğer mesleklerin mensuplarını da disipline eden bir uygulama olacaktır.²⁶

Devletin sağlıkta olduğu gibi yapılan hizmete sübvansiyon vermesi, sübvansiyon edilen hizmetin aşırı arzının ortaya çıkmasına ve maliyetlerin yükselmesine neden olmaktadır.²⁷

3.1.4. Organizasyonel Kısıtlamalar Hakkında Çalışmalar

Organizasyonel kısıtlamalar şeklindeki düzenlemeleri de kamu çıkarı ile bağdaştırmak kolay değildir. Aynı meslekten olanların büyük ölçekli firmalar içinde örgütlenmesinin birçok avantajı vardır. Bunlardan ilki ölçek ekonomileri (economics of scale) ile ilişkilidir. Ölçeğin büyümesi ile şirket içinde uzmanlaşma ve işbölümü mümkün olabilecektir. Örneğin büyük bir hukuk firması içinde hukukun farklı alanlarında uzmanlaşmış avukatların bulunması ve bundan kaynaklanan avantajlardan yararlanma mümkün olabilecektir. Benzer biçimde büyük ölçekli firmalar farklı türde hizmetlerin de verilebilmesine (economics of scope) ve bundan kaynaklanan avantajlara olanak verecektir. Halbuki organizasyonel kısıtlamalar nedeniyle, örneğin, muhasebecilerle, ticaret hukukçularının ya da doktorlar ile güzellik uzmanları, diyetisyenler gibi meslek mensuplarının aynı yerde çalışmasından kaynaklanan avantajlar ortadan kaybolmaktadır.²⁸

Benzer bir organizasyon sorunu kurumsal şirketler halinde örgütlenme ile ilişkilidir. Şirketleşmeye izin verilen durumlarda bile bireysel sorumluluk ilkesi korunmaktadır. Halbuki sorumluluğun birey ile kısıtlanmaması durumunda meslek mensubunun enformasyon asimetrisini suiistimal etmesini, kendi şirketindeki diğer ortaklar da sorum-

25 Stephen ve Love, ss. 1000-1001

26 Stephen ve Love, ss. 1001-1004 ve Garoupa ss.19-20

27 Garoupa, s.19

28 Stephen ve Love, ss. 1004-1005

lu olacakları için, engellemeye çalışacaklardır.²⁹

ABD'de sağlık sektöründeki organizasyonel kısıtlamaların kaldırılmasıyla ortaya çıkan 'walk-in' klinikler, organizasyonel kısıtlamaların kamu menfaati üzerine etkisine ilişkin önemli ipuçları taşımaktadır. Çoğunlukla müşteri trafiğinin yoğun olduğu alış-veriş merkezleri gibi yerlerde açılan bu birimlerde hemşireler, doktor yardımcıları³⁰ hatta bazen tıp doktorları hizmet vermektedir. Sadece grip, boğaz ağrısı, basit yaralanmalar gibi rutin hastalıkların tedavisinin yapıldığı bu sağlık birimlerinde hastalar doktorlardan alacakları hizmetten daha ucuza sağlık hizmeti alabilmektedir.³¹

Mesleki davranışlara ilişkin düzenlemelerin hedefi her ne kadar 'kamu yararı' olsa da bunların iki nedenle çok etkili olması beklenmemektedir. Birincisi, genellikle meslek içi çatışmalar ve meslekten men gibi yaptırımların bir bütün olarak mesleğe zarar vermesinden kaçınılır. İkincisi, mesleki davranışları denetleyen tazminat davaları (litigation in court) gibi alternatif mekanizmaları hala PMÖ denetlemektedir. Çünkü bu tip davalar büyük ölçüde uzman tanık gerektirmektedir. Uzman tanıklar meslektaşları aleyhine kararlar vermekten kaçınmaktadırlar.³²

3.2. Profesyonel Meslek Örgütleri ve Rekabet Hukuku

Mesleklerindeki düzenlemeleri uygulamaları nedeniyle PMÖ tabi oldukları yasalar tarafından rekabeti bozmakla suçlanmış ve mahkum olmuşlardır. Bu bölümde, rekabet hukuku uygulamalarının köklü geçmişi nedeniyle daha zengin bir örnek dava arşivine sahip olan ABD ve daha yakın ekonomik ve siyasi ilişkilerimiz olması nedeniyle AB'den bu tip uygulamaların bazı örnekleri yer almaktadır.

Goldfarb ailesi Fairfax, Virjinya'da alacakları ev için gerekli değerlendirme raporu (*title search*) için çeşitli avukatlara başvurmuşlar fakat hiçbir avukattan Fairfax barosunun belirlediği asgari ücret tarifesinin altında bir ücret teklifi alamamışlardır. Bunun ABD'deki rekabet yasalarında en önemli rekabeti ihlal gerekçelerinden biri olan 'Fiyat Sabitleme' eyleminin tezahürü olduğu gerekçesiyle mahkemeye başvurmuşlardır. 1975 yılında karara bağlanan Goldfarb v. Virginia State Bar³³ davasında **Yüksek Mahkeme Goldfarb**'ları haklı bulmuş ve Baronun asgari ücret belirlemesini bir rekabet

29 Stephen ve Love, ss. 1008-1009

30 ABD'de, sadece bir tıp doktoru gözetiminde sağlık hizmeti verme yetkisi olan meslek mensubu (physician assistant).

31 OECD, s.26

32 Garoupa, s.21

33 421 U.S. 773

ihlali olarak değerlendirmiştir.

1977 yılındaki *Bates v. State Bar of Arizona*³⁴ davasında ise avukatlar ile Baro düzenlemelerle ilgili olarak karşı karşıya gelmiştir. Davacı avukat John Bates, Arizona Barosu'nun uyguladığı reklam yasağının hem ABD'de rekabeti düzenleyen Sherman Yasası'na aykırı hem de anayasadaki ifade özgürlüğünün ihlali olduğu gerekçesiyle dava açmıştır. Mahkeme Godfarb kararının aksine reklam yasağının Baro'ya yasayla verilmiş bir hak olduğuna hükmetmiş, ancak anayasanın ifade özgürlüğünü düzenleyen hükmüne aykırı olduğu sonucuna varmıştır.

Federal Ticaret Komisyonu (*Federal Trade Commission*) da Amerikan Tıp Birliği (*American Medical Association*) davasında³⁵ Birliğin uyguladığı reklam yasağının rekabet (*antitrust*) yasalarına aykırı olduğu hükmüne varmıştır. Aynı Komisyon Kaliforniya Dişçiler Birliği'nin (*California Dental Association*) reklam kısıtlamalarını rekabet yasalarına aykırı bulmuştur.³⁶

ABD Adalet Bakanlığı Ulusal Mühendisler Birliği'nin (*National Society of Professional Engineers*), meslek etiği adına, üyelerinin rekabetçi teklifler vermesini yasaklayan düzenlemesini ülkedeki rekabet kanunlarına aykırı bulmuştur. Birliğin, böyle bir sınırlamanın meslektekilerin kalitesiz işler çıkartıp kamu güvenliğini tehlikeye sokma risklerini minimize etmek olduğu şeklindeki savunmasını kabul etmeyen Bakanlık, Birliğin rekabetçi tekliflerin etik olmadığına dair ifadeler kullanmasını da yasaklamıştır.³⁷

İspanya'da faaliyet gösteren Resmi Endüstriyel Mülkiyet Hakları Acentaları Birliği (*Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Industrial- COAPI*) şirketlerin patent başvurusu, isim tescili gibi fikri ve sınai mülkiyet hakları ile ilgili işlemlerini takip eden acentaların bir üst birliğidir. Birlik kendisine bağlı acentalar için uygulanması zorunlu bir ücret tarifi belirlemektedir. 1990 yılında bir şikayet üzerine AB Komisyonu Birlik aleyhine sabit fiyat belirlenmesi uygulamasının rekabet yasalarını ihlal ettiği iddiasıyla dava açmıştır. Birliğin fiyat belirlemenin kendilerine kanunlarla verilen bir yetki olduğunu ve uygulamanın aslında kalite rekabetini teşvik ettiği savunmasını kabul etmeyen Komisyon uygulamanın sona ermesi yönünde karar almıştır.³⁸

Avrupa Komisyonu Haziran 2004'te Belçika Mimarlar Birliğini tavsiye niteliğinde

34 433 U.S. 350

35 94 FTC 701 (1979)

36 526 U.S. 756

37 435 U.S. 679

38 Case COMP/33.686

asgari ücret tarifesini yayınlamaktan suçlu bulmuştur. Komisyon, kararında, Birliğin üyelerinin piyasadaki davranışlarını koordine ettiğine ve bu yolla rekabeti kısıtladığına hükmetmiş ve Birliği 100,000 Euro ödemeye mahkum etmiştir.³⁹

3.3. Dünyada Profesyonel Hizmetlerin Düzenlenmesindeki Trendler

Çeşitli ülkelerde profesyonel mesleklerde farklı seviyelerde düzenlemeler vardır. Genel olarak bakıldığında ABD’de düzenleme AB ülkelerine göre daha yumuşak iken,⁴⁰ hem AB ülkeleri arasında hem de farklı meslek grupları arasında farklılıklar mevcuttur.⁴¹ Mevcut durumda ülkeler ve meslekler arasında farklılıklar olsa da genel trend, en azından batı ülkelerinde, düzenlemelerin yumuşatılması hatta tamamen ortadan kaldırılması yönündedir.⁴²

OECD’nin 1997 yılı mart ayında düzenlediği ‘Düzenlemede reform aracılığıyla serbestleşmenin ilerletilmesi’ (Advancing liberalization through regulatory reform) konulu atölye çalışmasında tüm dünyada uluslararası ticaretin artırılması ve düzenlemelerin azaltılmasını öngören anlaşmalar çerçevesinde profesyonel hizmetlerde ne gibi uyarlamalar yapılması gerektiği tartışılmış ve aşağıdaki prensipler üzerinde uzlaşmıştır.⁴³

- ☞ Düzenlemenin amacı hizmet kalitesinin sürdürülmesi ve tüketicinin korunmasıdır. Ancak bu düzenlemeler gereğinden fazla ve ulusal ve uluslararası rekabeti önleyici şekilde olmamalıdır.
- ☞ Yabancı profesyonellere ve yatırımcılara karşı ayrımcılıktan kaçınılmalıdır
- ☞ Pazara erişim şeffaf, tahmin edilebilir ve adil prosedürlere dayanmalıdır.

Aynı atölye çalışmasında aşağıdaki spesifik politika tavsiyelerinde bulunmaktadır:

- ☞ Profesyonel meslektekiler nasıl kurulacaklarını (şirketleşme, ortaklık, bireysel çalışma vs.) seçmekte özgür olmalıdırlar.
- ☞ Yabancılarla ortaklıklar üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmalıdır
- ☞ Pazara erişimdeki milliyet ve yerleşik olma şeklindeki kısıtlamalar kaldırılmalıdır
- ☞ Farklı ülkelerdeki uygulamalar birbirleriyle uyumlandırılmalıdır.

39 COMP/38.2549 http://ec.europa.eu/competition/sectors/professional_services/cases/decisions.html

40 Garoupa, a.g.e..

41 Paterson, Fink, Ogus vd. a.g.e.

42 OECD ülkelerindeki gelişmeler için OECD *Competition in professional services* 1999 raporuna bakılabilir.

43 OECD, s.36

Gerek coğrafi gerekse ekonomik ve siyasi olarak yakın olduğumuz ve aralarına katılmak üzere halen müzakereler yürüttüğümüz AB ülkelerinde de benzer bir eğilim söz konusudur.

Mart 2000'de yürürlüğe giren Lizbon stratejisi 2010 yılında Avrupa'yı dünyanın en rekabetçi ve en geniş bilgi tabanlı ekonomisi haline getirmeyi hedefleyen yeni bir ekonomik reform programını kabul etmiştir. Bu hedef çerçevesinde hizmetler sektörüne özel bir önem atfedilmiştir. Akabinde, Komisyon, profesyonel hizmetler de dahil olmak üzere, tüm hizmetlerde üye ülkeler arasında karşılıklı tanıma, sınırötesi hizmet sağlanmasının kolaylaştırılması, idari işbirliği ve kuralların uyumlandırılması ile ilişkili adımlar atılmıştır. Ayrıca, 2003 yılı Kasım ayında ülkelerin rekabet otoriteleri ile de toplantılar yapılmış ve profesyonel hizmetler alanında reform yapılması yönünde çalışmalar başlatılmıştır.⁴⁴

Avrupa Birliği üyesi ülkeler, emeğin serbest dolaşımı prensibi çerçevesinde, AB dışındaki ülkelere gelen profesyonel meslek sahiplerine sınırlamalar uygulaması da, AB ülkelerinden gelenlere uyguladıkları sınırlamaları kaldırmaktadırlar. Artık, bir ülkede doktorluk ya da avukatlık yapabilen bir kişi bir başka üye ülkede de mesleğini icra edebilmektedir. Bu yasaya dayanarak, günümüzde birçok İspanyol doktor, doktor açığının olduğu komşu Portekiz'de doktorluk yapmaktadır.⁴⁵

Avrupa'da PMÖ tarafından getirilen düzenlemeler yıllarca rekabet otoritelerinin denetiminden müstesna olmuştur. Ancak, 2002 yılındaki Wouters kararından beri Avrupa Adalet Mahkemesi (European Court of Justice) profesyonel mesleklerde düzenlemelerin olabileceğini fakat bu düzenlemelerin rekabeti engelleyici nitelikte olmayacağına hükmetmiştir. Devletin doğrudan yaptığı düzenlemeler ile PMÖ aracılığıyla yapılan düzenlemeler arasında ayırım yapılmakta, düzenleme eğer devlet tarafından doğrudan yapılıyorsa muafiyet devam etmekte, PMÖ tarafından yapıyorsa rekabet hukukuna tabi olmaktadır.⁴⁶

Profesyonel mesleklerde ücretler geleneksel olarak uygulanması zorunlu tarifeler ile belirlenmekteydi. 1970 ve 1980'li yıllarda zorunlu tarifler belirleme hakkı lağvedildi ve zorunlu tarifeler 'tavsiye tarife'lere dönüştü. 1990'lardaki deregülasyon dalgasında birçok ülkede tavsiye tarifeler de kaldırılmış, yerini piyasada belirlenen fiyatlar aldı. Bu konuda ayrıcalıklarına hala sürdüren noterler için de benzeri düzenlemeler düşü-

44 Commission of the European Communities (CEC), 'Report on competition in professional services', Communication from the Commission, Com (2004) 83 final, Brussels, 9.2.2004

45 Garoupa, s.15

46 Garoupa, s.14

nülmektedir.⁴⁷ Ücretlere ilişkin gelişmeler tarifelerle sınırlı değildir. Diğer kısıtlamalarda da yumuşamalar söz konusudur. Örneğin, 1990'lardan itibaren İngiltere'de avukatlar kazandıkları davalara daha yüksek bir ücret talep etmeye başladılar. Benzer düzenlemeler Avrupa'da da düşünülmeye başlanmıştır.⁴⁸

Son yirmi yılda AB üyesi ülkelerde reklam kısıtlamalarının da yumuşadığını görmekteyiz. 1970'li yıllarda İngiltere hukuk ve muhasebe ile ilgili mesleklerdeki reklam kısıtlamalarını kaldırdı. 1990'lı yıllarda Danimarka da hukuk, muhasebe ve mimarlıkla ilgili mesleklerdeki reklam kısıtlamalarından vazgeçti. 2000'li yıllarda reklam üzerine sıkı kısıtlamalar uygulayan Almanya da bu kısıtlamaları gevşetti. Benzer yumuşamaların diğer ülkeleri ve birçok meslek grubunu da kapsayacak şekilde genişletilmesi planlanmaktadır.⁴⁹

Avrupa Komisyonu'nun 2004 yılında hazırladığı profesyonel hizmetlerin düzenlemesine ilişkin raporunda⁵⁰ işin gereğine göre çok karmaşık olan giriş koşullarının kolaylaştırılmasının, belirli mesleklerin tekelinde olan işlerin mümkünse başka meslek gruplarına da açılmasının tüketicilerin menfaatine olacağı dile getirilmektedir.

Aynı raporda, organizasyon kısıtlamalarının ise aynı meslekteki kişiler arasındaki işbirliğini kısıtlaması, mimarlık, mühendislik gibi mesleği icra edenlerin bağımsızlığının korunmasına ihtiyaç olmayan mesleklerde bağımsızlığı zorlaması nedeniyle savunulması en zor düzenlemeler olduğu vurgulanmaktadır.⁵¹ Nitekim, 1990'lardan beridir Avrupa'daki hukuk şirketlerinin yapısı hızla değişmektedir. Bireysel olarak ya da bir başka meslektaşıyla ortaklık içinde çalışan avukatların yerini, büyük profesyonel ortaklıklar, korporasyonlar ve birden fazla disiplinden profesyonel meslek mensuplarının birlikte çalıştıkları organizasyonlar almaktadır.⁵²

Avrupa Birliği, 2004-2005 yıllarında, PMÖ ve her ülkedeki düzenleme ve rekabet otoriteleri ile görüşmeler yapıp profesyonel hizmetler piyasasındaki rekabeti kısıtlayıcı düzenlemeleri ortadan kaldırmak amacıyla neler yapılabileceği konusunda müzakerelede bulunmuştur. Bu görüşmeler sonucunda her devlet kendi ülkesindeki düzenlemeleri azaltmak ve ortadan kaldırmak amacıyla adımlar atmış ya da atacağını taahhüt

47 CEC, *Report on competition in professional services*, ss.11-13

48 Garoupa, s.19

49 CEC, *Report on competition in professional services*, ss.14

50 CEC, *Report on competition in professional services*, ss.15-16

51 CEC, *Report on competition in professional services*, s. 17

52 Groupa, s.20

etmiştir. Ülkelerin rekabet hukuklarında paralel düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan ya da yapılması planlanan düzenlemelerden bazıları şunlardır:⁵³

- ✎ Macaristan noter sayısındaki kısıtlamaları gözden geçirmeyi planlamaktadır.
- ✎ İtalya daha önce sadece beş yıllık okullardan mezun olan mühendis ve mimarlara verilmiş olan yetkileri üç yıllık okuldan mezun olanları da içine alacak şekilde genişletmiştir.
- ✎ Hollanda noterlerin ve avukatların tekelinde olan bazı işlemleri yeniden gözden geçirmektedir.
- ✎ Slovakya eczanelerin eczacı olmayanlar tarafından da açılabilmesine izin vermiştir. Eczane zincirlerinin de kurulabilmesine izin verilmesi planlanmaktadır.
- ✎ Almanya avukatların mahkeme dışı işlerde uygulanan sabit fiyat tarifelerini kaldırmıştır. Noterlerin sabit tarifeleri için de bir reform düşünülmektedir.
- ✎ Fransa muhasebecilerin reklam vermeleri üzerindeki kısıtlamaları gevşetmiştir.

4. Türkiye’de Profesyonel Hizmetlerin Düzenlemesi, Meslek Kuruluşları ve Rekabet

4.1. Türkiye’de Profesyonel Meslek Örgütlerinin Kuruluş Gerekçelerine Tarihsel Bakış

Türkiye’de belirli mesleklerin düzenlenmesi ve örgütlenmesinin tarihsel kökenleri, Avrupa’da olduğu gibi Orta Çağ’a kadar uzanmaktadır. Selçuklu döneminde, 13. Yüzyıl başlarında Arap Fütüvvet anlayışından etkilenen Ahi Evren tarafından kurulan Ahilik teşkilatı, Moğol istilasının yarattığı koşullardan faydalanarak, kısa süre içerisinde yaygınlaşmış ve güçlenmiştir. Bir meslek örgütlenmesi olmanın ötesinde siyasal güce de sahip olan Ahilik teşkilatı, Osmanlı döneminde merkezi devlet aygıtının güçlenmesiyle beraber 15. Yüzyıl’ın sonu itibarıyla yerini lonca düzenine bırakmıştır. Loncaların kurumsal ideolojisi Ahilik’in mirası nedeniyle dinsel–ahlaki bir nitelik arz etmeye devam etmiştir. Ancak, Osmanlı topraklarının genişlemesi ve gayrimüslim nüfusun artması sonucunda loncalar 18. Yüzyıl başlarından itibaren din esaslı olarak örgütlenmeyi bırakmış, farklı din mensuplarının bir araya geldiği gedik yapılanması ortaya çıkmıştır. Osmanlı loncaları bu dönemde eski etkinlik ve işlevlerini kaybetmeye başlamış ve en nihayetinde 20. Yüzyıl başında resmen lağvedilmiştir.

Kapitalizm öncesinde ortaya çıkan lonca kurumu piyasalarda rekabeti engellemiş,

53 Yapılan ya da yapılması düşünülen düzenlemelerin bir listesi CEC, *Report on competition in professional services* de bulunabilir.

tekeli bir yapı oluşturmuştur. Kentlerde meslek dallarına göre örgütlü olan loncalar, mesleğe giriş kısıtlamaları getirmenin ötesinde lonca-içi rekabeti de azaltacak şekilde birçok kural geliştirmiştir. Sözcük anlamı imtiyaz olan gedikler bunlardan bir tanesidir. Gedik sisteminde her meslek dalında faaliyet gösteren dükkân ve tezgâh sayısı sabitlenmiş, izinsiz üretim ve ticaret engellenmiştir. Loncalar ayrıca hammadde temini ve üyeleri arasında adil şekilde dağıtımına önem vermiş, devletten sık sık bu konuda müdahale talebinde bulunmuştur. Bu düzenlemeler Osmanlı'da sermaye birikimini ve -buna bağlı olarak- iktisadi gelişmeyi engellemiştir. Bursa gibi yerel ölçekli değil, uzak pazarlara yönelik olarak da üretim yapan kentlerde lonca haricinde çalışan veya lonca üyesi olmakla beraber gedik kısıtlamalarına riayet etmeyen girişimciler ortaya çıkmış olsa da, genelde devlet müdahalesi ile bu gelişmeler engellenmiştir. Lonca düzeni 1838 Balta Limanı Anlaşması ile Osmanlı piyasalarının nispeten serbestleşmesi ve gediklerin tekeline son verilmesi sonucunda çözülmeye başlamış, artan dış ve iç rekabet karşısında zanaatkarlar verimlilik artışı gerçekleştirmek ya da üretimden çekilmek zorunda kalınca lonca kuralları anlamını yitirmiş ve belirtmiş olduğumuz üzere bir süre sonra resmen kaldırılmıştır⁵⁴.

Türkiye'de çağdaş anlamda mesleki örgütlenmelerin ortaya çıkışı lonca düzeninin çözülmesiyle çakışmaktadır. İlk ziraat odaları 1881 tarihli bir tüzükle oluşturulmuş, ilk ticaret odası ise 1882 yılında İstanbul'da kurulmuştur. 1910 yılında Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesi kabul edilerek bu konuda ilk hukuksal düzenlemeye gidilmiştir⁵⁵. Profesyonel hizmetlere yönelik olarak bildiğimiz ilk örnek ise 1876 yılında kabul edilen Dersaadet Dava Vekilleri Cemiyeti Tüzüğü ile baro kurulması ve günümüzde avukatlık olarak adlandırılan mesleğe ilişkin kuralların ilk kez ortaya konulmasıdır⁵⁶. Ülkemizde çağdaş mesleki örgütlerin kurulmasının Batılı ülkelere paralel olarak gerçekleştiği söylenebilir⁵⁷. Mesleklerin düzenlenmesi ve örgütlenmesi başından itibaren birbirleriyle yakından bağlantılı süreçler olarak gelişmiştir.

Cumhuriyet döneminde meslek örgütlerine ilişkin farklı özel yasalar çıkartıldığı görülmektedir. Meslek örgütleri Cumhuriyet'in ilk yıllarında ziraat, ticaret ve sanayi ve tabipler odalarıyla barolardan ibarettir ve ticaret ve sanayi odaları başta olmak üzere

54 Çağatay, Neşet *Ahilik Nedir?*, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1990, ss. 15-16; Pamuk, Şevket. *100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, ss. 55-64 ve 166-168.

55 Üskül, Zafer *Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları*, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi 36. Dönem Çalışma Raporu. İstanbul. 2001

56 Bozkurt, H. Argun. *Hukukun Öyküsü*, Ankara Barosu, Ankara 2010, s. 89-91.

57 Topçuoğlu, Metin "Rekabet Hukuku Uygulamasında Teşebbüs Birlikleri". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 50 (4), 2001, ss. 129-130.

sıkı bir idari vesayet altındadır. 1950’li yıllarda kabul edilen bir dizi kanun ile bir yandan yerel düzeyde kurulmuş bulunan meslek örgütleri merkezi üst kuruluşların çatısı altında toplanırken diğer yandan yeni örgütler oluşturulmuş ve genel olarak idari vesayet gevşetilmiştir. Bu kanunlarda söz konusu örgütler “mesleki teşekkül mahiyetinde kamu kurumları” ve “amme hizmetine yararlı bir meslek teşekkülü” gibi⁵⁸ hukuksal nitelikleri açısından farklılık doğuracak muhtelif şekillerde tanımlanmışlardır.

1961 Anayasası’nın 122’nci maddesi, 1982 Anayasası’nda da muhafaza edilen “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” statüsünü getirerek bu sorunu çözmüştür. 1961 Anayasası kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özerk olmasını öngörmüş iken 1982 Anayasası genel eğilimi doğrultusunda mesleki örgütleri daha ayrıntılı ve sınırlayıcı bir şekilde düzenlemiştir⁵⁹.

Mevcut çalışma açısından 1982 Anayasası’nın konuyla ilgili 135’inci maddesi, özellikle ilk fıkrası, önem taşımaktadır. Zira, bu fıkra da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ortak maksadına, bir başka deyişle belirli mesleklerin özel mesleki örgütlenmeler aracılığıyla düzenlenmesinin gerekçelerine yer verilmektedir. Bu şekilde dört gerekçe sıralanmaktadır:

- ☞ 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 disiplinini ve ahlakını korumak.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları idarenin bir parçasını oluşturmaları itibarıyla kamu yararı maksadıyla faaliyette bulunmak durumundadırlar. Bu açıdan bakıldığında Anayasa koyucunun 135’inci maddenin birinci fıkrasında bu meslek kuruluşlarının faaliyetleri ile varılmak istenen maksadı açıkça belirttiği görülmektedir. Bu bağlamda bilhassa “mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak” ibaresi önem taşımaktadır; çünkü Anayasa koyucu kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından meslek erbabının menfaatine yönelik olarak gerçekleştirilecek hangi faaliyetlerin kamu yararı maksadına hizmet edeceğini sıraladıktan sonra bu ibarede “genel menfaatlere” atıfta bulunarak kuruluşların diğer faaliyetlerinde meslek

58 T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. 28/09/2009 tarih ve 2009/6 sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu: ss. 8-10. Erişim: <http://cankaya.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/ddk/ddk31.pdf> [30.12.2009].

59 Ayrıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu statüsünün yanı sıra kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşu statüsü getirilmiştir; ama bu iki statü aynı Anayasal hükümlere tabi olduğundan bu çalışmada aksi belirtilmediği sürece ilk terim her iki statüyü de kapsayacak şekilde kullanılmaktadır.

erbabını değil, genel olarak kamuyu göz önüne alması gerektiğini hükme bağlamaktadır. Yine de konuyla ilgili yargı kararları incelendiğinde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının hukuki niteliği konusunda birtakım tereddütlerin devam ettiği görülmektedir⁶⁰.

Ne 1961 ne de 1982 Anayasası'nda hangi mesleklerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları aracılığıyla düzenlenmesi gerektiği hususunda bir hüküm yer almıştır. Kanun vasıtasıyla herhangi bir meslek için bu nitelikte bir kuruluş oluşturulması mümkündür. Kanun koyucu tarafından bazı mesleklerin bir mesleki kuruluş olmadan düzenlenmesi önünde de bir engel bulunmamaktadır. Konuyla ilgili ayrıntılı hükümler içeren 1982 Anayasası meslek kuruluşlarının nasıl örgütlenmesi gerektiğine ışık tutacak genel ilkeler ortaya koymaktan da uzak kalmıştır.

Sonuç olarak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tabi oldukları yasal düzenlemeler ve örgütsel yapıları açısından yeknesak olmayıp tam tersine büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Kuruluş kanunları ile meslek kuruluşlarına belirli kamu görevleri de verilebilmektedir. Bu nedenle Anayasa'da yer alan genel çerçevenin yanı sıra kuruluşların yasal dayanaklarının da incelenmesi gerekmektedir.

4.2. Türkiye'de Mevcut Profesyonel Meslek Örgütleri ve Düzenlemelerde Yer Alan Kuruluş Gerekçeleri

Hali hazırda Türkiye'de 19 müstakil kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ve üst kuruluş bulunmaktadır⁶¹. Ayrıca, Gümrük Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Gümrük Müşavirliği, Gümrük Müşavirleri Odaları ve Gümrük Müşavirleri Odaları Birliği Kanunu Tasarısı Taslağı ile kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşlarına bir yenisinin eklenmesi planlanmaktadır. Üst kuruluşların çatısı altında örgütlü, yerel düzeyde kurulmuş bulunan meslek örgütlerinin sayısı ise 5.000'e yaklaşmaktadır⁶². Buna karşılık, bazı meslek kuruluşlarının yerel örgütlenmesi bulunmamaktadır.

Söz konusu 19 kuruluş ve üst kuruluş şunlardır:

Türk Dışhekimleri Birliği (TDB)

Türk Eczacıları Birliği (TEB)

Türk Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK)

60 Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar* – Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 322.

61 T.C. Devlet Denetleme Kurulu'nun 28/09/2009 tarihi ve 2009/6 sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu'nda 18 meslek kuruluşu ve üst kuruluşu incelenmektedir. Bunun nedeni raporun hazırlandığı tarihte henüz Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün yürürlüğe konulmamış olmasıdır.

62 T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, s. 2.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB)
Türk Tabipleri Birliği (TTB)
Türk Veteriner Hekimleri Birliği (TVHB)
Türkiye Barolar Birliği (TBB)
Türkiye Noterler Birliği (TNB)
Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB)
Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği (TSRŞB)
Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği (TOBB)
Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB)
Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği
Türkiye Bankalar Birliği
Türkiye Katılım Bankaları Birliği
Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği
Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TURSAB)
Türkiye Tohumcular Birliği (TÜRKTOB)
Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği

Bu liste incelendiğinde göze çarpan ilk husus kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sadece dar anlamıyla bazı mesleklerin, yani profesyonel hizmetler ile esnaf ve sanatkârlığın değil, belirli hizmet sektörlerinin de düzenlendiğidir. Dolayısıyla bazı meslek kuruluşlarının üyeleri serbest meslek erbabı olan gerçek şahıslardan, diğerlerinin üyeleri ise özel hukuk tüzel kişilerinden oluşmaktadır.⁶³

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ilgili olarak göze çarpan bir başka ayırım ise bazı kuruluşlar belirli bir meslek dalına ilişkin olarak oluşturulmuşken diğerlerinin çatısı altında birden fazla mesleği, hatta TOBB örneğinde olduğu gibi tüm ticaret erbabını barındırmasıdır.

Ülkemizde kanunla kurulmuş olmakla beraber kamu kurumu niteliğinde olmayan meslek kuruluşları da vardır. Bunların başında ihracatçı birlikleri ve üst kuruluşları olan Türkiye İhracatçılar Meclisi, gümrük komisyoncuları dernekleri ve fikir ve sanat eserleri sahipleri meslek birlikleri gelmektedir. Tarım sektöründe kurulan bazı örgütler de bu çerçevede değerlendirilebilir.⁶⁴

63 Bu durumun yerindeliği tartışmaya açıktır.

64 T.C. Devlet Denetleme Kurulu'nun 28/09/2009 tarih ve 2009/6 sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu'nda tarımsal kooperatifler de bu kapsamda ele alınmakla beraber kanaatimizce kar amacı güden kuruluşlar olan kooperatifler meslek kuruluşu olarak kabul edilemez.

Tablo 1: Meslek Sayısı

| MESLEK SAYISI | ÜYELİK | | |
|---------------|-----------------------|---|--|
| | Serbest Meslek Erbabı | | Özel Hukuk Tüzel Kişilikleri |
| | Tek Meslek | TDB TEB TTB TVHB TBB TNB TÜRMOB Türkiye Değerleme Uzman- ları Birliği | TSRŞB TZOB Türkiye Bankalar Birliği Türkiye Katılım Bankaları Birliği Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği TURSAB TÜRKTOB |
| | Birden Fazla Meslek | TESK TMMOB | TOBB |

Öte yandan, kanunla düzenlenmiş olan bazı meslekler için kamu kurumu niteliğinde olsun olmasın meslek kuruluşları oluşturulması öngörülmemiştir. Örneğin 5193 sayılı Optisyenlik Hakkında Kanun optisyenlik mesleği ve müesseselerini düzenlemekte, ancak meslek erbabının ya da müesseselerin herhangi bir kuruluş çatısı altında örgütlenmesini öngörmemektedir.

Kanunla kurulmuş örgütlenmeler esasen mesleki örgütlenmenin iki modelinden birini oluşturmaktadır. Topçuoğlu'nun dikkati çektiği gibi çağdaş mesleki yapılanma iki şekilde ortaya çıkmış olup bunlardan biri kamu eliyle yapılanma iken diğeri kişilerin kendi serbest iradeleriyle oluşturdıkları dernek, vakıf, sendika, konfederasyon vb. örgütlerdir⁶⁵.

Gönüllü örgütler kanunla oluşturulan meslek kuruluşlarından önce kurulabilmekte veya özgül amaçlar taşıdıklarından bunlara eşlik edebilmektedir. Örneğin, ülkemizde bir yanda ticaret ve sanayi odaları varken diğer yanda çok sayıda sanayici ve işadamları dernekleri bulunmaktadır. Bazı durumlarda da kanunda meslek kuruluşu öngörülmemesine rağmen hizmet sektöründe gönüllülük esasına dayalı bir örgütlenme göze çarpmaktadır. Optisyenlik mesleği örneğine geri dönecek olursak birçok ilde kurulu gözlükçülük derneklerinin yanı sıra Türkiye Optik ve Optometrik Meslekler Birliği gibi ulusal ölçekli bir yapılanma da bulunmaktadır. Hatta Optisyenlik Hakkında Kanun'da ayrı bir meslek kuruluşu örgütlenmesinin gerekli görülmemesini bu sektörde zaten gönüllü örgütlenmenin gelişmiş olmasına bağlamak mümkündür.

Görüldüğü üzere, ülkemizde meslek kuruluşu yapılanması geniş bir yelpazeye ya-

65 Topçuoğlu. ss. 129-130.

yılmaktadır. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi, bu çalışmanın konusunu teşkil eden altı profesyonel hizmetin; yani tıp doktorluğu, eczacılık, avukatlık, noterlik, mali müşavirlik (muhasebe, denetim ve vergi danışmanlığı hizmetleri) ile mühendislik ve mimarlıktan oluşan teknik hizmetlerin tamamı Türk hukukunda ‘kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları’ olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, ülkemizde profesyonel hizmetler için ortak bir örgütlenme anlayışından söz etmek mümkündür.

Diğer yandan, Türkiye’de profesyonel hizmetlerin düzenlenme gerekçelerine ilişkin olarak Anayasa’da yer alan genel çerçevenin yanı sıra örgütlerin kuruluş kanunlarının da incelenmesi gerekmektedir. Söz konusu kuruluş kanunlarının amaç kısımlarında genelde Anayasa hükümleri tekrarlanmakla beraber bazı ek ifadeler de görülebilmektedir. Ayrıca, kuruluşların görevlerinin düzenlendiği hükümler önem taşımaktadır.

Türk Tabipleri Birliği, 6023 sayılı Kanunun 1’inci maddesi doğrultusunda, “tabipler arasında mesleki deontolojiyi ve dayanışmayı korumak, tabipliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak ve meslek mensuplarının hak ve yararlarını korumak amacıyla kurulmuş” bulunmaktadır. Görüldüğü üzere, Türk Tabipleri Birliği’nin mensuplarının hak ve yararlarını ve aralarındaki dayanışmayı korumak gibi Anayasal hükümlerin haricinde bazı amaçları da bulunmaktadır.

6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu’nun ilk maddesi ise Anayasal hükümleri tekrar etmektedir. Buna göre, Türk Eczacıları Birliği “eczacıların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, eczacılığın genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak; eczacıların birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere, meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadıyla” kurulmuştur.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 76’ncı maddesine göre barolar “avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlâkını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmaları yürüten” meslek kuruluşlarıdır. Görüldüğü üzere barolara mesleğin düzenlenmesinin ötesinde hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak ve korumak gibi bazı kamu görevleri verilmiş durumdadır. Aynı Kanun’un 110’uncu maddesine göre baroların üst kuruluşu olan Türkiye Barolar Birliği’nin “Baroların çalışmalarını ortak amaca ulaşacak şekilde tasarlayıp meslekin gelişmesini sağlamak”, “Baro mensuplarının genel menfaatlerini ve meslekin ahlak, düzen ve geleneklerini korumak”, “Türkiye barolarını ve mensuplarını birbirine tanıtarak aralarındaki meslek bağıni kuvvetlendirmek”, “Her il merkezinde baro kurulmasına ve vatandaşlarda kendilerine ait davaları avukatlar eliyle açmanın ve savunmanın lüzum ve faydaları hakkındaki inancı

yerleştirmeye çalışmak”, “Avukatların meslekte gelişmelerini teşvik edecek ve sağlayacak her türlü tedbirleri almak”, “Hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak ve korumak, bu kavramlara işlerlik kazandırmak” ve “uyulması zorunlu meslek kurallarını tespit ve tavsiye etmek” gibi birçok görevi bulunmaktadır. Baroların olduğu gibi Türkiye Barolar Birliği’nin görevlerinin de bir kısmı avukatlık hizmetlerinin düzenlenmesine bir kısmı ise hukuk sisteminin daha iyi işlemesine yöneliktir.

Türkiye Noterler Birliği 1512 sayılı Noterlik Kanunu’nun 163’üncü maddesine göre “noterlik meslekinin amaçlarına uygun bir şekilde görülmesini, meslekin gelişmesini ve meslektaşlar arasında birlik ve yardımlaşmayı sağlamak üzere” kurulmuştur. 166’ncı maddeye göre Türkiye Noterler Birliği’nin görevleri arasında “Meslektaşlar arasında birlik ve yardımlaşmayı sağlamak”, “Noterlerin genel menfaatlerini ve meslekin ahlak, düzen ve geleneklerini korumak” ve “Uyulması zorunlu meslek kurallarını tespit ve tavsiye etmek” gibi hususların yanı sıra “Üyelerinin ev sahibi olmaları, çocuklarının tahsillerini iyi şartlarla yapabilmeleri ve sair sosyal hizmetlerden faydalanmaları konusunda tedbirler almak” şeklinde kamu yararı ile ilgili olmayan bir görev de yer almaktadır.

3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’nun 14’üncü maddesine göre “meslek mensuplarının ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, bu mesleklerin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadıyla” serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli mali müşavirler odaları kurulmaktadır. Bu odaların üst kuruluşu TÜRMOB Kanun’un 29’uncu madde doğrultusunda “Mesleğin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar yapmak”, “Meslek mensuplarının menfaatlerini, mesleki ahlak, düzen ve geleneklerini korumak” ve “uyulması zorunlu meslek kurallarını belirlemek” gibi mesleğe yönelik faaliyetlerin yanı sıra “Maliye Bakanlığınca verilecek görevleri yerine getirmek” ve “Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak ve mesleki konularda resmi makamlarca istenen bilgi ve görüşleri vermek” gibi görevlere sahiptir.

6235 sayılı Kanun ile kurulan TMMOB’u diğer üst kuruluşlardan ayıran en büyük özellik birden fazla meslek dalını kapsamasıdır. TMMOB ayrıca Kanun’un 2’nci maddesi doğrultusunda “bütün mühendis ve mimarları ihtisas kollarına ayırmak ve her kol için bir oda kurulmasına karar vermek” ile görevlidir. Yani diğer mesleklerden farklı olarak mühendis ve mimarlar için ilk aşamada aşağıdan yukarıya değil, yukarıdan aşağıya bir örgütlenme öngörülmektedir. 6235 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinde ayrıca Anayasa’nın 135’inci maddesinin birinci fıkrasında sıralanan gerekçeler tekrarlanmakta

ve TMMOB'a "meslek ve menfaatleriyle ilgili işlerde resmi makamlarla işbirliği yaparak gerekli yardımlarda ve tekliflerde bulunmak" gibi görevler verilmektedir.

Ülkemizde profesyonel hizmetlerin düzenlenmesi ile ilgili dikkat çekilmesi gereken bir diğer husus, bazı profesyonel hizmetler için meslek kanunu ve meslek kuruluşu kanununun ayrı ayrı kabul edilmiş olduğudur. Örneğin, Avukatlık Kanunu hem avukatlık mesleğini hem de baroları ve Türkiye Barolar Birliği'ni düzenlerken, eczacılık mesleği 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun, eczacı odaları ve Türk Eczacıları Birliği ise yukarıda değindiğimiz 6643 sayılı Kanun ile düzenlenmektedir. Bu durumlarda mesleğin düzenlenmesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunun yanı sıra bazı kamu kurum ve kuruluşlarının da yetkileri olduğu görülmektedir. Örneğin, Eczacılık mesleğinin düzenlenmesinde meslek örgütü yanında Sağlık Bakanlığı da yetkilidir.

4.3. Türkiye'de Profesyonel Hizmetlere İlişkin Ne Gibi Düzenlemeler Var?

Hatırlanacağı üzere profesyonel hizmetlere ilişkin düzenlemeleri üç ana başlık altında incelemek mümkündür: Giriş düzenlemeleri, piyasa davranışlarına ilişkin düzenlemeler ve mesleki davranışlara ilişkin düzenlemeler. Türkiye'de profesyonel hizmetlere ilişkin kanuni hükümler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının uygulamaları incelendiğinde bu çalışmada ele alınan tüm meslek ve meslek grupları için her üç türden kısıtlamanın da mevcut bulunduğu görülmektedir.

Ancak, profesyonel meslekler tabi oldukları düzenlemelerin kapsamı ve katılımı açısından farklılık göstermektedir. Avukatlık ve noterliğin diğer profesyonel mesleklerle göre daha çok düzenlenmiş olduğunu söylemek mümkündür. Buna karşılık mühendis ve mimarlara ilişkin gerek genel gerekse de özel kanunlarda⁶⁶ yer alan düzenlemeler diğer profesyonel mesleklerdeki göre daha sınırlıdır.

4.3.1. Giriş Kısıtlamaları

Ülkemizde profesyonel meslekler için getirilmiş olan belli başlı *giriş kısıtlamalarını* karşılaştırmalı şekilde Tablo 2'de vermektedir. Sayı sınırlandırması sadece noterlik mesleği için öngörülmüştür. Noter olabilmek için sadece staj yapıp noterlik belgesi almak yetmemektedir. Belge sahipleri Adalet Bakanlığı tarafından tutulan bir deftere kayıt olmakta ve ancak sıra kendilerine geldiğinde, yani mevcut noterlikler boşaldığında ya da yeni noterlikler kurulduğunda atama usulüyle mesleğe başlayabilmektedir.

66 Ülkemizde 3458 sayılı Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Kanun'un yanı sıra kimya mühendisliği, ziraat yüksek mühendisliği, orman, orman endüstri ve ağaç işleri mühendislikleri ve lisanslı harita kadastro mühendisliği için özel kanunlar bulunmaktadır.

Tablo 2: Türkiye’de Profesyonel Mesleklere Giriş Kısıtlamaları

| Meslek | Tekel Hakkı | Asgari Eğitim / Staj Kısıtlaması | Sayı Sınırlaması | Meslek Kuruluşuna Üyelik Şartı | T.C. Vatandaşlığı Kısıtlaması | Sabıka / Disiplin Kısıtlaması |
|-------------------------------|-------------|----------------------------------|------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Tıp Doktorluğu | Var | Var | Yok | Var | Var | Var |
| Eczacılık | Var | Var | Yok | Var | Var | Var |
| Avukatlık | Var | Var | Yok | Var | Var | Var |
| Noterlik | Var | Var | Var | Var | Var | Var |
| Mali Müşavirlik (SMMM ve YMM) | Var | Var | Yok | Var | Var | Var |
| Mühendis ve mimarlık | Var | Var | Yok | Var | Yok ¹ | Yok |

¹ Lisanslı harita kadastro mühendisleri ile orman, orman endüstrisi ve ağaç işleri mühendisleri için vatandaşlık şartı aranmaktadır.

Meslek kuruluşuna üyelik şartıyla ilgili olarak Anayasa’nın 135’inci maddesi doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girmelerinin mecburi olmadığı hatırlatılmalıdır. Bunun yanı sıra danışman ya da öğretim görevlisi olarak çalışan, fiilen mesleğini icra etmeyen mühendisler için de ilgili odaya kayıt zorunlu değildir.

Belirli bir mesleğe kabul edilmek o meslekle ilgili tüm faaliyetlerin yerine getirilebileceği anlamına gelmemektedir. Örneğin, yeminli mali müşavirlerin halka açık şirketlerin hesaplarını denetleyebilmeleri için 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu kapsamında bağımsız denetim kuruluşu olarak yetkilendirilmiş bir kuruluşta görev yapmaları gerekmektedir. Noterler ise kendi aralarında birinci, ikinci ve üçüncü sınıf olarak ayrılmaktadır. Noterlik Kanunu’nun 27’nci maddesine göre “Birinci sınıf noterliğe birinci sınıf, ikinci sınıf noterliğe birinci veya ikinci sınıf, üçüncü sınıf noterliğe birinci, ikinci veya üçüncü sınıf noterler arasından, (...) isteklilerden birisi, Adalet Bakanı tarafından atanır.” Dolayısıyla, giriş kısıtlamalarını birincil ve ikincil olarak ikiye ayırmak ve bazı durumlarda ikincil kısıtlamaların etkisini ayrıca incelemek gereklidir.

Profesyonel mesleklere giriş kısıtlamalarının tamamı kanunlarla düzenlenmişken piyasa davranışlarına ilişkin kısıtlamaların bir kısmının kanunlarda diğer bir bölümünün ise bizzat meslek kuruluşları tarafından kabul edilen düzenlemelerde yer aldığı görülmektedir.

4.3.2. Fiyat ve Ücret Kısıtlamaları

Piyasa davranışlarına ilişkin kısıtlamaların en önemlisi *fiyat ve ücret düzenlemeleri*dir. Zira, bu tür düzenlemeler hizmet piyasalarında arz – talep dengesini doğrudan etkilemektedir. Bu çalışmada ele alınan tüm meslek ve meslek gruplarında fiyat ve ücret düzenlemeleri kabul edilmiş olup konunun ayrıntılı olarak incelenmesi yerinde olacaktır.

6023 sayılı Kanun’un 28/II maddesine göre Türk Tabipler Birliği İdari Heyetinin vazifeleri arasında “Tabip odalarının veya birlik teşekküllerinden herhangi birisinin göstereceği lüzum üzerine, muayene, ameliyat ve girişimsel işlem ücretlerinin miktarlarını gösteren rehber tarifeler düzenlemek.” yer almaktadır. Bu tarifeler Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi tarafından tasdik edildikten sonra Sağlık Bakanlığı’na bildirilmektedir.

6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu’nda da benzer bir hüküm yer almaktadır. 4/1’inci fıkranın (e) bendine göre “Hususi ihtisas komisyonlarına hazırlattıracağı ilaç fiyat tarifelerini Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâletinin tensip ve tasdikine arz etmek ve tasdik edilen tarifelerin tatbik olunup olunmadığını kontrol etmek” Birlik’in vazifeleri arasındadır. Görüldüğü üzere TEB tarafından hazırlanan tarifeler ancak Sağlık Bakanlığı tarafından onaylanması halinde geçerlilik kazanmaktadır. Uygulamada ilaç fiyatları Bakanlık tarafından belirlenmektedir. Bakanlık majistral, yani eczanelerde üretilen ilaçlar için de tarife belirlemektedir. Ayrıca 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun’un 39’uncu maddesi doğrultusunda Bakanlık şikâyet üzerine yapılacak tetkik sonucunda tarife üzerinde fiyatla ilaç sattığı tespit edilen eczacılara yazılı ihtar yapma ve aynı Kanun’un 44’üncü maddesi uyarınca idari para cezası verme yetkisine sahiptir. Dolayısıyla, eczacılıkta azami fiyat uygulaması olduğu söylenebilir.

Avukatlık hizmetleri için bir asgari ücret tarifesini bulunmaktadır. Avukatlık Kanunu’nun 168’inci maddesine göre tarifenin belirlenmesinde izlenen yöntem şudur: Barolar tarafından hazırlanan tarifeler Türkiye Barolar Birliği’ne gönderilmekte, birlik bu teklifleri dikkate alarak bir tarife hazırlayıp onaylanmak üzere ilgili bakanlık olan Adalet Bakanlığı’na sunmaktadır. Ancak, Adalet Bakanlığı’nın tarifeyi uygun görmemesi durumunda son sözü Türkiye Barolar Birliği söylemektedir. Buna karşılık, incelenen diğer tüm profesyonel mesleklerde tarifeler ilgili Bakanlık’ın onayına tabidir.

Kanun’un 164’üncü maddesine göre avukatlar asgari ücret tarifesini altında vekâlet ücreti kararlaştıramaz. Vekâlet ücretinin dava veya hükmolunacak şeyin değeri üzerinden belirlendiği durumlarda da bu değer tarifede yer alan ücretlerin altında olmamalıdır. Dolayısıyla ülkemizde ÖŞBOK uygulaması ancak kısmen hayata geçirilebilmektedir.

Fiyat ve ücret düzenlemelerinin en katı olduğu profesyonel meslek noterliktir. 1512

sayılı Noterlik Kanunu'nun "Ücret tarifesi" başlıklı 112/1'inci maddesi aşağıdaki şekildedir:

'Noterlerin yaptıkları işlemlere ait harç üzerinden hesaplanacak ücretleri ile vasiyetname ve vakıf senedi düzenlenmesinden alınacak ücretler, yazı, bir dilden diğer dile veya bir yazıdan diğer yazıya çevirme, karşılaştırma, tescil, emanetlerin saklanması ve kanunlarında harç, vergi ve resimlerden bağışık olduğu yazılı işlemler ile defter onaylanmasından ve kanunun ücret almayı öngördüğü sair işlemlerden alacakları ücretler ve noterlerle imzaya yetkili vekillerinin yol ödeneğinin miktarı, Türkiye Noterler Birliğinin mütalaası alındıktan sonra Adalet Bakanlığı tarafından düzenlenecek bir tarife ile tespit olunur.'

Noter ücret tarifeleri rehber ya da asgari ücretleri gösterir nitelikli değil uygulanması zorunlu sabit ücretlerdir. İncelediğimiz profesyonel meslekler arasında bu uygulamanın bir benzeri daha yoktur.

3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 46'ncı maddesi de asgari ücret tarifesi uygulamasına yer vermektedir. Tarifenin tespit edilmesinde avukatlık asgari ücret tarifesi ile aynı yöntem takip edilmektedir: Ancak son sözü meslek üst kuruluşu olan TÜRMOB değil, ilgili bakanlık olan Maliye Bakanlığı söylemektedir. Mali müşavirlerin asgari ücret tarifesi altında ücret kabul etmesi yasaktır.

Mühendislik ve mimarlık hizmetlerinde fiyat ve ücret düzenlemeleri sorunlu bir konudur. Ne 6235 sayılı Kanun ne de meslek kanunları TMMOB'a asgari fiyat veya ücret belirleme yetkisi vermektedir. Buna karşılık TMMOB tarafından kabul edilmiş, bu konularla ilgili hükümler içeren dört ayrı yönetmelik bulunmaktadır:

- ☞ TMMOB Serbest Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Asgari Ücret Yönetmeliği,
- ☞ TMMOB Mimarlık-Mühendislik Hizmetleri ve Asgari Ücret-Asgari Çizim ve Düzenleme Esasları Yönetmeliği,
- ☞ TMMOB Asgari Ücret ve Çizim Standartları Tespit Komisyonu ve Kontrol Bürolarının Kurulmasına İlişkin Yönetmelik ve
- ☞ TMMOB Disiplin Yönetmeliği.

Bu yönetmelikler ile asgari ücretler/asgari hizmet bedelleri tespit edilmekte, bu meblağların altında ücret kabul eden mühendis ve mimarlar için disiplin işlemleri uygulanması öngörülmektedir. TMMOB çatısı altında bulunan bazı odaların da benzer yönetmelikleri vardır.

Profesyonel mesleklerde fiyat ve ücret düzenlemelerine ilişkin bulgularımız Tablo 3'te özetlenmektedir.

Tablo 3: Türkiye’de Profesyonel Mesleklerde Piyasa Davranışlarına İlişkin Düzenlemeler: Fiyat ve Ücretler

| Meslek | Düzenleme Türü | Düzenleme Aracı | Düzenleyen (Nihai Karar Mercii) |
|----------------------------|----------------|-----------------|------------------------------------|
| Tıp Doktorluğu | Rehber Ücret | Tarife | Türk Tabipleri Birliği |
| Eczacılık | Azami Ücret | Tarife | Sağlık Bakanlığı |
| Avukatlık | Asgari Ücret | Tarife | Türkiye Barolar Birliği |
| Noterlik | Sabit Ücret | Tarife | Adalet Bakanlığı |
| Mali Müşavirlik (SMMM/YMM) | Asgari Ücret | Tarife | Maliye Bakanlığı |
| Mühendis ve mimarlık | Asgari Ücret | Yönetmelik | TMMOB |

4.3.3. Reklam Kısıtlamaları

Reklam ve pazarlama kısıtlamaları profesyonel mesleklerde piyasa davranışlarına ilişkin düzenlemelerin diğer bir önemli boyutunu oluşturmaktadır. Fiyat ve ücretlerin düzenlendiği piyasalarda reklam ve pazarlama çalışmalarının önemi daha da artmaktadır; çünkü reklamlar fiyat rekabeti açısından sınırlandırılmış olan teşebbüslere farklı bir rekabet mecrası açmaktadır. Ancak, Türkiye’de profesyonel mesleklerin reklam açısından da ciddi kısıtlamalara maruz kaldığı görülmektedir.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San’atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun’un 25’inci maddesine göre “İcrayı sanat eden tabipler hasta kabul ettikleri mahal ile muayene saatlerini ve ihtisaslarını bildiren ilanlar tertibine mezun olup diğer suretlerle ilan, reklam ve saire yapmaları memnudur.” 6023 sayılı Kanun’un 28/1 maddesine göre de Türk Tabipler Birliği İdari Heyetinin vazifeleri arasında “Sinema, radyo, müstahdemler veya sair yazılı ve sözlü vasıtalarla reklam yapılmasını” önlemek yer almaktadır. Aynı Kanun’un 59/1’inci maddesinin (g) bendine göre Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi’nin görevlerinden biri “Meslektaşların birbiri ile ve hastaları ile münasebetlerini düzenleyen deontoloji nizamnameleri hazırlamak” olup bu doğrultuda kabul edilen Hekim Meslek Etiği Kuralları’nın⁶⁷ “Ticari Amaç ve Reklam Yasağı” başlıklı 11’inci maddesi de reklam yasağını tekrarlamaktadır.

6643 sayılı Kanun’un 20’nci maddesi TEB İdari Heyetine eczacıların “eczaneler ve müstahzarlar hakkında meslek adabına ve bu husustaki kanun hükümlerine uymayacak şekilde reklam, ilan ve propaganda yapmalarını önlemek” görevini vermektedir. Türk Eczacıları Deontoloji Tüzüğü’nün 9/2’nci maddesi ise “Eczacı, yazı veya sözle veya her ne şekilde ve suretle olursa olsun kendi reklamını yapamaz; iş kağıtlarına ve

67 Hekim Meslek Etiği kuralları için bakınız: <http://www.ttb.org.tr/index.php/component/content/article/15-genel/552-hekl-meslek-etkurallari> [30.12.2009]

faturalara reklam mahiyetinde ibareler koyamaz.” demektedir. Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun’da benzer bir hüküm yer almamaktadır. Dolayısıyla, diğer profesyonel mesleklerden farklı olarak eczacılara reklam yasağı getirilmesini Bakanlar Kurulu uygun görmüş bulunmaktadır.

Avukatlık Kanunu’nun “Reklam yasağı” başlıklı 55/1’inci maddesine göre “Avukatların iş elde etmek için, reklam sayılabilecek her türlü teşebbüs ve harekette bulunmaları ve özellikle tabelalarında ve basılı kağıtlarında avukat unvanı ile akademik unvanlarından başka sıfat kullanmaları yasaktır.” Aynı maddenin üçüncü fıkrası doğrultusunda Türkiye Barolar Birliği Reklam Yasağı Yönetmeliği kabul edilmiştir. Tabela, basılı evrak, telefon rehberi ve internet gibi başlıklar altında son derece ayrıntılı, avukatların “av. tr” uzantılı internet alan adları kullanması zorunluluğu gibi bazı durumlarda katı hükümlere yer veren bu Yönetmelik ülkemizde profesyonel mesleklerle ilişkin reklam ve pazarlama düzenlemeleri arasında en kapsamlı olandır.

Noterlik Kanunu meslek içi rekabetin sınırlandırılmasında bir adım daha ileri gitmektedir. Kanun’da “reklam ve rekabet niteliğinde bir eylemde bulunmak” 50’nci maddede “Noterlik görevi ile birleşmiyen ve noterlerin yapmaktan yasaklı oldukları işler” arasında sayılmaktadır⁶⁸. Noterler ayrıca “her ne suretle olursa olsun noterlik ücreti hususunda kendi aralarında sözlü veya yazılı anlaşma” yapamaz.

Görüldüğü üzere Noterlik Kanunu sadece reklam yapmayı değil, her türlü meslek içi rekabeti mutlak şekilde yasaklamaktadır⁶⁹. Ayrıca, Kanun’un Türkiye Noterler Birliği’nin görevlerini sıralayan 166’ncı maddesinde aşağıdaki hüküm yer almaktadır:

‘Noterlik işlemlerinin bu kanuna uygun şekilde yapılmasını sağlamak ve özellikle kambiyo senetlerinin (Çek, poliçe ve emre muharrer senet) protestoları ile sair konularda noterler arasında rekabeti önlemek amacı ile ilgili resmi ve özel kuruluşlarla temas etmek, gerekirse varılan sonuçları tarafların uymakla yükümlü olduğu bir protokole bağlamak (İlgili resmi ve özel kuruluşlar, Türkiye Noterler Birliği ile gerekli temasta bulunmaktan ve protokol düzenlemekten kaçınamazlar)....’

Bu hüküm kapsamında noterlerin kendi aralarında rekabet yapmasını önlemek sadece Türkiye Noterler Birliği’nin değil, Türkiye’deki tüm kuruluşların kanuni sorumluluğu haline gelmektedir.

68 Noterlik Kanunu Yönetmeliği’nin 4/3’üncü maddesi bu kapsamda noterlerin nasıl tabela asabileceğini düzenlemektedir. Bu Yönetmelik, Türkiye Barolar Birliği Reklam Yasağı Yönetmeliği’nde ele alınan basılı evrak ve internet gibi mecraları düzenlememektedir.

69 Noterliğe ilişkin olarak sayı sınırlandırması bulunduğu ve bu düzenlemenin de rekabeti kendiliğinden azalttığı hatırlanmalıdır.

Türkiye Noterler Birliği tarafından 37'nci Olağan Kongre'de kabul edilen Noter Mesleğinde Uyulması Zorunlu Etik Kurallar⁷⁰ yumuşak hukuk⁷¹ niteliği taşımakla beraber meslek mensuplarının tabi olduğu "reklam ve rekabet yasağını" tamamlayıcı niteliktedir. 6-24, 6-26 ve 6-27 sayılı etik kurallar sırasıyla aşağıdaki şekildedir:

- Noterler fazla gelir sağlayacak, iş adedini arttıracak, rekabete yol açacak hiçbir davranış içine giremezler. Rekabet amacı ile resmi daire yetkilileri, özel ve tüzel kişiler ile ilişkiler kuramaz, anlaşmalar yapamazlar.
- Basılı kâğıtlarında, kartvizitlerinde, daire adres ve yerlerini gösterir levhalarında, telefon rehberinde, herhangi bir nedenle verdikleri ilanlarda rekabete neden olabilecek ibareler kullanmaktan kaçınmalıdırlar.
- Daha fazla olanak ve koşullar temin ve yüksek ücret vaadi ile diğer bir daireden personel alınması, meslek dayanışmasına, birlik ve beraberlik ruhuna ve noterlik ahlâkına ters düşeceğinden, bu durumdaki personeli ancak noterinden muvafakat alarak çalıştırabilmektedirler.

3568 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli mali müşavirler "iş elde etmek için reklâm sayılabilecek faaliyetlerde bulunamazlar. Tabela veya basılı kâğıtlarında ruhsatname ile belirlenen mesleki unvanları dışında başka sıfat kullanamazlar." TÜRMOB tarafından kabul edilen Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Meslek Ahlak Kuralları ile İlgili Mecburi Meslek Kararı'nın 17'nci maddesi de "Reklam ve Teşvik Yasağı" başlığını taşımakta ve bu konuda ayrıntılı hükümler ihtiva etmektedir.

Daha yumuşak düzenlemelere tabi olduklarını belirttiğimiz mühendislerle ilişkin bir reklam yasağı bulunmamaktadır. Buna karşılık TMMOB Mimarlar Odası Mesleki Davranış Kuralları Yönetmeliği'nin 7/1'inci maddesinin c bendine göre "Mimar, proje ve uygulamaları için gerçeğe aykırı olarak kendisinin kaliteli ve ucuz bina yaptığını ya da zamandan tasarruf sağladığını, ucuz ve süratli hizmet yaptığını ya da buna benzer bir hususu ileri sürerek ilan vermez. Hiçbir şekilde reklam yapamaz".

4.3.4. Organizasyon Biçimi Kısıtlamaları

Organizasyon biçimine ilişkin düzenlemeler, profesyonel hizmetlerde *piyasa davranışlarına ilişkin kısıtlamaların* kapsamında inceleyeceğimiz son konudur. Profesyonel hizmetlerde meslek mensuplarına tekel hakkı tanınması ve buna karşılık verilen hizmetlere ilişkin spesifik sorumluluklar yüklenmesi nedeniyle piyasada faaliyet gös-

70 <http://www.tnb.org.tr/TNB EtikKurallar.aspx> [30.12.2009].

71 Yumuşak hukuk terimi kanunen bağlayıcılığı ya da yaptırımı olmayan resmi belgeleri nitelendirmek için kullanılmaktadır.

teren teşebbüslerin organizasyonlarına ilişkin bazı kısıtlamalara gidilebilmektedir. Bu tür kısıtlamaların hangi oranda isabetli olduğu başlı başına bir sorun teşkil etmektedir.

Ülkemizde bu tür kısıtlamalar – sayı sınırlamasına tabi olan ve Adalet Bakanlığı tarafından atanan noterler bir yana bırakılırsa – eczacılar ve avukatlara ilişkin olarak uygulanmaktadır. Mali müşavirlere ilişkin olarak ise özel kurallar getirilmiştir⁷².

6197 sayılı Kanun'un 18'inci maddesine göre "Bir eczacının birden fazla eczane açması veya mesul müdürlüğünü üzerine alması yasaktır." Bir eczane sahibinin vefat etmesi ya da görevine devam edememesi durumunda eczane belirli koşullar altında ve geçici bir süreliğine bir mesul müdür tarafından idare edilebilmektedir. Ancak, mesul müdürün de eczacı olması gerekmektedir.

Avukatlık Kanunu'nun 43'üncü maddesine göre "Bir avukatın birden fazla bürosu olamaz. Birlikte çalışan avukatlar ayrı büro edinemezler. Avukatlık ortaklığı yurt içinde şube açamaz." Kanun'un 44'üncü maddesinde Avukatlık Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 4667 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle ise avukatların iki şekilde birlikte çalışabileceği hükme bağlanmaktadır: aynı büroda birlikte çalışma ve avukatlık ortaklığı. Ancak Avukatlık Kanunu'ndaki önceki düzenlemenin hâlihazırda yapıda ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğu ve Türk mevzuatındaki ortaklıklara ilişkin düzenlemeye uygun olarak avukatların şahıs ya da sermaye şirketi biçiminde ortaklıklar kurabilmesi gerektiği düşünüldüğünden, daha önceleri maddede yer bulmayan avukatlık ortaklığı hususu mevzuata ilk olarak bu değişiklikle girmiştir. Belirtilen Kanun'un 30. Maddesi, Avukatlık Kanunu'nun 44. maddesini değiştirmiş ve 44. maddenin B bendine de "avukatlık ortaklığını" eklemiştir. Böylece aynı büroda birden fazla avukatın mesleki çalışması şeklinde gerçekleşen, ticari sayılmayan ve tüzel kişiliği olmayan birliktelikten farklı olarak, avukatlık ortaklığı da bu kanunda yer bulmuştur.

Öte yandan, Avukatlık Kanunu'nun 44. maddesinin "Avukatlık Ortaklığı" başlığını taşıyan B bendinde, yabancı sermayeyi teşvik mevzuatı çerçevesinde, Türkiye'de faaliyet göstermek isteyen "yabancı avukat ortaklıkları" da düzenlenmiştir. Buna göre, avukatlık ortaklığı düzenlemesine uygun olmak kaydıyla yabancı avukat ortaklıkları, yalnızca yabancı hukuk ve milletlerarası hukuk konularında danışmanlık hizmeti verebilmektedir. Bu düzenlemeyle Avukatlık Kanunu, yabancı avukatların ya da Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan avukatların, yabancı bir avukatlık ortaklığı içerisinde ortak olarak çalışmasına izin vermiştir. Dolayısıyla, Türk Hukuku'na, aynı büroda birlikte çalışma dışında tüzel kişiliği olan yeni bir ortaklık tipi getirilmiştir. Bu ortaklık, tüzel

72 Mühendis ve mimarlara ilişkin özel kurallar da bulunmakla beraber bunlar kısıtlama getirmemekte veya bir kısıtlamayla bağlantılı bulunmamaktadır.

kişiliği olan ve ortakların kişiliklerinin önemli olduğu bir kolektif ortaklığa benzemekle beraber, konusu avukatlık mesleğinin icrası olan ve kendine özgü niteliklere sahip olan bir ortaklık tipi olarak Türk Hukuku’na girmiştir.

3568 sayılı Kanun madde 2/B’ye göre “Yeminli mali müşavirler muhasebe ile ilgili defter tutamazlar, muhasebe bürosu açamazlar ve muhasebe bürolarına ortak olamazlar.” Bu düzenlemenin nedeni yeminli mali müşavirlere tasdik yetkisi verilmiş olmasıdır. Kanun’un 45/4’üncü maddesine göre:

‘Birden çok meslek mensubu çalışmalarını; serbest muhasebeci mali müşavirlik veya yeminli mali müşavirlik ortaklık bürosu veya şirket şeklinde birleştirebilirler. Bu bürolarda yapılan faaliyetler ticari faaliyet sayılmaz. Şirket şeklinde çalışılması halinde, yapılan işlerden doğacak cezai sorumluluk işi yapan meslek mensubuna aittir.’

Söz konusu bürolarda yapılan faaliyetlerin ticari faaliyet sayılmayacağıının belirtilmesinin nedeni aynı maddenin ilk fıkrasına göre meslek mensuplarının ticari faaliyette bulunmalarının yasaklanmış olmasıdır⁷³.

Mesleki davranışlara ilişkin düzenlemeler arasında ticaret yasağı kuralları özellikle göze çarpmaktadır. Yukarıda belirttiğimiz üzere 3568 sayılı Kanun’un 45/1’inci maddesi mali müşavirlerin ticaret faaliyetinde bulunmalarını yasaklamaktadır. Mühendis ve mimarlık haricinde incelemekte olduğumuz tüm profesyonel hizmetler için benzer hükümler bulunmaktadır. 1219 sayılı Kanun’un 12’nci maddesine göre “Hekimlik yapmak üzere bir yerde kayıt olan herhangi bir hekimin, dükkan ve mağaza açarak, her türlü ticaret yapması yasaktır.”. 6197 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesine göre “Bir eczane sahibi eczanesi dışında ilaç tertip edemeyeceği ve mesleki dışında bizzat ticaret yapamayacağı gibi öğretmenlikten ve seçimle elde edilen vazifelerden başka bir iş de kabul edemez.”. 1136 sayılı Kanun’un 11’inci maddesine göre “Aylık, ücret, gündelik veya kesenek gibi ödemeler karşılığında görülen hiçbir hizmet ve görev, sigorta produktörlüğü, tacirlik ve esnafılık veya meslekin onuru ile bağdaşması mümkün olmayan her türlü iş avukatlıkla birleşemez.”. Avukatlıkla birleşemeyen işler ise avukatlık mesleğinin icrasına engel teşkil etmektedir. Son olarak 1512 sayılı Kanun’un 50’nci maddesi doğrultusunda noterler “borsa oyunu oynamak” ve ticaret yapmaktan yasaklıdır.

73 5531 sayılı Orman Mühendisliği, Orman Endüstrisi Mühendisliği ve Ağaç İşleri Endüstri Mühendisliği Hakkında Kanun’un 7/2’nci maddesi, 3568 sayılı Kanun’un 45/4’ncü maddesinden iktibas edilmiştir. Ancak bu madde ile ormancılık ve orman ürünleri bürolarında yapılan faaliyetlerin ticari faaliyet sayılmaması herhangi bir kısıtlamayla bağlantılı değildir.

4.3.5. Mesleki Davranış Kısıtlamaları

Profesyonel hizmetlere ilişkin düzenlemelerin inceleyeceğimiz son başlığı **mesleki davranışlara ilişkin düzenlemeler**dir. Aslında mesleki davranışlara ilişkin düzenlemeleri piyasa davranışlarına ilişkin düzenlemelerden ayrı düşünmek mümkün değildir. Görmüş olduğumuz üzere piyasa davranışlarına ilişkin olan reklam yasakları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından ekseriyetle etik kurallar çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Öte yandan, konuya farklı bir açıdan bakmak mümkündür. Meslek kuruluşları tarafından belirlenen etik kurallar, disiplin kuralları ve diğer davranış düzenlemelerinin, giriş engelleri ve piyasa davranışlarına ilişkin kısıtlamaları takviye edici bir rol oynadığı söylenebilir. Nitekim, reklam yasaklarının bağlayıcı olan mevzuatlarda yer almasına rağmen etik kurallar kapsamında tekrar edilmiş olması aslında bu duruma işaret etmektedir.

Mesleki davranışlara ilişkin düzenlemeler meslek mensuplarını sosyal baskı ve çoğu kez yaptırım tehdidiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Meslek kuruluşlarının bünyesinde bu kuralların uygulanmasından sorumlu, kanunla belirlenmiş ya da yönetim organları tarafından oluşturulmuş birimler bulunmaktadır.

Tablo 4: Türkiye’de Profesyonel Mesleki Davranış Düzenlemeleri

| Meslek | Meslek Kuruluşu | Davranış Kuralları | Mesleki Etik Kurallar | Sorumlu Birim |
|--------------------------------------|-----------------|--------------------|-----------------------|----------------------------------|
| Tıp Doktorluğu | TTB | Yok | Var | Etik Kurul Yüksek Onur Kurulu |
| Eczacılık | TEB | Yok | Var | Yüksek Haysiyet Divanı |
| Avukatlık | TBB | Yok | Var | Disiplin Kurulu |
| Noterlik | TNB | Yok | Var ¹ | Disiplin Kurulu |
| Mali Müşavirlik (SMMM/ YMM) | TÜRMOB | Yok | Var | Etik Komite Disiplin Kurulu |
| Mühendis ve mimarlık | TMMOB | Yok | Yok | Yüksek Onur Kurulu |
| Kaynak: Deliorman ve Kandemir (2009) | | | | |
| Not: Tarafımızca düzeltilmiştir. | | | | |

Konuyla ilgili olarak yapılan bir araştırmada⁷⁴ kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları etik davranış kuralları (*code of conduct*), mesleki etik kuralları ve bunların uygulanmasından sorumlu bir birimleri olup olmadığı açısından incelenmiştir. Araştırmanın bu çalışmada ele aldığımız meslek kuruluşlarına ilişkin bulguları Tablo 4'te yer almaktadır. Görüldüğü üzere davranış kodu uygulaması henüz Türkiye'de benimsenmemiş olmakla beraber TMMOB haricinde tüm meslek kuruluşlarının etik kuralları bulunmaktadır (TMMOB çatısı altında bulunan Mimarlar Odası'nın da bir Mesleki Davranış Kuralları Yönetmeliği vardır.)⁷⁵. Ayrıca tüm kuruluşlarda bir ya da daha fazla sayıda sorumlu birim olup bu durum meslek mensupları üzerinde bahsettiğimiz şekilde baskı yaratma potansiyeli doğurmaktadır. Böyle bir baskının profesyonel hizmetlere ilişkin olarak bu bölümde ele aldığımız düzenlemelerin etkisini arttıracığı ortadadır.

4.4. Rekabetsizliği Sürdürme ve Genişletme Çabaları

Her ne kadar kuruluş amaçlarında kamu menfaatine sıklıkla atıfta bulunuluyor olsa da PMÖ faaliyetlerinin önemli kısmını –doğal olarak- üyelerinin menfaatlerini geliştirmeye ayırmaktadır. İstanbul Tabip Odası'nın hazırladığı 2007-2008 yılı çalışma raporunda şu ifade yer almaktadır:⁷⁶

'Çalışma Raporu'nun ilk bölümünde de görülebileceği gibi, geçtiğimiz yıl içinde Oda etkinliklerinin aslan payı hekimlerin ekonomik ve özlük hakları alanındaki çalışmalara ayrılmıştır.'

Benzer durum diğer PMÖ için de geçerlidir. PMÖ üyelerinin ekonomik koşullarının kötüleşmesini engellemek, mümkünse arttırmak için mesleklerinin sahip olduğu re-

74 Söz konusu araştırma Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Avrupa Konseyi tarafından yürütülen Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi kapsamında gerçekleştirilmiştir. Bkz: Deliorman, Refika Bakoğlu ve Ayşe Üstünoldu Kandemir. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Etik, Kamu Etiği Akademik Araştırmaları, Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi, Ocak - Eylül 2009, s. 71.

75 Atıfta bulunulan çalışmada etik davranış kuralları ve mesleki etik kurallar arasındaki fark yeteri kadar açıklanmamaktadır. Davranış kodu uygulamasının ülkemizde benimsenmemiş olmasının böyle bir fark algılanmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Çalışmada incelenen 15 kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu arasında sadece TESK etik davranış kuralları benimsenmiş olup buna karşılık mesleki etik kurallara sahip değildir. Bu gözlemden kuruluşun iki kural bütünü arasında bir fark görmediği sonucu çıkmaktadır. Profesyonel hizmetler bağlamında bir ayırımdan söz etmek mümkünse davranış kodlarının kurumsal nitelik arz ettiğini, buna karşılık mesleki etik kuralların meslek erbabının ferdi davranışlarını düzenlemeye yönelik olduğunu söyleyebiliriz. Bir mesleki kuruluş olan Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu IFAC davranış kodu kavramını şu şekilde açıklamaktadır: "Bir örgütün kararlarını, prosedürlerini ve sistemlerini (a) anahtar paydaşlarının menfaatine katkıda bulunacak ve (b) operasyonlarından etkilenen tüm kitlelerin haklarına saygı gösterecek şekilde yönlendiren ilkeler, değerler, standartlar veya davranış kuralları". Bkz: IFAC. 2007. International Good Practice Guidance: Defining and Developing an Effective Code of Conduct for Organizations. New York: s. 6.

76 İstanbul Tabip Odası, 2007-2008 Çalışma Raporu, s.3

kabet ayrıcalıklarını korumaya ve hatta genişletmeye çalışmaktadırlar. Bu bağlamda asgari ücret kısıtlamalarına uymayanlara karşı yaptırımlar, mesleğe girişlerin engellenmesi, başka mesleklerden olanların kendi alanına girişinin engellenmesi, bazı işlemlerin yapılması yetkisinin yasalarla münhasıran meslek mensuplarına verilmesinin sağlanması gibi rekabeti sınırlayıcı eylemlere sıklıkla başvurulmaktadır.

Yasalar aracılığıyla bazı işlemlerin yerine getirilmesi tekelini elde edip bundan kazanç sağlama profesyonel mesleklerde çok yaygın bir uygulamadır. Bu yüzden PMÖ bu tip ayrıcalıkları elde etmek için kamuoyu oluşturma faaliyetlerinde bulunurlar. Örneğin İçel Noter Odası Avrupa Birliği sürecinde noterliğin nasıl yapılandırılması gerektiğine ilişkin önerilerini ifade ederken, gayri menkul satış işlemlerini yapma yetkisinin **münhasıran** noterlere verilmesi gerektiğini, Türk Noterlerinin bunu 1987 yılından beri beklediğini dile getirmektedir.⁷⁷ Yine noterler (Noterler Birliği) 2008 yılında hükümetin münhasıran noterlere verilmiş olan ikinci el araç satış ve devir işlemleri yetkisini noterlerden alıp, emniyete vereceğini açıklamasına şiddetle karşı çıkmıştır.⁷⁸

Reklam yasakları son zamanlarda meslek mensupları tarafından ciddi biçimde sorgulanır olsa da Barolar reklam yasaklarının sürmesi konusunda hassasiyetlerini sürdürmektedirler. Örneğin Türkiye Barolar Birliği'nin 2009 yılında yayınladığı 98 numaralı duyurusunda⁷⁹ avukatların tabelalarında '1136 sayılı yasada öngörülen unvanlar dışında unvanlar' kullanıldığı vurgulanmakta, baroların bu konuda avukatlara uyarıda bulunması, uymayanlar hakkında yasal hükümlerin uygulanması talep edilmektedir.

PMÖ meslek mensuplarının arzının artışı önlemek için de ellerinden geleni yapmaktadırlar. Örneğin, Ankara Barosu, 2006 yılında Erzurum Atatürk Üniversitesinde, 2007 yılında Çukurova Üniversitesinde Hukuk Fakültesi kurulmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı'nın yürütmesinin durdurulması ve iptali için dava açmıştır. Dava gerekçesinde şekli gerekçelerin yanında 'eğitimin kalitesinin yeterli olmayacağı, mezunların işsiz kalacağı' gibi gerekçeler ileri sürülmekte 'yeni hukuk fakültesi açmakla kamu yararı sağlanmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir.'⁸⁰ Ayrıca, Ankara Barosu Erzurum Üniversitesinde Hukuk Fakültesi kurulmasına karşı açtığı dava ile ilgili olarak

77 Mersin Noter Odası, Avrupa Birliği noterlik uygulamaları ile Türk noterlik uygulamaları arasında uyum ile ilgili düşünceler, öneriler hakkında İçel Noter Odası'na ait rapor, <http://www.merno.org/yazi1.html>, erişim tarihi 01.01.2011

78 Sonuçta bu uygulamaya geçirilmemiş ama noterler bu işlemten aldıkları ücreti 50 TL'den 20 TL'ye indirmeye razı olmuşlardır. http://www.haberexen.com/news_print.php?id=18479

79 <http://www.barobirlik.org.tr/calisma/duyuru/?=810>

80 Ankara Barosu'nun iptal dilekçesi için bkz. <http://www.ankarabarusu.org.tr/DuyuruDetay.aspxD=71&Tip=Hukuk> Ancak bu sınav 2006 yılında çıkartılan 5558 sayılı kanunla hiç uygulanmadan yürürlükten kaldırılmıştır

Danıştay 8. Dairesine yazdığı dilekçede hukuk mezunlarındaki arz artışının önüne geçmek için *avukatlık sınavı zorunluluğu* getirildiğini ifade etmektedir.⁸¹ Ancak bu sınav 2006 yılında çıkartılan 5558 sayılı kanunla hiç uygulanamadan yürürlükten kaldırılmıştır. Sınavın kaldırılmasına ilişkin kanun teklifi verildiğinde Barolar Birliği hükümete sert eleştiriler yöneltmiş, Birlik Başkanı bu durumu 'tarihi bir hata' olarak nitelendirmiştir.⁸²

Barolar yabancı şirketlerin rekabetinden ve bunların kanunen belirtilen formlar dışında faaliyet göstermesinden de rahatsız olmakta, bu faaliyetlere karşı önlemler almaya çalışmaktadır. Barolar Birliği yabancı danışmanlık firmalarının Avukatlık Kanunu'nun 35 inci maddesine aykırı olarak hukuk danışmanlığı yaptığını iddia ederek 02.07.2007 tarih 14074 sayılı yazı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na başvurmuş ve bu tip danışmanlık şirketlerin ana sözleşmelerine hukuk danışmanlığı yapamayacağına dair bir madde eklenmesini talep etmiştir. Birlik, yabancı danışmanlık şirketlerinin, hukuki danışmanlık yapacaklarsa, yasanın belirttiği gibi avukatlık ortaklığı şeklinde kurulmaları ve verdikleri hizmetin uluslararası konularla sınırlı olması gerektiğini yerel barolara iletmış ve yerel barolardan bu konuda takipçi olmalarını talep etmiştir.⁸³

Barolar asgari ücret tarifesinin uygulanması konusunda da hassastırlar. Barolar Birliği'nin 2005/102 sayılı duyurusunda rekabet nedeniyle Avukatların özellikle iş potansiyeli yüksek şirketler ile asgari ücret düzeyinin altında sözleşme yapmayı kabul ettikleri ve bunun giderek yaygınlaştığı dile getirilmektedir. Asgari ücretin altındaki belirlenen avukatlık ücretinin ve başarı koşuluna bağlı ve primle verilen avukatlık ücretinin (contingency fee) avukatlık mesleğinin onurunu çığnediği dile getirilmektedir. Rekabet nedeniyle, yapılacak disiplin soruşturmalarının bu sorunu çözemeyeceğini düşünen Birlik, bu tip sözleşmeler hakkında dava açılmasını çözüm olarak önermektedir.⁸⁴

PMÖ'nin rekabeti sınırlama çalışmaları hukuk alanı ile sınırlı değildir. Türk Eczacıları Birliği de her fırsatta ilaçta reklama karşı olduğunu dile getirmektedir. Birlik 1999 yılında reçetesiz ilaçta reklamı serbest bırakan yasayı iptal ettirmiş, 2008'de yürürlüğe giren yeni yasanın iptali için de Danıştay'da dava açmıştır.⁸⁵

Diğer PMÖ gibi Eczacılar Birliği de artan eczacı sayısının rekabeti arttırdığından,

81 <http://www.ankarabarosusu.org.tr/DuyuruDetay.aspx?ID=71&Tip=Hukuk>. Ancak bu sınav 2006 yılında çıkartılan 5558 sayılı kanunla hiç uygulanamadan yürürlükten kaldırılmıştır

82 'Avukatlık Sınavı Kalkıyor' Yeni Şafak, 15.11.2006

83 Barolar Birliğinin bu konuda barolara yazdığı 02.05.2006 tarih ve 6504 sayılı yazı ve diğer yazışmalarına; http://www.barobirlik.org.tr/calisma/haberler/tbb/yabanci_ortaklik.aspx adresinden ulaşılabilir.

84 Duyuru metni için bkz. <http://www.barobirlik.org.tr/calisma/duyuru/350.aspx>

85 http://www.teb.org.tr/haber_detay.php?mod=yazdir&id=1175660

gelirleri düşürdüğünden yakınmakta ve yeni eczacılık fakültelerinin açılmasına karşı çıkmaktadır. Ayrıca bir yandan yeni eczane açılmasına '3000 kişiye bir eczane' düşecek şekilde bir sınırlama getirilmesini, diğer yandan da eczacılara kamuda istihdam olanakları yaratılarak, eczane açmaktan caydırılmalarını talep etmektedir.⁸⁶

Eczacılar Birliği eczaneler dışında ilaç satılmasına da karşıdır. Birlik yayınladığı basın bülteninde hükümetin eczaneler dışında da ilaç satılmasına izin verecek kanuni düzenleme hazırlığında olması nedeniyle açılmaya başlayan 'Drugstore'ların faaliyetlerinin bir an önce durdurulması için yetkilileri göreve çağırmaktadır.⁸⁷

Eczaneler özellikle bedeli sosyal sigorta kurumu tarafından ödenen ve diyaliz hastalarının kullandıkları gibi uzun süreli kullanım gerektiren ilaçlar için kıyasıya rekabet içine girmişlerdi. Bazı eczaneler diğerlerine karşı avantaj sağlayabilmek için diyaliz hastalarının reçetelerini kuryeler aracılığıyla Diyaliz Merkezlerinden toplayıp, ilaçları hastaların ayağına getirmeye başlamışlardı. Bu rekabet aynı hizmeti sunamayan eczaneleri rahatsız edince 2001 yılından itibaren Eczacı Odaları tarafından bazı ilaçların reçetelerinin eczaneler arasında sıralı dağıtımı sistemine başlandı. Rekabet Kurulu bu uygulamayı rekabete aykırı buldu, ancak, Eczacı Odalarının açtığı davalar neticesinde bu sistemi durdurmak mümkün olmadı.⁸⁸ Bölge Eczacı Odaları bu düzenlemeye uymamakta ısrar eden eczaneleri ısrarla takip etmekte ve eczanelerin sözleşmelerini feshetmektedir.⁸⁹

Yasalar aracılığıyla meslektaşlara yeni iş olanakları yaratılması PMÖ'nin en sık başvurduğu rant yaratma yöntemlerindendir. Türk Tabipler Birliği hükümetin en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinin işyeri hekimi ve uzman çalıştırmasını zorunlu tutan yasayı değiştirecek yeni kanun tasarısına şiddetle muhalefet etmiş, bunun işçilerin sağlığı ile oynamak olduğunu, engellenmek bir yana bu hizmetlerin daha küçük işletmeleri de kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması gerektiğini savunmaktadır.⁹⁰

Diğer mal üreticilerinin ithal malların rekabetinden yakınması gibi Tabipler Birliği de yabancı hekimlerin Türkiye'de çalışmasına olanak veren yasaya şiddetle karşı çıkmaktadır. Birlik, ithal hekimlerin ücretlerde gerilemeye yol açacağını farkındadırlar ve bunu engellemeye çalışmaktadır. Aynı şekilde, Birlik anestezi teknisyenlerinin, anestezi uzmanlarının gözetimi olmaksızın iş ve işlem yapabilmelerine olanak veren yasa deği-

86 http://www.teb.org.tr/haber_detay.php?mod=yazdir&id=1175457

87 http://www.teb.org.tr/haber_detay.php?mod=yazdir&id=1175457

88 http://www.teb.org.tr/haber_detay.php?mod=yazdir&id=1175457

89 Konya Eczacı Odasının bu konudaki örnek duyurusu için bkz. <http://www.keo.org.tr>

90 Türk Tabipler Birliği'nin bu konudaki basın açıklaması için bkz. <http://www.ttb.org.tr/index.php/haberler/basinciklamalari/>

şikliğine de karşı çıkmaktadır.⁹¹

Rekabetin daha yoğun olduğu mimarlık-mühendislik alanlarında ise Odalar çoğunlukla devletten bazı ayrıcalıklar elde ederek meslektaşlarını emek piyasasındaki rekabetten korumaya çalışmaktadır. Kamu kuruluşlarının yeterince jeofizik mühendisi istihdam etmemesinden yakınan Jeofizik Mühendisleri Odası basın açıklamasında bu nedenle hükümeti eleştirmekte, kamuda daha fazla jeofizik mühendisi istihdam edilmesini talep etmekte, eğer kamu daha fazla jeofizik mühendisi istihdam etmeyecekse üniversitelerdeki Jeofizik Mühendisliği bölümlerinin kapatılmasını önermektedir.⁹² Jeofizik Mühendisleri Odası'ndan 19 gün sonra bu defa Maden Mühendisleri Odası kamuda yeni maden mühendisi kadroları oluşturulmasını ve kamunun daha fazla maden mühendisi istihdam etmesini talep eden bir basın açıklaması yapmıştır.⁹³ Oda yapılacak düzenlemelerle meslektaşlarına kazanç kapısı yaratmak amacıyla yaptığı lobi faaliyetlerini şöyle sıralamaktadır:

Odamız bu çerçevede; Tünel Yapım İhalelerinde maden mühendislerine teknik ve anahtar personel olarak yer verilmesi için Karayolları ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne, imalat haritalarının yapım sürecinde maden mühendislerine yer verilmesi hususunda Karayolları Genel Müdürlüğü'ne, şehirlerarası otoyollar ile şehirlerin metro ve hafif raylı sistemlerinin projelendirilip, projelerin uygulanması için hazırlanan ihale ve teknik şartnamelerde kilit personel olarak maden mühendisi bulundurulması için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Karayolları Genel Müdürlüğü'ne, metro, tünel ve galeri yapım işlerinde teknik personel olarak maden mühendisi bulundurulması hususunda Büyükşehir Belediyeleri ve ilgili Valiliklere, zemin etüt raporu hazırlanması konusunda maden mühendislerinin mevcut yetkilerinin kullanılabilmesi için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na, maden mühendislerinin uzman yardımcısı olarak istihdam edilmesi konusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, enerji uzman yardımcısı olarak istihdam edilmesi konusunda Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na, Rehabilitasyon projelerinin hazırlanmasında maden mühendislerinin yer alması için Orman Genel Müdürlüğü'ne yazılar yazılmıştır. Yine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na maden mühendisi istihdamı için değişik tarihlerde yazılı olarak başvuruda bulunulmuştur.

Trabzon İçmimarlar Odası da yaptığı basın açıklamasında inşaat projelerinde formel olarak içmimarlık eğitimi almamış kişilerin iç mekan tasarımını yaptığını dile getirmekte ve bu duruma karşı çıkmaktadır. Mimarların, bu konudaki yargı kararlarına rağ-

91 'Mesleki geleceğimiz ve halkın sağlık hakkı tehlikede', <http://www.ttb.org.tr/index.php/>

92 'Jeofizik Mühendisleri Odası, KPSS/6 atamasında jeofizik mühendislerine yalnızca 2 kadro ayrılması üzerine 19 Kasım 2009 tarihinde bir basın açıklaması yaptı' http://tmmob.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=5663&tipi=9

93 'Maden Mühendisleri Odası 8 Aralık 2009 tarihinde bir basın açıklaması yaparak maden mühendislerinin işsizlik sorununun çözülmesini istedi' http://tmmob.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=5716&tipi=9

men iç mimarların yapması gereken işleri yapmasından şikayet edilmektedir. Ayrıca üst sınıf binaların iç mimarlık hizmetlerinin projelendirilmesi ve uygulama denetimini yapma yetkisinin sadece içmimarlar verilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması için yaptıkları mücadeleden bahsedilmektedir.⁹⁴

Makine Mühendisleri Odası da 2002 yılında hazırladığı raporda⁹⁵ geçmişte LPG dönüşümü yapılmış araçların Oda tarafından kontrolü yapılırken bu yetkinin kendilerinden alınmasını siyasi bir eylem olarak yorumlamakta, bu nedenle hükümeti eleştirmektedir. Oda onayı olmadan yapılan araç tadil projelerinde mühendisler Oda tarafından belirlenen asgari ücretin altında ücretler almaktadırlar. Raporda Oda ilgili bakanlıklardan bazı düzenlemelerin yapılmasını talep etmektedir. Bu düzenlemeler arasında araç dönüşüm ve otogaz istasyonlarının denetim, belgelendirme ve kontrolleri yetkisinin Makine Mühendisleri Odasına verilmesi, LPG dönüşüm istasyonlarında odaya kayıtlı, odanın eğittiği bir makine mühendisi istihdamının zorunlu hale getirilmesi, LPG ikmal istasyonlarında çalışan sorumlu müdürlerin Oda tarafından eğitilmesi ve denetlenmesi ve bu müdürler için bir asgari ücret belirlenmesi gibi meslek mensupları ve Oda'nın menfaatlerini öne çıkartan talepler bulunmaktadır.

Türkiye Mimarlar Mühendisler Odası hükümetin 2006 yılında hazırladığı yabancı mühendislerin, mimarların Türkiye'de çalışmalarını kolaylaştıran yasa tasarısı hakkında yayınladığı basın açıklamasında⁹⁶ benzer rekabetle karşılaşan diğer meslek gruplarıyla aynı tepkiyi vererek, Türkiye'nin düşük nitelikli mimar ve mühendislerle dolacağını, yapılan işlerin kalitesinin düşeceğini iddia etmektedir. Ayrıca yabancı mühendis ve mimarların Oda denetimine tabi olmamaları nedeniyle 'denetimsiz' hizmet sunumunun önünün açılacağı iddia edilmektedir.

4.5. Türk Rekabet Hukuku Karşısında Profesyonel Meslek Örgütleri

PMÖ'nin rekabeti bozan eylemleri Rekabet Kurumu tarafından incelemeye tabi tutulmuş ve Kurul kararlarına konu olmuştur. Kararlara konu olayların önemli bir kısmını, fiyat ve ücret düzenlemelerinin rekabete aykırı yönde kullanılmasıyla ilgili eylemler teşkil etmektedir. Türkiye'de çoğu meslek kuruluşu ve odasının kanundan kaynaklanan yetkiye dayanarak yaptıkları düzenlemelerin rekabeti bozucu etkilerinden yakınan Mustafa Parlak, bu konudaki sıkıntıyı şöyle dile getirmektedir:

94 Basın açıklamasının metni için bkz. <http://www.kulturlu.com/forum/index.php?topic=8223.0;wap2>

95 'Bakanlıklara iletilen Oda görüşleri' http://www.mmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=94&tipi=4&sube=0

96 'Yabancıların çalışma izinleri hakkında kanun tasarısı hakkında TMMOB'un açıklaması, <http://www.mimarlarodasi.org.tr/mimarhaber/index.cfm?sayfa=Arsiv&Dergi=25&Menu=169&Action=showbelge&RecID=617>

“Meslek kuruluşu ve odalarına kanunda fiyat belirleme yetkisi verilmiş. Bu yanlış anlaşıyor. Bazılarına maksimum fiyat belirleme yetkisi verilmiş ama onlar sabit fiyat belirliyorlar”⁹⁷.

Konumuz açısından önem taşıyan Kurul kararları gözden geçirildiğinde Rekabet Kurumu’nun en çok mühendislik ve mimarlık meslek kuruluşlarına ilişkin olarak inceleme yapmış olduğu görülmektedir. TMMOB çatısı altında örgütlenmiş 23 ayrı oda bulunması nedeniyle bu durum şaşırtıcı değildir. Türk Tabipleri Birliği hakkında iki ve Türkiye Barolar Birliği hakkında bir Kurul kararı bulunmaktadır.

4.5.1. TMMOB Kararı

Rekabet Kurulu’nun konuyla ilgili ilk ve en önemli kararı olan 22.01.2002 tarih ve 02-04/40-21 sayılı Karar⁹⁸ hakkında ayrıntılı bilgi vermek yerinde olacaktır. Kurul bu kararında TMMOB ve Şehir Planlamacıları Odası’na ilişkin iddiaları incelemiştir. İzmir Ticaret Odası TMMOB’a ilişkin olarak “Meslek odalarının, üyelerini koruma amacıyla, asgari ücretleri belirlediği, belirlenen tarife göre fatura ibraz edilmeyen projeleri imzalamadıkları ve bu suretle piyasadaki rekabeti yok ettikleri”, “belirlenen asgari tarifelerin genellikle piyasa fiyatlarının 3-5 katı olduğu”, ve “piyasada fiyatların arz ve talebe göre oluşmasının engellendiği” hususlarını öne sürmüştür. Serbest bir şehir planlamacısı ise “Şehir Plancıları Odası’nın büro tescil ve mesleki denetim ile ilgili mevzuatı gereği asgari fiyatların altında teklif veremediğini”, “Oda fiyatlarının altında iş yapanların büro tescillerinin iptal edildiğini ve Onur Kuruluna verildiğini” ve “Fiyatların oda baskısı ile belirli bir düzeyin üzerinde tutulmasının hem kendilerinin iş almalarını zorlaştırdığını, hem de kamuya zarar verdiği” şikayetlerinde bulunmuştur. Rekabet Kurumu konuyla ilgili olarak yürüttüğü soruşturma çerçevesinde bir önceki bölümde değindiğimiz TMMOB Serbest Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Asgari Ücret Yönetmeliği, TMMOB Mimarlık Mühendislik Hizmetleri ve Asgari Ücret-Asgari Çizim ve Düzenleme Esasları Yönetmeliği, TMMOB Asgari Ücret ve Çizim Standartları Tespit Komisyonu ve Kontrol Bürolarının Kurulmasına İlişkin Yönetmelik ve TMMOB Disiplin Yönetmeliğini incelemiştir. Yapılan inceleme sonucunda Kurul TMMOB’un asgari ücret tespit esasları belirlemesinin, kendisine bağlı odalara asgari ücret tespit ve denetleme sistemleri getirmesinin ve bu ücretlere uyulmasını temin etmeye yönelik denetim ve yaptırımlarda bulunmasının herhangi bir yasal dayanağı olmadığını tespit etmiş ve 4054 sayılı Kanun’un rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlara ilişkin 4’üncü maddesini ihlal ettiğine oybirliğiyle karar vermiştir. Kurul idari

97 Bkz: <http://hurasiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=6461671&tarih=2007-05-05>

98 <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/kararlar/karar461.pdf>

para cezaları vermenin yanı sıra TMMOB'dan bu uygulamalara derhal son verilmesini ve asgari ücret belirlemeye ilişkin her türlü kararının uygulanamaz olduğunun bağlı odalara duyurulmasını talep etmiştir. Bu karar, bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu hakkında rekabetin fiyat tespiti yoluyla ihlal ettiği iddiasıyla açılan ilk soruşturma sonucunda verilmiş ve söz konusu kuruluşlar hakkında ilk kez idari para cezası uygulanmasını öngörmüş olması nedenleriyle profesyonel mesleklerin rekabete açılmasında bir dönüm noktasıdır⁹⁹.

Karar'da yer alan, profesyonel hizmetlerde fiyat ve ücret kısıtlamalarının kamu yararı açısından değerlendirildiği bazı genel tespitlere burada yer vermek isabetli olacaktır (ss. 21-31):

Eskiden ve kısmen de halen serbest mesleklerde rekabetin meslek ahlakıyla, meslek dayanışmasıyla bağdaşmayacağı düşünülmekteydi. Ancak, küresel düzeyde bir serbestleşmeye doğru gidildiği günümüzde Avrupa Birliği, serbest mesleklerde, hem serbest meslek sahipleri ile tüketicilerin yararını gözetken hem de gelişmeyi sağlayan bir rekabet politikası oluşturmaktadır.

O halde amaç, mesleklerin nitelikleri de göz önünde bulundurularak, serbest mesleklerin rekabet içinde yapılmasını sağlamak olmalıdır. Serbest mesleklerde rekabet, hizmetlerin kalitesi üzerinden yapılmalıdır. Bu durumda, tam ve kesin bilgi edinme yanında hizmet fiyatlarında rekabetin de aynı derecede mümkün olması gerekir. Fiyatların ortak tespiti rekabet kurallarının ağır şekilde ihlalidir.

Meslek örgütlerinin mesleği ve meslek mensuplarını korumaya ve geliştirmeye yönelik belli düzeyde düzenlemelerde bulunabilmeleri doğaldır. Önemli olan, bu düzenlemeler ile rekabet arasındaki dengenin sağlanmasıdır. Serbest meslek örgütlerinin mesleği korumaya ve meslek ahlakına yönelik uygulamalarının çoğu rekabeti sınırlayıcı olup sadece üyelerinin çıkarlarını korumaya yöneliktir.

[Rekabetin artması ile] meslek örgütleri tüketicilerin çıkarına ve gelişmeye karşı ancak kendilerinin ve üyelerinin çıkarına olan uygulamalar yerine daha genel menfaatleri koruyabilecek, hizmetlerin kalitesini artırmaya ve mesleğin saygınlığını sağlamaya yönelik çalışmalar yapabileceklerdir.

Serbest mesleklerde kalitenin sağlanabilmesi için asgari ücret belirlemesinin gerekli olduğu düşüncesine katılmak mümkün değildir. Tam aksine rekabetçi ortamda kalitenin sağlanabileceği düşünülmektedir. Diğer taraftan, meslek örgütlerince kalite sorusunun sadece ücretle ilişkilendirilmesi, gerçek bir kalite kontrolünü de engelleyecek niteliktedir.

Meslek örgütlerinin örneğin haksız rekabet konusunda önlem almaları meslek ahlakına uygundur. Ancak üyeler arasında rekabetin kısıtlanmasının ve bunun sonucu tüketicilerin zarar görmesinin ve mesleki gelişmenin yavaşlamasının meslek ahlakı

99 Özden, Mehmet. 2004. *Profesyonel Meslek Birlikleri*. Ankara: Rekabet Kurumu: ss. 63-64.

ile irtibatlandırılması olanaklı değildir. Aksine odalarca rekabetin sağlanması meslek ahlakı olarak değerlendirilmelidir.

Piyasada serbest olarak çalışan teşebbüs niteliğindeki mimar ve mühendislerin üretilen hizmetleri birbirleriyle rekabet ederek tüketiciye sunmaları halinde, asıl o zaman, piyasadan pay almak amacıyla sunacakları kaliteli ve daha ucuz hizmet tüketicilerin yararına olacaktır. Fiyat tespiti, hizmetin kalitesinin kontrolü için bir zorunluluk değildir. Odaların, mimar veya mühendisin tüketici ile anlaştığı fiyata bakılmaksızın, sunulan hizmetin kalitesini işin niteliğine göre denetlemeleri her zaman mümkündür.

4.5.2. İMO Kararı

Kurul’un 09-41/997-254 sayılı kararında¹⁰⁰, TMMOB ile İnşaat Mühendisleri Odası (İMO)’nın asgari ücret tarifesi belirlemek suretiyle rekabeti kısıtladıkları iddiası üzerine yapılan inceleme sonucunda, TMMOB’un ve TMMOB’a bağlı odaların asgari ücret belirleme yetkisinin herhangi bir Kanuna dayanmadığı ve bu nedenle bu uygulamanın yasal dayanağının bulunmadığı belirtilmiştir. Bunun yanında Kurul’un 09-17/384-92 sayılı kararında¹⁰¹ ise, şikayetçi tarafından Mimarlar Odası’nın mimarlık hizmetlerinin en az bedelinin hesaplanmasında kullanılan yöntemin rekabeti engeller nitelikte olduğu ve bir proje için en az bedel hesaplanırken projenin bulunduğu yere göre bir katsayı belirlendiği, bu çerçevede kullanılan formülde küçük il ve ilçelerdeki mimari projeler için daha küçük bir katsayı belirlenirken büyük il ve ilçelerdeki projeler için daha büyük bir katsayı kullanıldığı iddia edilmiştir. Bunun üzerine yapılan araştırma sonucunda, şikayete konu en az bedel uygulamasının TMMOB Serbest Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Asgari Ücret Yönetmeliği’nin 7. maddesi kapsamında hazırlanan 22.12.2006 tarihli “TMMOB Mimarlar Odası Mimarlık Hizmetleri Şartnamesi ve En Az Bedel Tarifesi”ne dayandığı tespit edilmiş, fakat asgari ücret belirleme yetkisinin herhangi bir Kanuna dayanmamakta olduğu belirlenmiştir. Ancak Kurul her iki kararında da yeni ceza ve önlemlere gerek görmemiştir. ¹⁰²

Rekabet Kurulu’nun Türk Tabipleri Birliği ve Türkiye Barolar Birliği’ne ilişkin olarak aldığı kararlar farklı bir nitelik arz etmektedir. Zira Kurul TMMOB’a karşı rekabeti koruma yetkisini kullanırken bu meslek kuruluşlarına ilişkin olarak *rekabet savunusu*

100 <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/kararlar/karar3030.pdf>

101 <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/kararlar/karar2891.pdf>

102 Bunun nedeni ise 02-04/40-21 sayılı Karar ile başlayan idari yargı sürecinin halen devam ediyor olmasıdır. Özetlemek gerekirse Danıştay Rekabet Kurumu’nun söz konusu kararının önce yürütmesini durdurmuş, ardından da kararı usul yönünden bozmuştur. Rekabet Kurumu yeni bir karar almaktansa 4054 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinin ihlal edilmesi sonucunu doğurduğunu değerlendirdiği yönetmeliklerin iptali için Danıştay’da dava açmıştır. Ancak bu dava ehliyet yönünden reddedilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu nezdinde temyiz davası devam etmektedir.

culuğu görevi ile yetinmiştir. Kurul rekabet savunuculuğu görev ve yetkisini 4054 sayılı Kanun'un 27/1'inci maddesinin (g) bendi ve 30/1'inci maddesinin (f) bendinden almaktadır. Bunlar sırasıyla Kurul'un "Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek" ve Kurul Başkanlığı'nın "Rekabet politikası ile ilgili olarak alınacak kararlar ve ilgili mevzuat hakkında görüş bildirmek" hususlarında görev ve yetkili olduğunu hükme bağlamaktadır.

4.5.3. TTB Kararı

Kurul 30.10.2003 tarih ve 03-70/851-369 sayılı Kararı'nda¹⁰³ Türk Tabipleri Birliği'nin "6023 sayılı TTB Kanunu'nun 28. maddesine dayanarak Türkiye genelinde illere göre Asgari Ücret Tarifesi düzenlediği, bu uygulamanın doktorların ve tedavi kuruluşlarının tarifenin altında ücretle hizmet sunmalarına engel olduğu" iddiasını incelemiş ve 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi kapsamında, fiyat ve ücret düzenlemelerinin kamu yararının ışığında değerlendirilmesi açısından önem taşıyan aşağıdaki sonuçlara varmıştır (s. 13):

Kanun maddesinin konu açısından önemi, bir tesebbüs birliğinin (TTB'nin) bir hizmet piyasasında (özel sağlık hizmetleri) rekabeti doğrudan engelleme, bozma ve kısıtlama amacı taşıyan (hizmet karşılığı alınacak ücretlerin asgarisini belirleme) karar ve uygulamasını yasaklamasıdır. Bu çerçevede TTB'nin özel muayene ve tahlil hizmetleri için uyulması zorunlu ücret tarifeleri düzenlemesi 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırıdır.

Bununla birlikte, mahkeme kararlarıyla da tespit edildiği üzere, asgari ücret belirleme yetkisi, esasen 6023 sayılı Kanun'un 28. maddesine dayanmaktadır.

Öte yandan, sağlığın bozulduğu durumlarda, muayene, hastalığın teşhis ve tedavisi aciliyet arz edebilmekte; yapılacak iyileştirme hizmetinin ücreti bu açıdan pazarlığa açık olmamaktadır. Bu gibi durumlarda edimler arası dengenin gözetilmesi için rehber bir tarifeye ihtiyaç bulunmaktadır. Hatta tedavi sonrası oluşacak tedavi-ücret anlaşmazlıklarının çözümü açısından ve kişinin rahatsızlığının aciliyet arz etmediği durumlarda da bu tarife faydalı olacaktır.

Ayrıca, acil olmayan muayene ve tedaviler için tarifelerin bağlayıcılığının olmaması gerekmektedir ki, hekim hastanın ihtiyacına ve maddi durumuna göre fiyat farklılaştırılabilir, tarifelerin altında da muayene ve tedavi yapabilmelidir. Ancak bu durumda hasta, hastalığı konusunda birden fazla doktora gidebilecek ve diğer vasıtaların yanında bu vasıta ile de kamu sağlığının korunması ve iyileştirilmesine hizmet edilmiş olunacaktır.

Bu çerçevede, 4054 sayılı Kanun'un 27 (g) maddesi kapsamında ilgili sürecin işle-

103 <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/kararlar/karar642.pdf>

tilerek yasal düzenleme değişikliği talebi ile ilgili makamlar nezdinde girişimlerde bulunulması ve söz konusu düzenleme değişiklikleri sağlandıktan sonra, fiyat tarifi yayınlama talebinde bulunan meslek birliklerinin olası taleplerinin, 4054 sayılı Kanun’un muafiyet hükümleri çerçevesinde ayrıca değerlendirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

Kurul’un yine Türk Tabipleri Birliği’ne ilişkin olan 13.11.2003 tarih ve 03-73/876 (c)-376 sayılı Kararı’nda¹⁰⁴ aynı yönde tespitler bulunmaktadır.

4.5.4. TBB Kararı

Kurul 13.11.2003 tarih ve 03-73/876 (a)-376 sayılı Kararı’nda¹⁰⁵ ise Türkiye Barolar Birliği’nin uygulamalarını inceleme altına almıştır. Kurul yaptığı inceleme sonucunda Birlik’in uygulamalarını ikiye ayırmıştır: avukatlık asgari ücret tarifi belirlenmesi ve işyerlerinde istihdam edilen avukatların ücretlerinin belirlenmesi. Bir önceki bölümde gösterdiğimiz üzere bu uygulamalardan ilki yasal dayanağını doğrudan Avukatlık Kanunu’ndan almaktadır. Dolayısıyla Rekabet Kurulu “TBB’ye Kanunla açıkça asgari ücret belirleme yetkisi verilmiş olduğundan, şikayete ilişkin yapılacak herhangi bir işlem bulunmamaktadır.” yargısına ulaşmış ve rekabet savunuculuğu görev ve yetkisi doğrultusunda ilgili merciler nezdinde rekabetin tesisi için girişimde bulunulmasını karara bağlamıştır. Buna karşılık ikinci uygulamanın Avukatlık Kanunu ile Türkiye Barolar Birliği’ne verilen yetkinin kapsamına girmediği, yani Birlik’in yetki aşımı yaptığı değerlendirilmiştir. İlginç bir şekilde Rekabet Kurulu bu yetki aşımını da rekabetin korunması değil, rekabet savunuculuğu görevi çerçevesinde ele almış ve ilgili merciler nezdinde yapılacak girişimlere bırakmıştır. Sonuç olarak Türkiye Barolar Birliği aleyhinde herhangi bir yaptırıma gerek görülmemiştir.

Kurul rekabet savunuculuğu görevi kapsamında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının fiyat ve ücret düzenlemelerine ilişkin genel görüşünü de ortaya koymuş bulunmaktadır:

‘Açık bir yasal dayanağı olmayan ücret belirlemeye yönelik yönetmelik, tüzük, sirküler gibi meslek örgütleri düzenlemeleri derhal yürürlükten kaldırılmalı, kaynağını bir yasadan alan düzenlemeler için ise, süratle söz konusu yasaların değiştirilmesi yoluna gidilmelidir’¹⁰⁶.

104 <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/kararlar/karar651.pdf>

105 <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/kararlar/karar649.pdf>

106 Rekabet Kurumu, 2. Yıllık Rapor, Rekabet Kurumu, Ankara, 2001, s. 24.

Rekabet Kurulu'nun PMÖ hakkındaki kararları yukarıdakiler ile sınırlı değildir. Ancak Kurul'un aldığı diğer kararlar bu bölümde ele alınanlar ile paralellik göstermektedir. Yapılan rekabeti bozucu eylemin yasal dayanağı mevcut değil ise uyarı, ceza gibi yöntemler ile Kurul söz konusu piyasada rekabeti tesis etmeye çalışmaktadır. Eylemin yasal dayanağının olduğu durumlarda ise Kurul bir yaptırımda bulunamamakta ancak yine de eylemin rekabeti bozucu niteliğini vurgulamaktadır.

5. Değerlendirme ve Sonuç

Profesyonel hizmetler tüm dünyada çeşitli düzeylerde düzenlenmektedir. Düzenlemenin için öne sürülen en önemli gerekçe, sunulan hizmetin niteliği gereği, bu hizmetin alıcılarının satın aldıkları hizmet hakkında yeterli enformasyona, bazen hizmeti aldıktan sonra bile, sahip olamayacaklarıdır. Enformasyon asimetrisi olarak adlandırılan bu durumun, profesyonel hizmetlerin sunumunun sadece piyasaya bırakılması halinde söz konusu hizmetlerin optimal seviyenin altında verilmesi sorununa yol açabileceği düşünülmektedir. Bu riskin ortaya çıkmaması için profesyonel hizmetler piyasaları yasalarla doğrudan ya da PMÖ aracılığıyla dolaylı olarak düzenlenmektedir.

Piyasalarda profesyonel hizmetlere ilişkin düzenlemeler kabaca üç başlık altında toplanabilir: Piyasaya giriş düzenlemeleri, piyasadaki davranışlara ilişkin düzenlemeler ve organizasyon biçimine ilişkin düzenlemeler. Hemen her ülkede bulunan bu düzenlemelerin bazı ülkelerde daha katı iken diğerlerinde daha yumuşaktır. Ayrıca düzenlemelerin katılığı meslekten mesleğe de değişmektedir.

Kamu yararı adına yapılan bu düzenlemelerin en önemli özelliği rekabeti kısıtlayıcı nitelikte olmalarıdır. Yapılan ampirik çalışmalar profesyonel mesleklerdeki düzenlemelerin kamu yararına sonuçlar doğurduğu savını desteklemekten uzaktır. Birçok akademik çalışma, kamu yararı adına yapılan birçok kısıtlamanın kamunun değil, düzenlemenin yapıldığı meslek mensuplarının yararına olduğunu göstermektedir. Düzenlemelerin rekabete aykırı niteliği çeşitli ülkelerdeki rekabet otoriteleri tarafından da vurgulanmakta, PMÖ kendi ülkelerinde uygulanmakta olan rekabet kanunlarına aykırı davranışları nedeniyle takibata uğramakta, uyarılmakta hatta cezalandırılmaktadır. Ayrıca düzenlemelerin gerekçesini oluşturan enformasyon asimetrisinin hizmetlerin sürekli alıcısı olan büyük ölçekli firmalar için söz konusu olmadığı bulunmuştur.

Düzenlemelerin gevşetilmesinin ya da kaldırılmasının genel trend olduğu günümüzde, kamu yararı niteliği oldukça tartışmaya açık olan profesyonel mesleklerdeki düzenlemelerin bu trendin dışında kalmaları beklenemez. Nitekim, örneğin ilgili PMÖ veya kamu idaresi tarafından belirlenen asgari ücret tarifleri birçok meslekte geçmişte uygulanması zorunlu iken ve tarifeleri uygulamayanlar cezalandırılır iken bugün çoğu

ülkede asgari ücret tarifeleri sadece 'yol gösterici' niteliktedir ya da kaldırılmıştır. Zaten ABD'de düzenlemeler Avrupa ülkelerine göre geleneksel olarak daha zayıftır. Bu çalışmada Türkiye'nin adaylık sürecinde olduğu AB'deki eğilimler incelenmiştir. Bulgular AB'nin de profesyonel mesleklerdeki düzenlemeleri kısıtlama hatta tamamen kaldırma yönünde kararlı adımlarla ilerlediğini göstermektedir.

Türkiye'de de profesyonel hizmetler Cumhuriyet öncesinden beri yasalar ve meslek örgütleri aracılığıyla, diğer ülkelerdekine benzer rekabeti engelleyici yöntemlerle düzenlenmektedir. Yine diğer ülkelerde olduğu gibi meslekler arasında düzenlemelerin katılığı arasında farklar mevcuttur. Örneğin, noterlik çok katı düzenlemelere tabi iken, mühendisliklerdeki düzenlemeler daha zayıftır.

Her ne kadar Türkiye'deki düzenlemelerin gerekçesi, diğer ülkelerde olduğu gibi, kamu yararı olsa da sonuçların meslek mensuplarının yararına olduğu açıktır. Bu nedenle PMÖ bu düzenlemelerin uygulanmasının sıkı bir takipçisi olmakta, mümkün ise bu düzenlemelerin alanını genişletmeye çalışmaktadır.

Rekabet otoritesi PMÖ ile ilişkili şikayetlerin değerlendirildiği birçok kararında ilgili PMÖ'nin uygulamalarının rekabeti ihlal ettiği sonucuna varmış, onlara uyarılarda bulunmuş veya cezalar vermiştir. PMÖ'nin eylemlerinin yasalarla korunduğu durumlarda bile eylemin yasalara uygun olduğunu ancak yine de rekabeti ihlal ettiğini vurgulayan görüşler belirtmiştir.

Adam Smith bu çalışmanın girişinde değindiğimiz görüşlerinin devamında, aynı meslekten olanların biraraya gelmelerini yasalarla engellemenin mümkün olmadığını, ama en azından yasaların bunu kolaylaştırmayacak şekilde düzenlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Adam Smith'ten çok sonra yaşayan araştırmacılar da düzenlemelerin gerekçesini oluşturan enformasyon asimetrisinin herkes için geçerli olmadığını, bu asimetrinin söz konusu olduğu kesimler için de piyasaların bu asimetriyi azaltacak, bu hizmetten faydalananları enformasyon asimetrisine karşı koruyacak mekanizmalar geliştirebileceğini göstermiştir.

Batı ülkelerinde profesyonel mesleklere ilişkin düzenlemeler ve PMÖ'nin rekabeti kısıtlayıcı etkileri uzun zamandır tartışılmakta, profesyonel mesleklere ilişkin kısıtlamalar buna paralel olarak gevşetilmekte hatta kaldırılmaktadır. Türkiye'de ise bu alanda atılan adımlar şimdilik çok sınırlıdır. Bu konudaki görüşler daha çok politikacılar tarafından dile getirilmekte, diğer kesimlerden yeterli katılım olmamaktadır. Örneğin, bu alandaki akademik çalışmalar yok denecek kadar azdır.¹⁰⁷ Diğer sivil toplum kuruluş-

107 Aslında bu tip çalışmalar yoktur. Ancak yazarlar gözden kaçmış çalışmalar olabileceğini düşünerek daha yumuşak bir ifade kullanmışlardır.

ları ya da düşünce kuruluşları da bu konuya fazla ilgi göstermemektedirler. Belki de en etkili tartışmalar düzenlemelere tabi olan mesleklerin mensupları arasında cereyan etmektedir.¹⁰⁸

Günümüzde akademik camianın, politikacıların, sivil toplum kuruluşlarının gündeminde özel olarak çok fazla yer işgal etmede de profesyonel mesleklerdeki regülasyon gevşetilmesi ve PMÖ'nin rolü er ya da geç tartışılmaya başlanacaktır. Bu, kendiliğinden gerçekleşme bile, AB'ye üyelik sürecinde yapılması gereken yasal düzenlemeler bunu zorunlu kılacaktır. Bu konudaki araştırmaların artması konu gündeme geldiğinde daha sağlıklı tartışmaların yapılıp daha etkin politika kararlarının alınmasına yardımcı olacaktır.

Referanslar

'Avukatlık Sınavı Kalkıyor', *Yeni Şafak*, 15.11.2006

Bozkurt, H. Argun, *Hukukun Öyküsü*. Ankara: Ankara Barosu, 2010

Brozen Yale, 'Entry Barriers: Advertising and Product Differentiation' Ed. H. Goldschmid, H. M. Mann ve J. F. Weston, *Industrial Concentration: The new learning*, Little Brown and Company, Boston, 1974 içinde, pp. 115-136

Commission of the European Communities (CEC), *Progress by member states in reviving and eliminating restrictions to competition in the ara of rofessional services*, Commission Staff Working Document, SEC (2005) 1064, Brussels, 5.9.2005

Commission of the European Communities (CEC), *Report on competition in rofessional services*, Communication from the Commission, Com (2004) 83 final, Brussels, 9.2.2004

Çağatay, Neşet, *Ahilik Nedir?* Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları, 1990

Deliorman, Refika Bakoğlu ve Ayşe Üstünoldu Kandemir, *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Etik*, Kamu Etiği Akademik Araştırmaları, Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi, Ocak – Eylül 2009

¹⁰⁸ Mesleğe girişlerin artmasına paralel olarak -her ne kadar arzu edilmese de- meslek mensupları rekabete zorlanmaktadır. Bu durum meslek mensuplarını mevcut kısıtlamaların sınırlarını zorlamaya ve hatta bu sınırlamaların meşruiyetini sorgulamaya yöneltmektedir. Örneğin, Türk Hukuk Sitesi (<http://www.turkhukuksitesi.com>) başlıklı bir web sitesinde Avukatlık Reklam Yönetmeliği başlıklı forumda avukatlar reklam yasağının meşruiyetini tartışmaktadırlar. Aynı sitede bazı avukatlar ülkede fiilen birden fazla ilde faaliyet gösteren 100 den fazla avukat çalıştıran hukuk bürolarının mevcut olmasına rağmen şirketleşmenin yasal olmamasına bir anlam veremediklerini dile getirmektedirler.

- Friedman, Milton, *Kapitalizm ve Özgürlük*, Çev. D. Erberk ve N. Himmetoğlu, Altın Kitaplar, İstanbul, 1988.
- Garoupa, Nuno, "Regulation of Professions in the US and Europe: A Comparative Analysis" 2006, <http://works.bepress.com/nunogaroupa/3>
- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. *İdare Hukuku: Genel Esaslar* – Cilt 1. Ankara: Turhan Kitabevi, 2001
- IFAC. *International Good Practice Guidance: Defining and Developing an Effective Code of Conduct for Organizations*. New York, 2007
- İstanbul Tabip Odası, *2007-2008 Çalışma Raporu*
- Kwoka John, 'Advertising and the price and quality of optometric services', *American Economic Review*, 74 (1), 1984, pp. 211-216
- Mersin Noter Odası, *Avrupa Birliği noterlik uygulamaları ile Türk noterlik uygulamaları arasında uyum ile ilgili düşünceler, öneriler hakkında İçel Noter Odası'na ait rapor*, <http://www.merno.org/yazi1.html>, erişim tarihi 01.01.2011
- OECD, *Competition in Professional services 1999*, DAFNE/CLP (2000)2, 2000
- Olsen, Reed Neil, 'The regulation of medical profession' Bouckaert B. And De Geest G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. III, Regulation of Contracts Aldershot: Edward Elgar içinde, ss. 1018- 1054
- Özden, Mehmet, *Profesyonel Meslek Birlikleri*, Ankara: Rekabet Kurumu, 2004
- Pamuk, Şevket. *100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997
- Paterson, Iain, Marcel Fink, Anthony Ogus, Joachim Merz, Felix Fink ve Helmut Ber-rer, *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States*. ENEPRI Working Paper, No. 52, 8 February 2007
- Posner A. Richard, Theories of economic regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2 Autumn, 1974, ss. 335-358
- Rekabet Kurumu, *2. Yıllık Rapor*. Ankara: Rekabet Kurumu, 2001
- Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: Methuen & Co., Ltd., 5. Edition, 1904.

Stephen Frank H., ve J. H. Love 'Regulation of legal profession' Bouckaert B. And De Geest G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. III, Regulation of Contracts Aldershot: Edward Elgar, 2000 içinde, pp.987-1017

Stigler J. George, The theory of economic regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 Spring, 1971, ss. 3-21

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. 28/09/2009 tarih ve 2009/6 sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu, 2009

Topçuoğlu, Metin, "Rekabet Hukuku Uygulamasında Teşebbüs Birlikleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 50 (4), 2001: ss. 129-130

Üskül, Zafer, *Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları*. TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi 36. Dönem Çalışma Raporu. İstanbul, 2001

İnternet Kaynakları

<http://www.turkhukuk sitesi.com>

<http://ec.europa.eu/competition>

<http://www.mimarist.org>

<http://cankaya.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/ddk>

<http://www.ttb.org.tr>

<http://www.tnb.org.tr>

<http://www.barobirlik.org.tr>

<http://www.ankarabarusu.org.tr>

<http://www.teb.org.tr>

<http://www.rekabet.gov.tr>

<http://www.turkhukuk sitesi.com>

TÜRKİYE VE DEMOKRATİK DÜNYA

Doç. Dr. Yusuf Şahin¹

1. Giriş

Bundan önceki bölümlerde meslek kuruluşları, anayasal demokrasi, piyasa ekonomisi, sivil toplum ve tarihî gelişim açısından bir incelemeye; bu bölümde ise Türkiye ile demokratik dünya arasında bir karşılaştırmaya tâbi tutulmaktadır.

Demokratik dünya, demokrasiyle idare edilen coğrafyaları ifade etmek için kullanılmaktadır. Demokrasiyi tanımlama biçimimiz, aynı zamanda, demokratik dünyanın sınırlarını da belirlemektedir. Burada, bir demokrasi tartışması yapmak yerine, iki kurum üzerinden demokratik dünya tanımlanmaya çalışılacaktır.

Avrupa Birliği (AB)'nin, en genel ifadeyle, iki kavram üzerine yükseldiği söylenebilir. Bu kavramlardan birincisi, demokrasi, ikincisi de piyasa ekonomisidir. Buradan hareketle, AB'nin demokratik dünyanın en büyük kütlesini oluşturduğu ileri sürülebilir. Kuşkusuz, ABD, Kanada, Avustralya gibi başka demokratik ülkeler de bulunmaktadır. Esas itibarıyla iktisadî amaçlı bir teşkilât olan Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), dışarıda kalan diğer demokratik ülkeleri (ABD, Avustralya, Kanada, İsviçre, Japonya, Güney Kore, Yeni Zelanda, Meksika, Türkiye) bünyesinde barındırmaktadır. Bu iki uluslararası kuruluşun üyeleri olan ülkelerdeki meslek kuruluşlarının durumuna bakmak, bir anlamda, meslek kuruluşlarının demokratik dünyadaki görünümü hakkında yeterli olacaktır. Elbette, bu iki kuruluşa üye olmayan ama yine de demokratik bir idareye sahip sayılabilecek, örneğin, Rusya, İsrail gibi ülkelerden de söz edilebilir. Ama yukarıdaki iki kuruluş şu açıdan önemlidir: Birincisi, yani AB, Türkiye'nin zaten

1 Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

üye olmak için uğraştığı ulus-üstü bir kuruluştur. Diğerine ise Türkiye'nin de üyesi olduğu bir teşkilattır.

Burada, kısaca, profesyonel mesleklerle ilgili yapılacak karşılaştırmaların zorluklarına işaret etmek gerekir: Oldukça farklı tarihî geçmişleri olan ve birbirinden farklı kurumları, hukuk sistemleri olan ülkeleri birbiriyle karşılaştırmak, her şeyden önce, bazı kurumsal detayların göz ardı edilmesini ve hukukî karmaşıklıkların basitleştirilerek karşılaştırılabilir göstergelere indirgenmesini beraberinde getirecektir.² Bir başka güçlük de profesyonel mesleklerle ilgili oluşturulan düzenleme endekslerindeki ölçek sorunudur. Bu endekslerde belirli bir mesleğe yönelik sınırlandırmaların her birine bir ağırlık verilmekte ve bu ağırlık çerçevesinde o mesleğin rekabetten uzak bir şekilde yapıldığı varsayılmaktadır. Örneğin, giriş sınırlandırmalarının toplam yüzde içinde niye “y” değil de “x” oranında etkili olduğunu tartışmaya yer bırakmayacak şekilde ortaya koymak imkânsızdır. Bu yüzden, bu bölümde yer verilen karşılaştırmaları ihtiyatla karşılamak, karşılaştırma yapılan meslekle ilgili fikir veren bir çabadan daha fazla bir şey olarak görmemek yararlı olacaktır.

2. Profesyonel Meslekler: Karşılaştırmalı Tahlil İçin Teorik Bir Çerçeve

Uluslararası düzeyde profesyonel mesleklerle ilgili çalışmalara bakıldığında; bütün çalışmaların ortak yanı, bu mesleklerin kendine has birtakım özelliklerinden dolayı düzenlenmesi gerektiği fikrini paylaşmalarıdır. Bu çerçevede üç tane soru sorulmaktadır: Birincisi, profesyonel meslekler niçin düzenlenmektedir? İkincisi, profesyonel meslekler nasıl/kim tarafından düzenlenmektedir? Üçüncüsü, profesyonel meslekler hangi yollarla, araçlarla düzenlenmektedir?³ Bu sorulara verilen cevaplar, aynı zamanda, karşılaştırma yapılırken kullanılan değişkenleri de belirlemektedir.

Farklı kaynaklarda farklı sınıflandırmalardan dolayı sayıca farklılaşsa da profesyonel meslekleri düzenlemenin gerekçelerini üç başlık altında ele almak mümkün gözükmektedir: (a) Piyasa başarısızlığı, (b) kamu yararı ve (c) özel çıkar.⁴ Buna, örneğin, dış-salıkları da ekleyen çalışmalar bulunmaktadır.

Yukarıda sayılan gerekçelerden herhangi birisini veya hepsini dikkate alarak profesyonel mesleklerle ilgili yapılacak bir düzenlemenin hayata aktarılması için muhtemel

2 Nuno Garoupa, “Regulation of Professions in the US and Europe: A Comparative Analysis”, *American Law & Economics Association Annual Meetings*, Londra, 2004, s. 22.

3 Garoupa, s. 4.

4 Garoupa, s. 4.

üç farklı kurumsal düzenlemeden söz etmek mümkündür: (a) hükümet tarafından düzenleme, (b) [meslek mensuplarının] kendi kendini düzenlemesi ve (c) üçüncü kişilerce/taflarca düzenleme. Genellikle karşımıza çıkan durum, önce hükümetçe genel bir düzenlemeye gidilmesi, daha sonra meslek mensuplarının meslekî örgütleri vasıtasıyla kendi kendilerini düzenlemeleridir. Son kurumsal düzenleme, daha çok teorik düzeyde dile getirilmektedir. Örneğin, profesyonel mesleklerin tamamen düzenlemeden arındırılması ve serbest bir piyasada faaliyetlerini sürdürmesinin sağlanması, bu sayede tüketiciler tarafından kontrol edilmesi önerilmektedir. Bir başka öneri, yine hizmeti alanların dava yoluna başvurarak söz konusu mesleğin düzenlenmesine katkıda bulunmalarıdır. Bir meslekten sürekli olarak yararlananların oluşturacakları bir değerlendirme biriminin de profesyonel bir hizmeti düzenlemesi, yapılan öneriler arasındadır.⁵

Profesyonel mesleklerin düzenlenme biçimi, bazı sorunları da beraberinde getirebilmektedir. Örneğin, mesleğin sadece meslek odaları tarafından düzenlenmesi durumunda, tüketiciler açısından sağlıklı bilgi edinme imkânı ortadan kalkabilir. Hizmet sunulan alanda tek belirleyici duruma gelen oda, tüketicilere sağlıklı bilgi vermeyebilir veya onları tüketicilerin ihtiyaç duymayacakları hizmetleri satın almaya sevk edebilirler veya düzenleyici ve denetleyicilerin aynı kişilerden oluştuğu durumlarda yanlış uygulamalar cezasız kalabilir veyahut da sunulan hizmetin fiyatı, daha rekabetçi bir ortamda oluşması muhtemel denge düzeyinin üzerinde belirlenebilir.⁶

Bir de tabii ki profesyonel mesleklerin hangi araçlarla düzenleneceği sorunu vardır. Bu araçlar beş başlık altında ele alınmaktadır: (a) Giriş sınırlandırmaları ve devamında gelen mesleğe ilişkin münhasır haklar (*reserved rights*), (b) reklama ve meslekte rekabeti teşvik etmenin diğer yollarına dair düzenlemeler, (c) ücretlere ve ücret sözleşmelerine dair düzenlemeler, (d) teşkilât biçimlerine dair düzenlemeler ve (e) davranış ve usûllere dair sınırlandırmalar.⁷

2.1. Giriş Sınırlandırmaları

Giriş sınırlandırmalarının başında, bir mesleğe girişte belirli bir eğitimin alınmasını şart koştak gelmektedir. Verilecek eğitimin içeriğini belirlemek, eğitimi verecek kişileri ve kurumları belirlemek, verilen eğitimin yeterli olup olmadığını tespit etmek, hep bu çerçevede değerlendirilebilecek sınırlandırmalardır. Örneğin, İspanya ve ABD'de avu-

5 Garoupa, s. 9 vd.

6 Garoupa, s. 10-11.

7 Garoupa, s. 12.

katlık yapmak için bir hukuk fakültesi diplomasına sahip olmak yeterlidir ama pek çok ülkede bunun dışında ilave şartların yerine getirilmiş olması beklenmektedir.⁸

2.2. Reklâm Sınırlandırmaları

Profesyonel mesleklerle ilgili en katı düzenlemelerin olduğu alanlardan birisi, reklâmla ilgili olanlardır. Mesleği ticarileştirdiği ve bu yüzden mesleğin itibarını düşürdüğü varsayımından hareketle; profesyonel mesleklerle ilgili genel olarak reklâma, özellikle de diğer meslek mensuplarıyla karşılaştırmaları içeren reklâmlara kesinlikle izin verilmemektedir. Reklâm konusunda liberal sayılabilecek olan ülkelerde de sınırlama dışında tutulan alan daha çok, başkalarıyla kıyaslamayı içermeyen ve doğru bilgileri aktaran reklâmlardır. Örneğin, fiyat reklâmı yapmak pek çok ülkede yasaklanmıştır. ABD'de avukatlarla ilgili olarak genel bir yasak yoktur, bu konu her eyaletteki baroya bırakılmıştır ama karşılaştırmalı reklâm kesinlikle yasaktır.⁹

2.3. Fiyat Sınırlandırmaları

Fiyat sınırlandırmaları üç değişik şekilde uygulanabilir: Minimum fiyatlar, maksimum fiyatlar ve tavsiye edilen fiyatlar. Bunların takibi işi de ya meslek odalarına, ya hükümetlere ya da mahkemelere havale edilir. Örneğin, Almanya'da avukatların ücretleri hükümet tarafından belirlenmektedir; Birleşik Krallıkta ise pek çok sağlık hizmetinin fiyatının sunumunda doktorlara ödenecek ücretlerin belirlenmesi yetkisi hükümete bırakılmıştır.¹⁰

2.4. Teşkilâtlanma Biçimlerine Dair Sınırlandırmalar

Profesyonel mesleklerde teşkilâtlanmaya ilişkin sınırlandırmalar değişik şekillerde karşımıza çıkmaktadır: Her şeyden önce, pek çok ülkede bir profesyonel mesleği yerine getirmek, genellikle o meslekle ilgili kuruluşa üye olmaya bağlıdır. Bu önemli bir sınırlandırmadır. Ayrıca, meslek mensuplarının işlerini her zaman tek başına yerine getirmeleri mümkün olmayabilir. Birden fazla meslek mensubunun bir araya gelip faaliyette bulunmasının önünde de bazı sınırlandırmalar vardır. Örneğin, pek çok ülkede aynı meslekten olanların bir araya gelip şirket kurmalarına izin verildiği, buna karşın değişik meslek mensuplarının bir araya gelerek şirket kurmalarına sıcak bakılmadığı görülmektedir. AB çerçevesindeki yeni eğilimin, çok sayıda meslek mensubunun bir arada faaliyette bulunmasının önünün açılması yönünde olduğunu belirtmek gerekir.¹¹

8 Garoupa, s. 12.

9 Garoupa, s. 16.

10 Garoupa, s. 17.

11 Garoupa, s. 19-20.

2.5. Davranış Sınırlandırmaları

Her meslekle ilgili bir meslekî standartlar listesi ve etik davranışlar kodunun oluşturulması yönünde bir eğilim göze çarpmaktadır. Bu standartlar ve etik davranış kodları, hem bireysel hem de kurumsal düzeyde profesyonel hizmet sunanların ilâve maliyetlerle karşılaşmalarına yol açmaktadır. Bu maliyetler, idarî maliyetler (örneğin, kalite standardının tutturulabilmesi için kalitenin tanımlanması, izlenmesi ve hayata aktarılması, vs.), (profesyonel yükümlülüklerin yerine getirilmesinden kaynaklanan) uyma maliyetleri ve (fırsatlar tepildiği için) fırsat maliyetleri şeklinde karşımıza çıkabilir.¹²

3. AB ve Meslek Kuruluşları

3.1. Genel Olarak

Avrupa Komisyonu, 2000 yılının Mart ayında Lizbon Stratejisiyle bir iktisadî program kabul etti. Bu program, 2010 yılına kadar AB'yi dünyanın en rekabetçi ve en dinamik bilgi temelli ekonomisi haline getirmeyi amaçlıyordu. Profesyonel hizmetler, bu program açısından oldukça önemliydi. Zira bu hizmetler, bir taraftan, ekonomi ve iş dünyası için bir girdiydi, bu hizmetlerin sunumundaki kalite ve rekabet taşıma etkisiyle başka alanları da etkileyebilirdi. Diğer taraftan, bu hizmetler, doğrudan tüketicilerce tüketilmesi bakımından da önemliydi.¹³

Avrupa Komisyonu, AB'de profesyonel hizmetlerin sınırlandırıcı bir düzenlemeye tâbi tutulabileceği noktaları beş başlık altında toplamış, çalışmalarını bu noktalara yoğunlaştırmıştır. Bu noktalar şunlardır: (a) Fiyat sabitleme, (b) tavsiye edilen fiyatlar, (c) reklâm düzenlemeleri, (d) [mesleğe] giriş şartları ve münhasır haklar ve (e) yapılan işin yapısını ve çok taraflı pratiklerini yöneten düzenlemeler.¹⁴

Komisyon, profesyonel hizmetlerin üç sebeple sınırlandırılabilceğini kabul etmektedir. Bu sebepler şunlardır: Birincisi, profesyonel hizmetlerde taraflar arasında bir bilgi asimetrisi bulunmaktadır. İkincisi, bu hizmetler, üçüncü kişiler üzerinde dışsalılıklara sahiptir. Son olarak, bu hizmetlerin bir kısmı, toplumun geneli açısından bir değere sahip olduğundan, kamu malı olarak kabul edilmektedir.¹⁵ Ama buna rağmen Komisyon, sınırlandırmalarda yine de orantılılık testinin dikkate alınması gerektiğini

12 Garoupa, s. 20.

13 Commission of the European Communities, *Communication from the Commission: Report on Competition in Professional Services*, Brussels, 2004, s. 3.

14 Garoupa, s. 20.

15 Garoupa, s. 20.

düşünmektedir. Bu yüzden, her sınırlandırmada en az sınırlandırıcı bir düzenleme benimsenmelidir. Bir başka ifadeyle, öncelikle kamu yararının ne olduğu tanımlanmalı, sınırlandırıcı düzenlemenin bu kamu yararını sağlayacağı objektif bir şekilde ortaya konulabilmeli ve üstelik bu sınırlandırıcı düzenleme söz konusu kamu yararını elde etmede başvurulabilecek en az sınırlandırıcı düzenleme olmalıdır.¹⁶

AB müktesebatına bakıldığında; bir devlet, profesyonel mesleklerle ilgili düzenlemeyle rekabet karşıtı bir davranışı zorunlu hale getiren veya kollayan veyahut da bu tür etkileri destekleyen/güçlendiren bir düzenlemeye gitmekle, AB Anlaşmasının 3(1) (g), 10(2) ve 81(1). maddelerini ihlal etmiş olacaktır. Üye devlet, bu tür bir düzenleme yetkisini ilgili meslek kuruluşuna bırakmışsa, sorumluluğu ortadan kalkmamaktadır. İlgili meslek kuruluşu sınırlandırıcı bir düzenlemeye giderken yine, ölçülülük testini göz ardı etmeyecektir.¹⁷

Bugün AB'nin, profesyonel mesleklerde daha az düzenlemeyle daha fazla refah yaratılacağı; bu yüzden, üye ülkelerin profesyonel mesleklerle ilgili düzenlemelerini gözden geçirmeleri gerektiği noktasına geldiği anlaşılmaktadır.

3.2. Avrupa Komisyonu ve Profesyonel Meslekler

AB Rekabet Genel Direktörlüğü, 2003 yılında Viyana merkezli İleri Çalışmalar Enstitüsü (*Institute for Advanced Studies*)'ne Şubat 2003'te profesyonel mesleklerin durumu hakkında bir rapor hazırlattı. Daha sonra, 28 Ekim 2003 tarihinde iş dünyası, tüketiciler ve meslek mensuplarının da katıldığı ve esas itibariyle profesyonel mesleklerle ilgili kuralların iktisadî gelişme ve tüketicinin korunması üzerindeki etkilerinin tartışıldığı bir toplantıya ev sahipliği yaptı. Avrupa Komisyonu, 9 Şubat 2004 tarihinde "Profesyonel Hizmetlerde Rekabet Hakkında Rapor" başlığını taşıyan bir çalışma yayımladı. Komisyon, Birliğe yeni katılan üyeleri de dâhil ederek bu çalışmaları ilerleyen yıllarda da sürdürdü. Örneğin, Komisyon, bu çerçevede 2004 yılının yazında, yeni katılan on üye ülkeyle ilgili bir çalışma yayımladı.¹⁸

Komisyon, 2006 yılında emlak alım-satım piyasasındaki profesyonel mesleklerle ilgili düzenlemelerin iktisadî etkileri üzerine oldukça kapsamlı bir çalışma yaptırdı. Bu çalışmada 21 Avrupa ülkesi ve bir de dışarıdan eklenen ABD'deki mülkiyet alım satım piyasası karşılaştırmalı olarak ele alındı.¹⁹

16 Christoph U. Schmid et al., *Conveyancing Services Market: Final Report*, Centre of European Law and Politics, Bremen, 2007, s. 1.

17 Commission of the European Communities, *op. cit.*, s. 4.

18 European Commission, *Stocktaking Exercise on Regulation of Professional Services: Overview of Regulation in the New EU Member States*, Brüksel, 2004.

19 Christoph U. Schmid, *Conveyancing Services Market: Final Report*, Centre of European Law and

Komisyonun genel tavrı da, profesyonel mesleklerin düzenlenmesinin rekabeti ihlal etmeyecek bir çerçeveye oturtulması yönündedir. Bu yüzden, hazırladığı her raporun sonunda, bu piyasaların serbestleştirilmesine yönelik çabaların takdir edildiği, aksine gelişmelerin ise eleştirildiği görülmektedir. Komisyon, ülkeleri teşvik ederken de iki tane yol izlemektedir. Birincisi, iyi örnekleri üye ülkelerle paylaşmak ve bu yolla bir duyarlılık yaratmaya çalışmaktır. İkincisi ise üye ülkelerin rekabet ile düzenleyici otoriteleri arasındaki ortaklaşa işleri teşvik ederek bilgi alışverişini hızlandırmaktır.²⁰

Komisyon, ayrıca, almış olduğu kararlarla da profesyonel mesleklerin bulunduğu piyasaların serbestleştirilmesine katkıda bulunmaya çalışmaktadır. Örneğin, vermiş olduğu bir kararda “Avrupa Komisyonu, Belçika Mimarlar Birliğinin tavsiye edilen minimum fiyat listesinin AB rekabet kurallarını ihlal ettiği sonucuna ulaşmıştır. Sabitlenmiş fiyatlar gibi tavsiye edilen fiyatlar da rekabeti düşürmektedir zira fiyatlar fiyat koordinasyonunu kolaylaştırabilir”²¹ denilmiştir.

3.3. Avrupa Parlamentosu ve Profesyonel Meslekler

Avrupa Parlamentosu, almış olduğu kararla (P6_TA [2006] 0418), Avrupa Komisyonunun, bir önceki başlıkta zikredilen çalışmaları çerçevesinde hazırlamış olduğu “Profesyonel Hizmetlerde Rekabet Hakkında Rapor (2006/2137 [INI])”a sıkı sıkıya bağlı olduğunu beyan etmiştir. Bu, Avrupa Parlamentosunun da, profesyonel mesleklerin, olabildiğince piyasadaki rekabeti bozucu düzenlemelerden uzak bir şekilde faaliyet göstermelerinden yana olduğunu göstermektedir.

3.4. Avrupa Adalet Divanı ve Profesyonel Meslekler

Avrupa Adalet Divanı, profesyonel mesleklerle ilgili çok sayıda karar vermiştir. Ancak bunlarda bir tanesi, **Wouters Kararı**, özellikle vurgulanmalıdır.

Vouchers Kararında Avrupa Adalet Divanı, profesyonel mesleklerin düzenlenebileceğini ama bu düzenlemelerde mutlaka kamu yararının aranması, üstelik söz konusu sınırlandırıcı düzenleme ile elde edilmek istenen yararın gerçekleşmesinin mümkün olması, ayrıca, sınırlamanın muhtemel sınırlandırmalar içinde en az sınırlandırıcı

Politics, Bremen, 2007, s. 2 vd.

20 Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Professional Services, Scope for More Reform*, Brussels, 2005, s. 11.

21 “Commission Condemns Belgian Architects’ Fee System”, 24 Haziran 2004, Brüksel (IP/04/800), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/800&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (21.01.2010).

seçeneğin seçilerek yapılması gerektiğini belirtmiştir. Bu karar, profesyonel hizmetlerin sınırlandırılmasının ölçütlerini belirleyen karar olarak da kabul edilmektedir.²²

4. OECD ve Meslek Kuruluşları

Aslında OECD, profesyonel mesleklerin düzenlenmesinin ticaretin önündeki bir engeli dönüştürebileceğini fark eden ve bu konuda öncü çalışmayı yapan ilk uluslararası teşkilâttır. OECD, 1996 yılında “Profesyonel Mesleklerde Uluslararası Ticaret, Engellerin Değerlendirilmesi ve Reformun Teşvik Edilmesi” başlıklı bir çalışmayı yayımlamıştır. Bu çalışma, aynı zamanda, kendisinden sonra gelecek karşılaştırmalı tahliller için bir çerçeve oluşturması bakımından da önem arz etmektedir. Bu yüzden, geniş bir şekilde özetlenmesinde yarar vardır.

Bu çalışmanın bulgularından bir kaçını sıralamak yararlı olacaktır (bkz. EK I [Tablo 10-15])²³:

(a) Neredeyse bütün OECD ülkelerinde avukatlar mahkeme önünde müşterilerini temsil etme bakımından monopol durumundadırlar. Avukatlar, iş adamlarına ve özel kişilere müşavirlik yapma konusunda da münhasır yetkiyle donatılabilmektedir. Anglo-Sakson sisteminde mahkeme önünde temsil ile müşavirlik arasında bir ayrım daha belirgin bir şekilde göze çarpmaktadır. Örneğin İngiltere’de, müşavirlik konusunda uzmanlaşmış avukatlar (*barristers*) ile mahkeme önünde müşterileri temsil eden avukatlar (*solicitors*) arasında kesin bir ayrıma gidilmektedir.

(b) Kara Avrupa’sında gayrimenkullerin devri gibi pek çok konuda tek yetkili olanlar, noterlerdir.

(c) Muhasebeciler, kendi aralarında çeşitli alt uzmanlık alanlarına ayrılmaktadır. Muhasebeciler bazen avukatlarla veya yönetim müşavirleriyle aynı konuda faaliyet yürütebilmektedirler.

(d) Mühendisler ve mimarlar daha az sınırlandırıcı düzenlemelere tâbidirler. Müşavir mühendisler, bir projenin her aşamasında görev alabilmektedirler.

(e) Her meslekte belirli sınavları aşmayanların mesleğe intisap etmeleri genellikle mümkün olmamaktadır. Bazen buna bir meslek odasına zorunlu üyelik de eklenmektedir.

22 Dönüm noktası sayılabilecek COAPI, CSND ve diğer kararlar hakkında geniş bilgi için bkz. Özden, s. 50 vd.

23 Michael Wise, “Background Note”, *OECD Journal of Competition Law and Policy*, Cilt: 3, Sayı: 4, 2002, s. 66 vd.

(f) Bir meslekî unvanı kullanmak, belirli bir yeterliliğe sahip olmayı gerektirmektedir. Bunun aksine örnekler de vardır.²⁴

Hem OECD hem de AB, profesyonel mesleklerde daha liberal bir piyasanın oluşması konusunda yöreklendirici bir tutum içindedir. Her iki kurum da kendine üye olan ülkelerin bu yöndeki çalışmalarını, çabalarını desteklemektedir. Son yıllarda, pek çok ülkede bu alanda reformların yapılmaya çalışıldığını söylemek mümkündür. Ama bu çabalar henüz daha başlangıç aşamasındadır.

Reform çabalarından bir kısmı şunlardır²⁵:

(a) Almanya, profesyonel mesleklerin eyaletler arasındaki işbirliğine izin vermiştir. Artık bir meslek mensubu, ülkenin herhangi bir yerindeki müşterisinden iş alabilmektedir.

(b) Avustralya, 1992 yılında aldığı bir kararla, eyaletler arasındaki sınırların profesyonel meslekler bakımından geçersiz olduğunu kabul etmiştir. Yine Avustralya, örneğin, mali müşavirler için odaya üyelik şartı olarak getirilen o yerde oturma şartını kaldırmıştır. Bu sayede, mali müşavirler için ülke çapında, hatta deniz aşırı iş yapma imkânının önü açılmıştır.

(c) Fransa, daha önce iki ayrı avukatlık sistemine sahipti. “Avukat” terimiyle ifade edilen avukatların eğitimleri ve teşkilatlanmaları, mahkemeler esas alınarak yapılmıştı. “Conseillers juridiques” terimleriyle ifade edilen avukatlar ise bir baronun üyesi değildiler ve daha az düzenlemeye konu edilmişlerdi. Bu ayrım bugün artık yürürlükten kaldırılmıştır.

5. Değişik Ülkelerde Meslek Kuruluşlarının Durumu

Böyle bir karşılaştırmada, esas itibarıyla, iki yol izlenebilir. Birincisi, her bir mesleğin değişik ülkelerdeki durumu ele alınabilir, olabildiğince bunlar arasında karşılaştırma yapılabilir.²⁶ İkincisi, her bir ülkedeki profesyonel meslekler ele alınabilir ve en sonunda

24 Finlandiya ve İsveç’te avukatların durumu bu açıdan zikredilmeye değerdir. Burada, bir kimseyi kamu otoriteleri önünde temsil edenin avukat olması zorunluluğu yoktur. Ancak, meslekten olmayanlar, “avukat” unvanını kullanamazlar. Mehmet Özden, *Profesyonel Meslek Kuruluşları*, Ankara: Rekabet Kurulu Yayınları, 2006, s. 25-26.

25 Wise, s. 70 vd.

26 Böyle bir çalışma için bkz. Özden, s. 31 vd. Özden, sırasıyla, Almanya, İtalya, ABD ve İngiltere örneklerini ele almaktadır. İain Paterson ve diğerleri tarafından 2003 yılında yapılan çalışmanın İkinci Bölümü de, ülke örneklerine ayrılmış durumdadır. Burada, Danimarka, İtalya, Birleşik Krallık, Almanya ve Fransa’daki hukukî hizmetler; İtalya, Hollanda, Almanya ve Fransa’daki muhasebe hizmetleri; Avusturya, Finlandiya, Fransa ve İspanya’daki teknik hizmetler ve İrlanda, Portekiz, İsveç ve Almanya’daki eczacılık hizmetleri derinlemesine ele alınmaktadır. Buradaki

bazı karşılaştırmalara gidilebilir. Burada, birinci yol izlenerek yapılan çalışmaların bulgularına yer verilmiştir.

5.1. Avukatlar

Hukukla ilgili meslekler genellikle hem giriş (meslek lisansı, minimum eğitim) hem de mesleğin icrasındaki davranışlar (fiyat, reklâm) bakımından bir dizi sınırlandırıcı düzenlemeye tâbidir.²⁷

AB’ye üye ilk 15 ülkedeki avukatlarla ilgili düzenlemeler, Birleşik Krallık hariç, ulusal düzeyde hazırlanan kurallarla düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin, hem devletin bizzat yaptığı düzenlemeleri hem de devletin baroların üst örgütlerine aktardığı yetkiler çerçevesinde yapılan düzenlemelerden ibaret olduğu görülmektedir; bunun istisnaları, Finlandiya²⁸ ve Portekiz’dir. Bu iki ülkede, profesyonel mesleklerle ilgili düzenlemeler baroların üst örgütlerine bırakılmamıştır. Yine bu ülkelerden Finlandiya (“lawyer” için), İrlanda (“solicitor” için) ve Birleşik Krallık (“solicitor” için) hariç, diğer tüm ülkelerde barolara üyelik zorunludur.²⁹

Yukarıda sözü edilen 15 ülkede avukatların önemli bir bölümü, avukat olabilmek için 3 ilâ 5 yıllık bir üniversite eğitimini tamamlamış olmak zorundadır. Üniversite eğitimini bitirenlerin, daha sonra, 1 ilâ 5 yıl arasında staj yapmaları gerekmektedir. İspanya’da ve İsveç’te jüri (*jurist*) olacaklar için staj zorunluluğu yoktur. Aynı durum, Finlandiya’daki “lawyer” anlamındaki avukatlar için de geçerlidir. Avukatlık öncesi stajın en yüksek olduğu ülke, Avusturya’dır. Bu ülkede aday, 4 yıllık bir eğitimden sonra 5 yıl da staj yaptıktan sonra avukat olmaktadır. Yine, bu ülkelerin çoğunda, stajdan sonra bir, bazı ülkelerde de iki meslekî sınav vardır. İrlanda ve Birleşik Krallık hariç, diğer ülkelerin tamamında avukatlık mesleğine girmenin bir tek yolu vardır. Bir başka ifadeyle, bu piyasaya girişin tek bir kapısı bulunmaktadır. O da yukarıda özetlenen yollardan geçmektir.³⁰

genellemelerin ötesine eğilmek isteyenlerin, bu çalışmaya bakmasında büyük yarar vardır. Benzer bir çalışma da Schmid tarafından yapılan çalışmanın ekinde yer almaktadır. “Country Fiches” başlıklı bu çalışmada, 21 tane Avrupa ülkesindeki emlak alım-satım işlemleri piyasasının durumu hakkında geniş bilgi edinmek mümkündür.

27 Noailly, Joëlle ve Nahuis, Richard, “Entry and Competition in the Dutch Notary Profession”, *International Review of Law and Economics*, yakında yayımlanacak.

28 Finlandiya’da iki tür avukat vardır: “Lawyer” ve “advokate”. Birincisini sadece devlet düzenlemektedir. Ayrıca, birinci kategorideki avukatların barolara üye olma zorunlulukları yoktur. Bkz. Iain Paterson et al., *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States*, Institute for Advanced Studies, Viyana, 2003, s. 45.

29 Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 45.

30 Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 46.

Ülkemizde bir kimse avukat olmak istediğinde, öncelikle, bir hukuk fakültesini bitirmek zorundadır. Daha sonra, bir yıllık zorunlu staj yapması ve staj bitim belgesi alması gerekir. Ülkemizde de avukatlık hizmetine girişin bir tane yolu bulunmaktadır.

Profesyonel hizmetler piyasasının işleyişini kısıtlayan önemli bir başka konu da, ilgili hizmetin davranışlarıyla ilgili düzenlemelerdir. AB'ye ilk üye olan 15 ülkedeki avukatların davranışlarıyla ilgili düzenlemeler şöyle özetlenebilir:

- ✎ Bu 15 ülkede, Avusturya, Almanya, Yunanistan ve İtalya'da minimum ücret, İtalya'da maksimum ücret, Avusturya, Danimarka, Portekiz, İspanya ve İsveç'te ise referans fiyat düzenlemesi bulunmaktadır.
- ✎ Bu ülkelerin tamamında az da olsa bir reklâm yasağı bulunmaktadır. Bazı ülkelerde bu yasağın dozajı artmakta, özellikle Yunanistan, İrlanda ve Portekiz'de zirveye ulaşmaktadır.
- ✎ Fransa, Yunanistan ve Hollanda'da çalışılan yerle ilgili bir düzenleme yer almaktadır.
- ✎ Şirketleşmeyle ilgili genel olarak bir yasaklamanın var olduğu söylenebilir.
- ✎ Bu ülkelerin yarısına yakınında zorunlu sorumluluk sigortası yaptırmak ve zorunlu devamlı eğitim de getirilen düzenlemeler arasındadır.

AB'ye üye ilk 15 ülkenin avukatlarla ilgili düzenlemeleri bir indeks yardımıyla karşılaştırılabilir (bkz. Tablo 1).

Tablo1: Hukuk Hizmetleri: İleri Araştırmalar Enstitüsü Düzenleme Endeksi³¹

| Ülkeler | Giriş (1) | Davranış (1) | Toplam (2) | Sıralama |
|------------------|-----------|--------------|------------|----------|
| Yunanistan | 3,5 | 6,0 | 9,5 | 1 |
| Avusturya | 4,1 | 3,3 | 7,3 | 2 |
| Fransa | 3,9 | 2,7 | 6,6 | 3 |
| Lüksemburg | 3,8 | 2,8 | 6,6 | 4 |
| Almanya | 3,7 | 2,8 | 6,5 | 5 |
| İspanya | 3,4 | 3,1 | 6,5 | 6 |
| İtalya | 2,6 | 3,9 | 6,4 | 7 |
| Portekiz | 3,5 | 2,2 | 5,7 | 8 |
| Belçika | 2,5 | 2,1 | 4,6 | 9 |
| İrlanda | 2,4 | 2,1 | 4,5 | 10 |
| Birleşik Krallık | 2,9 | 1,2 | 4,0 | 11 |
| Hollanda | 2,1 | 1,8 | 3,9 | 12 |

31 Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 50.

| | | | | |
|------------|-----|-----|-----|-----------|
| Danimarka | 2,1 | 0,9 | 3,0 | 13 |
| İsveç | 2,0 | 0,4 | 2,4 | 14 |
| Finlandiya | 0,0 | 0,3 | 0,3 | 15 |

(1) Ölçek: 0-6 arası; 0 en az, 6 en çok.

(2) Ölçek: 0-12 arası, 0 en az, 12 en çok.

Hukuk hizmetlerinin düzenlenmesi bakımından en ağır düzenlemelerin olduğu ülkelerin, sırasıyla, Yunanistan, Avusturya ve Fransa olduğu görülmektedir. Bu piyasanın, diğer ülkelere göre nispeten daha rekabetçi olduğu piyasaların Danimarka, İsveç ve Finlandiya’da bulunduğu söylenebilir.

Bir başka karşılaştırmalı tahlil de Tablo 2’de yer almaktadır. Tablodaki veriler dikkate alındığında; ABD’deki düzenleyici çerçevenin, Avrupa’yla karşılaştırıldığında, hukuk hizmetlerinin piyasa performansını artırmaya daha yakın olduğu, bir başka ifadeyle, hukuk hizmetlerinin sunumuyla ilgili ABD’de daha az düzenleme bulunduğu, hukukçuların söz konusu piyasada daha rekabetçi bir ortamda faaliyetlerini yürüttükleri görülmektedir.³²

Tablo 2: Karşılaştırmalı Kurumsal Tahlil: Hukukçular³³

| Sıralama (1) | Giriş | Fiyat | Teşkilât | Reklâm | Davranış | Toplam |
|--------------------|-------|-------|----------|--------|----------|--------------|
| ABD | 4,50 | 4,00 | 1,50 | 2,00 | 5,00 | 17,00 |
| Belçika | 4,25 | 2,42 | 2,50 | 1,67 | 4,00 | 14,84 |
| Hollanda | 3,75 | 3,42 | 2,50 | 1,16 | 4,00 | 14,83 |
| Norveç | 3,25 | 3,50 | 1,50 | 1,50 | 4,50 | 14,25 |
| İspanya | 4,00 | 3,75 | 2,50 | 1,00 | 2,00 | 13,25 |
| İngiltere & Galler | 3,25 | 3,75 | 1,50 | 1,16 | 2,50 | 12,16 |
| Almanya | 2,75 | 1,58 | 2,00 | 1,34 | 3,00 | 10,67 |
| Fransa | 3,75 | 3,75 | 1,50 | 1,00 | 2,50 | 12,50 |
| Avusturya | 3,00 | 2,25 | 1,00 | 1,34 | 2,00 | 9,59 |
| Portekiz | 2,75 | 2,75 | 1,00 | 1,16 | 2,00 | 9,66 |

(1) Her bir sütunda daha yüksek bir puana sahip bir ülke, piyasa performansını geliştirmeye daha uygun bir meslekî düzenleme çerçevesine sahiptir diye yorumlanmalıdır. Ayrıca, tam puanların şunlar olduğu dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmalıdır: Giriş (6), fiyat (4), teşkilâtlanma (3), reklâm (2), davranış (6) ve toplam (21).

Avrupa’daki ülkeleri de kendi içinde değerlendirdiğimizde üç farklı grup ülkeden

³² Garoupa, s. 24.

³³ Garoupa, s. 38.

söz etmek mümkündür³⁴:

(a) Hollanda ve Belçika, ABD'dekine benzer bir neticeyi ortaya çıkaracak bir düzenleyici çerçeveye sahip gibi görünmektedir.

(b) Norveç, Birleşik Krallık (İngiltere ve Galler), Fransa ve İspanya; ABD ve Benelüks ülkelerinden düşük ama üçüncü grupta yer alan ülkelerin de üstünde yer alan bir performansa uygun piyasalara sahiptir.

(c) Portekiz, Almanya ve Avusturya, üçüncü grupta yer almaktadır. Almanya'nın durumu ücretlerin sıkı bir şekilde belirlenmiş olmasından, Avusturya ve Portekiz'in durumu da teşkilatlanmayla ilgili katı düzenlemelerden kaynaklanmaktadır.

Hukukçular açısından Avrupa ile Amerika arasındaki bu farklılık şaşırtıcı değildir. Avrupa baro kanunları, bir meslekî koda (*AB'deki Hukukçular İçin Davranış Koduna*) bağlıdır. Bu Kod, hukukçular için ortak bir standart belirlemektedir. Bu standartlar şunlardır³⁵:

(a) Kişisel reklâm ve propaganda, yerel baro tarafından açıkça izin verilmedikçe, yasaktır.

(b) Olumsal fiyatlar (*contingent fees* [davanın sonucuna göre belirlenen fiyatlar]) yasaktır.

(c) Çok sayıda disiplinden meslek mensubunun ortaklıkları sınırlandırılmıştır. Zira avukatlar sunduğu hizmetin karşılığında aldıkları ücretleri, yerel baro tarafından açık bir şekilde izin verilmedikçe, diğer profesyonel meslek mensuplarıyla paylaşamaz.

(d) Avukatlar, diğer avukatlarla çatışmamalıdır ama eğer çatışırlarsa, yerel baro, vaka dava konusu yapılmadan önce müdahale etmelidir.

(e) Bir müşteri tutmuş olduğu avukatın masraflarını tamamen karşılamadıkça bir avukat, öteki avukatın yerini almak için bu müşterinin avukatlığını kabul etmemelidir.

Avrupa Birliği ülkelerinin, avukatlarla ilgili düzenlemeler bakımından Hollanda ve Belçika'ya bakmaları önerilmektedir.³⁶

5.2. Noterler

Noterler, eczacılarla birlikte, en çok düzenlemeye tâbi tutulan profesyonel meslekler-

³⁴ Garoupa, s. 24-25.

³⁵ Garoupa, s. 25.

³⁶ Garoupa, s. 28.

den biridir. Bu, özellikle, Latin noterlik sistemini esas alan ülkeler için böyledir. Latin noterlik sisteminde, noterler tarafından onaylanan belgelerin yasalarla desteklendiği, doğru kabul edildiği görülmektedir. Üstelik bu sistemin bulunduğu ülkelerde pek çok işlem ancak noterce yapıldığında geçerli sayılmaktadır. Ama dünyadaki bütün noterler bu şekilde faaliyetlerini yürütmemektedir. Örneğin, mülkiyet alım satımı (*conveyancing*) açısından bir diğer noterlik sistemi Hollanda noterlik sistemidir. Latin noterlik sisteminin aksine bu sistemde noterler sayıca sınırlandırılmamaktadır, ücretler müzakere edilebilir niteliktedir ve piyasa ve noterlerin davranışları görel olarak daha az sınırlandırılmıştır.³⁷

Bu iki noterlik sisteminin dışında; mülkiyet alım-satım işlerinde farklı bir sistemi benimsemiş olan ülkeler de bulunmaktadır. Birleşik Krallık, İrlanda, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi ülkelerde mülkiyet alım satımı avukatlar tarafından yerine getirilmekte, Avusturya'da hem noterlik, hem de avukatlar bu konuda yetki kullanmaktadır. Macaristan'da ise melez bir sistem geçerlidir. İpotekli satış (*mortgage*) için noterler, diğer satışlar için ise avukatlar yetkilidirler. İskandinav ülkelerinde emlakçılar mülkiyet alım satım işlemlerinde aynı zamanda hukuk müşavirliği hizmetleri de sunmaktadır.³⁸

Noterlerle ilgili en önemli sınırlandırma sayısal ve coğrafi sınırlamadır. Örneğin, AB'ye üye ilk 15 ülkenin beşinde (Danimarka, Finlandiya, İsveç, İngiltere-Galler ve İrlanda'da) profesyonel meslekler içinde değerlendirilebilecek tarzda bir noterlik sistemi mevcut değildir. Diğer on ülkeden biri (Hollanda) hariç, diğerlerinde noterlerin sayısı sınırlandırılmıştır.³⁹

İleri Araştırmalar Enstitüsü'nün 2003 yılında Avrupa Komisyonu için hazırlamış olduğu çalışmadaki düzenleme endeksinde, sıralamada en sonda Hollanda yer almaktadır (bkz. Tablo 3). Bu, Hollanda noterlik sisteminin, veri elde edilen diğer 7 Avrupa ülkesinden daha özgürlükçü bir sistem içinde faaliyette bulunduğunu göstermektedir.

37 Schmid, s. 3-4.

38 Schmid, s. 4.

39 Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 52.

Tablo 3: Noterlik Hizmetleri: İleri Araştırmalar Enstitüsü Düzenleme Endeksi⁴⁰

| Ülkeler | Giriş (1) | Davranış (1) | Toplam (2) | Sıralama |
|------------|-----------|--------------|------------|----------|
| Almanya | 5,5 | 5,6 | 11,0 | 1 |
| İtalya | 4,8 | 5,9 | 10,7 | 2 |
| Fransa | 5,3 | 4,7 | 10,0 | 3 |
| Avusturya | 5,4 | 4,2 | 9,6 | 4 |
| İspanya | 4,6 | 4,8 | 9,4 | 5 |
| Belçika | 4,0 | 5,3 | 9,3 | 6 |
| Hollanda | 3,6 | 2,6 | 6,3 | 7 |
| Yunanistan | 5,2 | n.a. | n.a. | n.a. |
| Lüksemburg | 5,1 | n.a. | n.a. | n.a. |
| Portekiz | 4,6 | n.a. | n.a. | n.a. |

(1) Ölçek: 0-6 arası; 0 en az, 6 en çok.

(2) Ölçek: 0-12 arası, 0 en az, 12 en çok.

n.a.: Bilgi toplanamayan.

Hollanda'da 1999 yılında çıkarılan Noterlik Kanunu, iki şeyi amaçlamıştır: (a) Noterlik hizmetleriyle ilgili fiyat sınırlandırmasını kaldırmak ve (b) noterliğe giriş şartlarını yumuşatmak. Kanunla, bu sayede, iki sonucun elde edileceği varsayılmıştır: (a) daha fazla verimlilik, tüketiciler için daha düşük fiyatlar ve hizmette daha fazla yenilik ve (b) rekabet düzeyini artırmak ve noterlik hizmetlerinin yüksek kalitesini sürdürmek. Bu çerçevede, yeni Kanunla, örneğin, noterler artık kendi fiyatlarını belirlemekte serbesttirler. Ayrıca, bir noter, başka bir yerde şube açabilmektedir. Hollanda'da, hem giriş koşullarının kısmen azaltılmasına hem de noterlerin davranışlarına ilişkin düzenlenmelerde bir yumuşama eğilimi göze çarpmasına rağmen, örneğin, noterlerin sayısında büyük bir artış gözlenmemiştir.⁴¹

5.3. Mimarlar ve Mühendisler

Yapılan çalışmalardan anlaşıldığı kadarıyla; hizmet sundukları piyasanın görece olarak liberal olduğu söylenebilecek profesyonel mesleklerden birinci grubu, mimar ve mühendisler, ikinci grubu ise muhasebeciler oluşturmaktadır.

AB'ye üye ilk 15 ülkedeki mimarların durumuna bakıldığında; ülkelerin iki gruba

⁴⁰ Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 57.

⁴¹ Noailly, Joëlle ve Nahuis, Richard, "Entry and Competition in the Dutch Notary Profession", *International Review of Law and Economics*, yakında yayımlanacak.

ayrıldığı söylenebilir (bkz. Tablo 4). Birinci grupta yer alan ve katı bir şekilde mesleğin düzenlendiği ülkelerde mimarların, kendilerine has görevleri yerine getirebilmek için mimarlar odasına üye olmaları gerekmektedir. Oysa İngiltere ve Galler, İrlanda, Finlandiya, Danimarka, İsveç ve Hollanda'dan oluşan ikinci grup ülkede durum biraz farklıdır. Bu ülkelerde mimarlara bırakılan görevler, sadece onlara has görevler değildir, bu görevleri başkaları da yerine getirebilmektedir. Yine bu ülkelerdeki mimarların, mimarlar odasına üye olma zorunlulukları da bulunmamaktadır. Örneğin, bu ülkelerden Danimarka ve Finlandiya'da mimar olmanın birden fazla yolu vardır.⁴²

Mimarların davranışlarına ilişkin düzenlemelerin de nispeten az olduğu görülmektedir. Ülkelerin önemli bir bölümünde bağlayıcı fiyat veya fiyat sistemine ilişkin düzenleme bulunmamakta; reklam konusundaki düzenlemeler de orta düzeydedir.⁴³

Tablo 4: Mimarlık Hizmetleri: İleri Araştırmalar Enstitüsü Düzenleme Endeksi⁴⁴

| Ülkeler | Giriş (1) | Davranış (1) | Toplam (2) | Sıralama |
|--------------------|-----------|--------------|------------|-----------|
| İtalya | 3,2 | 3,0 | 6,2 | 1 |
| Lüksemburg | 2,6 | 2,7 | 5,3 | 2 |
| Avusturya | 3,9 | 1,2 | 5,1 | 3 |
| Almanya | 1,8 | 2,7 | 4,5 | 4 |
| İspanya | 3,2 | 0,8 | 4,0 | 5 |
| Belçika | 2,4 | 1,6 | 3,9 | 6 |
| Fransa | 2,2 | 0,9 | 3,1 | 7 |
| Portekiz | 2,2 | 0,6 | 2,8 | 8 |
| Finlandiya | 1,4 | 0,0 | 1,4 | 9 |
| Danimarka | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 10 |
| İrlanda | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 11 |
| Hollanda | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 12 |
| İsveç | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 13 |
| İngiltere & Galler | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 14 |
| Yunanistan | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |

(1) Ölçek: 0-6 arası; 0 en az, 6 en çok.

(2) Ölçek: 0-12 arası, 0 en az, 12 en çok.

n.a.: Bilgi toplanamayan.

42 İain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 59-60.

43 İain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 62.

44 İain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 64.

Mühendisler, mimarlardan bile daha az düzeyde düzenlemeye tâbi tutulan bir meslek olarak göze çarpmaktadır (bkz. Tablo 5). Yine de, AB'ye üye ilk 15 ülkenin bir kısmında mühendis odalarına üyelik zorunludur. İngiltere ve Galler, İrlanda ve Fransa'da mühendislik mesleğine atılmanın birden fazla yolu bulunmaktadır.⁴⁵

Tablo 5: Mühendislik Hizmetleri: İleri Araştırmalar Enstitüsü Düzenleme Endeksi⁴⁶

| Ülkeler | Giriş (1) | Davranış (1) | Toplam (2) | Sıralama |
|--------------------|-----------|--------------|------------|-----------|
| Almanya | 3,7 | 3,7 | 7,4 | 1 |
| İtalya | 3,4 | 3,0 | 6,4 | 2 |
| Lüksemburg | 2,7 | 2,6 | 5,3 | 3 |
| Avusturya | 3,8 | 1,2 | 5,0 | 4 |
| İspanya | 3,2 | 0,0 | 3,2 | 5 |
| Hollanda | 1,5 | 0,0 | 1,5 | 6 |
| Finlandiya | 1,3 | 0,0 | 1,3 | 7 |
| Belçika | 0,0 | 1,2 | 1,2 | 8 |
| Danimarka | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 9 |
| Fransa | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 10 |
| İrlanda | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 11 |
| İsveç | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 12 |
| İngiltere & Galler | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 13 |
| Portekiz | 0,0 | n.a. | n.a. | n.a. |
| Yunanistan | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |

(1) Ölçek: 0-6 arası; 0 en az, 6 en çok.

(2) Ölçek: 0-12 arası, 0 en az, 12 en çok.

n.a.: Bilgi toplanamayan.

Mimarlar ve mühendisler birlikte değerlendirildiğinde; İtalya, en başta yer almaktadır. İtalya'yı (mühendisler için yüksek, mimarlar için daha düşük bir endekse sahip) Almanya, (mimarlar ve mühendisler için aynı endekse sahip) Lüksemburg ve (mimarlar ve mühendisler için aşağı yukarı aynı endekse sahip) Avusturya takip etmektedir. Mimarların ve mühendislerin en rahat bir şekilde işlerini yapabildikleri ülkelerin (haklarında yeterli bilgi toplanamayan Portekiz ve Yunanistan hariç tutulursa) Birleşik Krallık (İngiltere ve Galler), İsveç, İrlanda ve Danimarka olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 4-5).⁴⁷

⁴⁵ Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 65-66.

⁴⁶ Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 71.

⁴⁷ Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 72.

5.4. Eczacılar

Eczacılar, en çok düzenlemeye tâbi tutulan mesleklerin başında gelmektedir. Bütün ilaçların devlet tarafından üretildiği ve satıldığı, dolayısıyla monopol bir piyasanın olduğu İsveç dışarıda tutulursa; AB'ye üye olan ilk 15 ülkeden Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İtalya ve Portekiz, İspanya, Yunanistan ve Lüksemburg, eczacılıkla ilgili düzenlemelerin oldukça yoğun olduğu ülkeler olarak öne çıkmaktadır. Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç ve İrlanda'da eczacıların meslek odasına üye olmaları zorunlu değilken, diğer ülkelerde zorunludur. Ayrıca, Danimarka, Birleşik Krallık ve İrlanda hariç, diğer ülkelerde eczacıların sayısı ile ilgili bir sınırlandırma da bulunmaktadır (bkz. Tablo 6).⁴⁸

Tablo 6: Mühendislik Hizmetleri: İleri Araştırmalar Enstitüsü Düzenleme Endeksi⁴⁹

| Ülkeler | Giriş (1) | Davranış (1) | Toplam (2) | Sıralama |
|--------------------|-----------|--------------|------------|-----------|
| İsveç | 6,0 | 6,0 | 12,0 | 1 |
| Yunanistan | 4,4 | 4,5 | 8,9 | 2 |
| İtalya | 4,8 | 3,6 | 8,4 | 3 |
| Portekiz | 4,2 | 3,8 | 8,0 | 4 |
| Lüksemburg | 4,0 | 3,9 | 7,9 | 5 |
| İspanya | 3,6 | 3,9 | 7,5 | 6 |
| Avusturya | 3,6 | 3,7 | 7,3 | 7 |
| Fransa | 3,8 | 3,5 | 7,3 | 8 |
| Finlandiya | 4,0 | 3,0 | 7,0 | 9 |
| Danimarka | 2,3 | 3,6 | 5,9 | 10 |
| Almanya | 1,6 | 4,1 | 5,7 | 11 |
| Belçika | 3,6 | 1,8 | 5,4 | 12 |
| İngiltere & Galler | 2,7 | 1,4 | 4,1 | 13 |
| Hollanda | 1,2 | 1,8 | 3,0 | 14 |
| İrlanda | 1,5 | 1,2 | 2,7 | 15 |

(1) Ölçek: 0-6 arası; 0 en az, 6 en çok.

(2) Ölçek: 0-12 arası, 0 en az, 12 en çok.

⁴⁸ Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 73-74.

⁴⁹ Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 71.

5.5. Muhasebeciler

AB'ye üye olan ilk 15 ülkenin hepsinde muhasebecilerin bir bölümü için meslek odalarına üyelik zorunluyken, bir bölümü için bu zorunluluk yoktur. Bu açıdan bir çeşitlilik olduğu göze çarpmaktadır. Muhasebecilerle ilgili en dikkat çekici yön, pek çok ülkede (Avusturya, Finlandiya, Almanya, Hollanda, İspanya, Birleşik Krallık, Lüksemburg ve İrlanda'da) muhasebeci olmanın birden fazla yolunun bulunmasıdır. Bu durum, muhasebecilik hizmetini sunmaya istekli olanların piyasaya girişlerini kolaylaştırmaktadır (bkz. Tablo 7).⁵⁰

Buraya kadar ele alınan altı meslek grubu açısından, AB'ye üye olan ilk 15 ülkenin genel durumuna bakıldığında; endeksin en yüksek değerde olduğu ülkelerin, sırasıyla, Avusturya, İtalya, Lüksemburg (mühendislik mesleği hariç) Almanya olduğu görülmektedir. Birleşik Krallık, (eczacılık hariç) İsveç, Hollanda, İrlanda, Finlandiya ve (eczacılar hariç) Danimarka görece olarak daha liberal düzenleme rejimlerine sahiptir.⁵¹ Bu ülkelerle ilgili olarak söylenebilecek bir başka şey, bu ülkelerin hiçbirinde, herhangi bir meslekle ilgili köklü bir sistem değişikliğine gidildiğine dair bir işaret yoktur. Ancak her ülkede, bazı mesleklerle ilgili, daha çok, kısmen düzenlemelerin azaltılması ama bazen de kısmen düzenlemelerin artırılması anlamına gelebilecek değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Kısmî rahatlama, fiyat düzenlemelerinin kaldırılması veya gevşetilmesi, reklâm yasaklarının gevşetilmesi, değişik mesleklerin bir arada iş yapmasının mümkün hâle getirilmesi; düzenlemelerin artması anlamına gelebilecek düzenlemelerde de daha çok meslekî sorumluluk sigortasının zorunlu hale getirilmesi veya böyle bir sigorta varsa kapsamının genişletilmesi, mesleğin ilerleyen yıllarında eğitimin zorunlu hale getirilmesi, bazen de spesifik gönüllü sertifikalandırma ve/veya kıyaslama (*benchmarking*) sistemlerinin uygulamaya sokulması şeklinde karşımıza çıkmaktadır.⁵² İain Paterson ve diğerleri tarafından yapılan çalışmanın vardığı sonuç şudur: AB'ye üye olan ilk 15 ülkedeki beş meslek karşılaştırıldığında, düzenlemelerin katılığını, en azından, düzenlemelerin en az olduğu ülkelerin düzeyine kadar çekmekte bir sakınca yoktur.⁵³

50 İain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 37.

51 İain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 83.

52 İain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 90.

53 İain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 128.

Tablo 7: Muhasebecilik Hizmetleri: İleri Araştırmalar Enstitüsü Düzenleme Endeksi⁵⁴

| Ülkeler | Giriş (1) | Davranış (1) | Toplam (2) | Sıralama |
|--------------------|-----------|--------------|------------|-----------|
| Belçika | 3,9 | 2,4 | 6,3 | 1 |
| Avusturya | 4,2 | 2,0 | 6,2 | 2 |
| Almanya | 3,6 | 2,5 | 6,1 | 3 |
| Fransa | 4,0 | 1,8 | 5,8 | 4 |
| Yunanistan | 3,6 | 1,5 | 5,1 | 5 |
| İtalya | 3,2 | 1,9 | 5,1 | 6 |
| Lüksemburg | 3,8 | 1,2 | 5,0 | 7 |
| Hollanda | 3,1 | 1,4 | 4,5 | 8 |
| Finlandiya | 2,6 | 0,9 | 3,5 | 9 |
| İspanya | 1,9 | 1,5 | 3,4 | 10 |
| İsveç | 2,4 | 0,9 | 3,3 | 11 |
| İrlanda | 2,7 | 0,3 | 3,0 | 12 |
| İngiltere & Galler | 2,7 | 0,3 | 3,0 | 13 |
| Danimarka | 2,2 | 0,6 | 2,8 | 14 |
| Portekiz | 2,7 | n.a. | n.a. | n.a. |

(1) Ölçek: 0-6 arası; 0 en az, 6 en çok.

(2) Ölçek: 0-12 arası, 0 en az, 12 en çok.

n.a.: Bilgi toplanamayan.

5.6. Doktorlar

Tablo 8 dikkatle gözden geçirildiğinde; doktorlarla ilgili düzenlemeler yönünden de, ABD’nin Avrupa’ya göre daha rekabetçi, piyasa performansını artırıcı bir çerçeveye sahip olduğu görülecektir. Avrupa’daki ülkeleri de iki grupta ele almak mümkün gözükmemektedir. İlk gruptaki ülkeler (Norveç, Fransa, Birleşik Krallık, İsviçre, Belçika ve İspanya), bu piyasanın performansı bakımından ABD’nin altında ama ikinci gruptaki ülkelerin üzerinde yer almaktadır. İkinci gruptaki ülkeler ise Portekiz, Hollanda, Avusturya ve Almanya’dır. İkinci grupta Hollanda’nın bulunması, izah edilmesi gereken bir durumdur. Zira Hollanda, genel olarak, profesyonel mesleklerin düzenlenmesi bakımından oldukça liberal sayılabilecek bir ülke görünümündedir. Avusturya, Almanya ve Portekiz’in durumu, ücretlerin sınırlandırılması, reklâm yasakları, teşkilatlanma biçimine getirilen sınırlandırmalar dikkate alındığında, anlaşılabilir gibi gözükmemektedir.⁵⁵

⁵⁴ Iain Paterson et al., 1. Bölüm, s. 42.

⁵⁵ Garoupa, s. 26.

Avrupa ülkelerinin doktorların düzenlenmesi bakımından Norveç, İsviçre, Birleşik Krallık örneklerine; Avrupa dışında ise Avrupa'ya kıyasla daha yüksek bir performansa sahip olan ABD'ye bakmaları gerektiği ifade edilmektedir.⁵⁶

Tablo 8: Karşılaştırmalı Kurumsal Tahlil: Doktorlar⁵⁷

| Sıralama (1) | Giriş | Fiyat | Teşkilât | Reklâm | Davranış | Toplam |
|--------------------|-------|-------|----------|--------|----------|--------------|
| ABD | 4,00 | 3,00 | 3,50 | 1,67 | 5,00 | 17,17 |
| Norveç | 2,00 | 2,30 | 4,00 | 1,50 | 4,50 | 14,30 |
| İsviçre | 2,25 | 1,70 | 3,50 | 1,34 | 5,00 | 13,79 |
| İngiltere & Galler | 3,75 | 1,70 | 4,00 | 1,00 | 3,00 | 13,45 |
| Fransa | 5,00 | 2,20 | 2,50 | 0,67 | 3,50 | 13,87 |
| Belçika | 4,75 | 1,90 | 2,50 | 0,67 | 3,00 | 12,82 |
| İspanya | 2,75 | 1,90 | 2,50 | 1,00 | 3,50 | 11,65 |
| Avusturya | 2,75 | 0,90 | 2,00 | 1,00 | 4,50 | 11,15 |
| Almanya | 2,25 | 1,50 | 2,00 | 0,50 | 3,50 | 09,75 |
| Hollanda | 4,00 | 0,40 | 3,50 | 0,33 | 1,50 | 09,73 |
| Portekiz | 2,25 | 1,70 | 1,00 | 0,33 | 3,00 | 08,28 |

(1) Her bir sütunda daha yüksek bir puana sahip bir ülke, piyasa performansını geliştirmeye daha uygun bir meslekî düzenleme çerçevesine sahiptir diye yorumlanmalıdır. Ayrıca, tam puanların şunlar olduğu dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmalıdır: Giriş (6), fiyat (3), teşkilâtlanma (4), reklâm (2), davranış (6) ve toplam (21).

5.7. Sanayiciler ve Tüccarlar

Sanayici ve ticaret erbabı olmak, profesyonel bir meslek sayılmaz. Zira bunun için örneğin, uzunca süren bir eğitimden geçmek gerekmez. Ama hemen her ülkede devlet, sanayiciler ile tüccarların faaliyet alanlarını da düzenleme yoluna gitmektedir. Oysa sanayici ve tüccar, profesyonel mesleklerin aksine, olabildiğince serbest hareket etmesi piyasa ekonomisinin bir gereği olarak kabul edilen aktörlerdir. Bu açıdan da değişik ülkelerin durumuna bakmak, ülkemizdeki sanayici ve tüccarın durumunu anlamak bakımından bir fikir verecektir.

Avrupa Ticaret ve Sanayi Odaları, 2009 yılının Mart ayında, kuruma üye olan ülkelerdeki sanayici ve ticaret erbabının bu açıdan hangi şartlar altında faaliyetlerini yürüttüğünü ortaya koyan, karşılaştırmalı tahlil yapmaya imkân veren oldukça detaylı bir çalışma yayımladı. Bu çalışmadaki bütün verileri karşılaştırmak tabii ki bu çalışmanın kapsamını aşar. Ama yine de çalışmada yer verilen belli başlı göstergeleri (üyelik biçimi, finansman kaynakları, odaları denetleyen birim) karşılaştırmalı olarak vermek yararlı olacaktır (bkz. Tablo 9). Hiç şüphe yok ki, seçilen göstergeler, sübjektif bir seçimin sonucudur.

⁵⁶ Garoupa, s. 28.

⁵⁷ Garoupa, s. 38.

Tablo 9: Sanayi ve Ticaret Odaları: AB Ülkeleri ve Türkiye⁵⁸

| Ülkeler | Finansman | Denetim | Üyelik |
|------------------------------|--|---|---------|
| Avusturya | Üye aidatları (%100) | Ekonomik İşler Bakanlığı | Zorunlu |
| Belçika | Üye aidatları (%20) Hizmetler (%55) Uluslararası ticarî belgeler (%25) | Yok | Gönüllü |
| Bulgaristan | Üye aidatları (%3) Hizmet satışları (%90) Diğer (%7) | Yok | Gönüllü |
| Güney Kıbrıs Rum Cumhuriyeti | Üye aidatları (%25) Hizmet satışları (%75) | Yok | Gönüllü |
| Çek Cumhuriyeti | Üye aidatları (%5) Hizmet satışları (%95) | Yok | Gönüllü |
| Danimarka | Üye aidatları (%40) Hizmet satışları (%60) | Yok | Gönüllü |
| Estonya | Üye aidatları (%60) Hizmet satışları (%40) | Yok | Gönüllü |
| Finlandiya | Üye aidatları (%48) Hizmet satışları (%52) | İstihdam ve Ekonomi Bakanlığı | Gönüllü |
| Fransa | Bir vergi vasıtasıyla girişimlerin katkıları (bütün girişimler tarafından ödenen meslekî vergiye ilâve vergi) (%26,5) Hizmet satışları (%47,7) Kamusal sübvansiyonlar (%11) Borçlar ve diğer ürünler (%6,8) | Ekonomi ve Maliye Bakanlığının denetleme yetkisi, Küçük ve Orta Ölçekli Girişimler Bakanlığı ile yerel ve bölgesel düzeyde valilere devredilmiştir. | Zorunlu |
| Almanya | Alman Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği: Üye aidatları (%100) Ticaret ve Sanayi Odaları: Üye aidatları (%66) Hizmet satışları (%33) | [Ulusal düzeyde denetim yoktur] Eyaletlerin Ekonomik İşler Bakanlıkları | Zorunlu |
| Yunanistan | Üye aidatları (%100) | Kalkınma Bakanlığı | Zorunlu |

58 Eurochambers, *CCI System: Chambers of Commerce & Industry*, Brüksel: Chamber House, 2009, s. 11-24, 38.

| | | | |
|------------|--|---|---------|
| Macaristan | Üye aidatları (%13,5) Diğer katkılar (%14,5) Proje yönetimi (%10) Hakemlik hizmetleri (%50,3) Faiz oranları (%9,3) Diğer (%2,4) | Yok (Hukukilik denetimi, savcılık- ça yapılmaktadır.) | Gönüllü |
| İrlanda | Üye aidatları (%5) Hizmet satışları (%50) Diğer (%45) | Yok | Gönüllü |
| İtalya | Üye aidatları (%70,1) Hizmet satışları (%22,1) Diğerleri (%7,8) | Endüstri Bakanlığı | Zorunlu |
| Letonya | Üye aidatları (%15) Hizmet satışları (%85) | Yok | Gönüllü |
| Litvanya | Üye aidatları (%25) Hizmet satışları (%30) Kamusal işlevler (%35) Uluslararası projeler (%10) | Yok | Gönüllü |
| Lüksemburg | Üye aidatları (%60) Hizmet satışları (%16) Hükümet sübvansiyonları (%10) Diğerleri (%14) | Ekonomi ve Dış Ticaret Bakanlığı | Zorunlu |
| Malta | Üye aidatları (%48,5) Hizmet satışları (%51,5) | Yok | Gönüllü |
| Hollanda | Üye aidatları (%65) Hizmet satışları (%35) | Ekonomik İşler Bakanlığı | Zorunlu |
| Polonya | Hizmet satışları (%99) Üye aidatları (%1) | Yok | Gönüllü |
| Portekiz | Üye aidatları (%10) Hizmet satışları (%90) | Ekonomi ve Yenilik Bakanlığı | Gönüllü |

| | | | |
|------------------|---|---|---------|
| Romanya | Üye aidatları (%1) Hizmet satışları (%48) Şirketlerdeki hisseler, temettüleri ve kiralalar (%29) Hakemlik (%22) | Yok | Gönüllü |
| Slovakya | Üye aidatları (%43) Hizmet satışları (%51) Projeler ve bağışlar (%6) | Yok | Gönüllü |
| Slovenya | Üye aidatları (%72) Hizmet satışları (%23) Hükümet sübvansiyonları (%1) Diğerleri (%4) | Ekonomik İşler Bakanlığı | Gönüllü |
| İspanya | Üye aidatları Hizmet satışları AB’den, ulusal ve bölgesel idarelerden bağışlar | Bölgesel Hükümetler, Endüstri, Turizm ve Ticaret Bakanlığı ve Ulusal Birlik | Zorunlu |
| İsveç | Bölgesel odalar, şu yollarla finanse edilir: Satılan hizmetler (%5-20) Ticarî belgeler (%5-30) Üyelik ücretleri (%10-40) Proje yönetimi (%0-50) | Ulusal Ticaret Kurulu | Gönüllü |
| Birleşik Krallık | Üye aidatları (%40) Hizmet satışları (%40) Sponsorluk (%20) | Yok | Gönüllü |
| Türkiye | Üye aidatları ve hizmet satışları (%88,62) Diğerleri (%11,38) | Sanayi ve Ticaret Bakanlığı | Zorunlu |

Tablo 9 dikkatle incelendiğinde, şunların göze çarptığı görülmektedir. Her şeyden önce, sanayi ve ticaret odalarına üyelik, az sayıda ülke (Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg, Yunanistan, Hollanda, İspanya, Türkiye) dışında, gönüllüdür. Bu listede yer alan ülkelerden sadece Hollanda’nın durumu izaha muhtaçtır. Diğer ülkeler, başka profesyonel meslekler bakımından da katı düzenlemelere yer veren ülkeler arasında yer almaktadır. AB ülkelerinin önemli bir bölümündeki sanayi ve ticaret

odaları merkezi bir birim tarafından denetim ve gözetim altında tutulmamaktadır. Bu da söz konusu piyasanın daha serbest olduğunu göstermektedir. Odaların finansman biçiminde en bariz bir biçimde göze çarpan husus, üye aidatlarının çok sayıda ülkede odaların finansmanında oransal olarak büyük bir yere sahip olmasıdır.

6. Türkiye’de Meslek Kuruluşları

Türkiye’deki profesyonel mesleklerle ilgili çalışmalar, daha çok, hukukî açıdan bu kurumların durumunu ele alan çalışmalardır. Bu mesleklerin hem kendi aralarında hem de başka ülkelerle karşılaştırılması yoluna henüz gidilmemiştir. Biz bu çalışmayı başlattığımızdaki tespitlerimizde, bu konuyu ele alan en derli toplu çalışmanın Rekabet Kurulunda çalışan Mehmet Özden tarafından yazılan “Profesyonel Meslek Kuruluşları” başlıklı uzmanlık tezinin olduğu görüldü. Biz çalışmayı tamamlamak üzere olduğumuz dönemde Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından meslek kuruluşlarıyla ilgili olarak oldukça kapsamlı bir rapor yayımlandı.⁵⁹

Ülkemizdeki profesyonel mesleklerin genellikle 4 veya 6 yıllık bir eğitimden sonra yapılabilirdiği görülmektedir. Bir profesyonel mesleği icra etmek için genellikle başka giriş engelleri de bulunmaktadır. Örneğin doktorlar, uzman doktor olarak çalışmak istediklerinde Tıpta Uzmanlık Sınavı (TUS)’na girmek zorunda kalmakta, ayrıca her doktor belirli bir süre zorunlu hizmete tabi tutulmakta, avukatlar da zorunlu staj yapmak durumunda kalmaktadır.

Profesyonel meslekler açısından, ülkemizde rekabeti en fazla kısıtlayan düzenlemelerin, meslek birlikleri vasıtasıyla üyeler açısından bağlayıcı olan ücret tarifelerinin belirlenmesi, faaliyet şekline ilişkin sınırlamalar ve reklâm yasakları olduğu görülmektedir. Örneğin, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 168. maddesine göre; Adalet Bakanlığı’nın onaylaması şartıyla Barolar Birliği, asgari ücret tarifesi belirleme yetkisine sahiptir. 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu’na göre; Türk Eczacılar Birliği (TEB), “Hususi ihtisas komisyonlarına hazırlattıracağı ilaç fiyat tarifelerini Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti’nin tensip ve tasdikine arz etmek ve tasdik edilen tarifelerin tatbik olunup olunmadığını kontrol etmek” ile görevlendirilmiştir. Aynı Kanunun 20’nci maddesinin (b) bendi ile TEB İdare Heyeti’ne “...kabul ve tasdik edilen formül, imal tarzı ve fiyatlar dışında ilaç yapmalarını, ...meslek adabına ve bu husustaki kanun hükümlerine uymayacak şekilde reklâm, ilan ve propaganda yapmalarını önlemek” görevi verilmiştir. 7303 sayılı Türk Mühendis ve Mimari Odaları Birliği (TMMOB) Kanununun, 33. maddesi odaya kayıt zorunluluğu getirmektedir. Türkiye’de mühendislik ve mimarlık

59 <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk41.pdf> (07.02.2011).

mesleklerini icra etmek isteyenler, uzmanlığına uygun bir odaya kaydolmak ve üyelik vasfını korumak zorundadırlar. Yine TMMOB Serbest Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Asgari Ücret Yönetmeliği, ülke çapında uygulanacak ücretlerdeki asgari miktarları tespit etmek ve denetimini sağlamak amacıyla hazırlanmış; hiçbir hizmetin bu ücretlerin altında yapılamayacağını hükme bağlamıştır (Madde 1, 7). 3224 sayılı Türk Diş hekimleri Birliği Kanununa göre Türk Diş hekimleri Birliği, serbest çalışan diş hekimleri ile kurum ve kuruluşların uymakla zorunlu oldukları asgari muayene ve tedavi ücreti tarifesini belirlemektedir. 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanununa göre, TTB yönetim kurulunun görevleri arasında; tedavi ücretlerinin asgari miktarını gösteren tarifeler düzenlemek yer almaktadır (Madde 28).⁶⁰

Burada üzerinde durulması gereken sorun şudur: Profesyonel mesleklerle ilgili çıkarılmış olan bu kanunlarda rekabeti engelleyici hükümler bir tarafta dururken, 4054 sayılı Rekabet Kurulu Hakkındaki Kanunun rekabeti korumayı öngören hükümleri nasıl telif edilecektir. Genel kanaat, genel nitelikli bir kanunun özel nitelikli bir kanunu yürürlükten kaldıramayacağı kuralı çerçevesinde; profesyonel mesleklerin kuruluş kanunlarındaki sınırlandırıcı hükümlerin yürürlüğünün devam ettiği yönündedir.⁶¹ Kişisel kanaatimize göre, bu tür tartışmaları pozitif hukukun şekil kurallarına mahkûm etmemek gerekir. Demokratik ülkelerde hukuku yapan irade halkın iradesidir. Halkın iradesi yasama organı eliyle tecelli eder. Sonraki tarihli bir irade, önceki tarihli bir iradeyle çatışıyorsa sonraki tarihli iradenin geçerli olacağını kabul etmek gerekir. Sırf özel nitelikli kanun diye, işlerimizi yarım asrı aşan bir süre önceki zihniyetin ürünü olarak çıkarılmış olan kanunlarla yapmamızı önermek veya hukukî düzenlemeleri bu anlama gelecek şekilde yorumlamak, hukukun ruhuna ters olacaktır.

7. Sonuç

Ülkemizde profesyonel meslek kuruluşlarıyla ilgili az sayıda çalışma yapılmıştır. Karşılaştırmalı tahlil açısından ise kayda değer çalışmalar, Rekabet Kurulunda yapılmış olan bir uzmanlık tezi ile DDK tarafından hazırlanan bir rapordur. Hal böyle olunca, bu alanda çalışmak oldukça zorlaşmaktadır.

Profesyonel mesleklerin piyasalar açısından önemini fark eden ilk kurum OECD gibi gözükmemektedir. Bu alandaki ilk kapsamlı çalışma da bu kurum tarafından yapılmıştır. Daha sonraki çalışmalar OECD çalışmasının açtığı yoldan ilerlemektedir.

OECD çalışmasının temel teması, profesyonel hizmetlerin hemen her ülkede bir

⁶⁰ Özden, s. 65 vd.

⁶¹ Özden, s. 72 vd.

şekilde düzenlendiği ama bu düzenlemelerin ilgili piyasadaki rekabeti engellediği, yenilikleri önlediği ve tüketicilere zarar verdiği şeklindedir. Bu düşünceden hareketle OECD, üyesi olan ülkelerin, profesyonel mesleklerin faaliyetlerini yürüttüğü piyasaları daha rekabetçi hale getirmek için gayret sarf etmeleri, bu amaçla söz konusu mesleklerle ilgili düzenlemeleri azaltmaları konusunda cesaretlendirmiştir.

Profesyonel meslekler, AB bünyesinde önemli bir çalışma alanı haline gelmiştir. Avrupa Komisyonu, özellikle “rekabet” ekseninde konuya eğilmiş, Birliğe üye olan ilk 15 ülke üzerinde bir çalışma yaptırmış, daha sonra bu çalışmayı, Birliğe yeni üye olan diğer ülkeleri de kapsayacak şekilde tekrarlamıştır. AB tarafından yaptırılan çalışmalarda hem tespitler hem de vurgular aynıdır: Profesyonel mesleklerin düzenlenmesi gerekmektedir ama hâlihazırdaki düzenlemelerin bir kısmı gereksizdir. Bu yüzden, profesyonel mesleklerle ilgili piyasada bir liberalleşmenin desteklenmesi gerekmektedir. Mutlaka bir düzenleme yapılacaksa bu düzenleme hizmet alanların büyük işletmeler ve kamu sektörünün olduğu alanlarda değil de küçük işletmeler ile hane halklarının olduğu alanlarda yapılmalıdır.⁶²

Ülkemizde bu konunun önemini fark eden kurum, Rekabet Kuruludur.⁶³ Kurul, vermiş olduğu kararlarında oldukça çekingen davranmaktadır. Önemli sayılabilecek tek kararı ise henüz yargı aşamasındadır. Yargının başta özelleştirme olmak üzere genel olarak serbestleşme anlamına gelebilecek konulardaki tutumu dikkate alındığında; verilecek kararın Rekabet Kurulu kararını onama şeklinde olmayacağı ileri sürülebilir.

Bundan sonraki çalışmalar, kanaatimize göre, burada ele alınan her bir meslek açısından daha derinlemesine yapılan çalışmalar şeklinde olmak durumundadır. Burada yapılan şey, profesyonel mesleklerle ilgili genel durumun uzaktan bir fotoğrafının çekilmesidir. Yeni çalışmalar, çözünürlük düzeyi yüksek olan ama daha küçük bir alanı çerçeveye oturtan fotoğraflar olmak zorundadır.

Kaynakça

Commission of the European Communities, *Commission Condemns Belgian Architects' Fee System*, 24 Haziran 2004, Brüksel (IP/04/800), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/800&format=HTML&aged=o&language>

62 Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document: Progress by Member States in Reviewing and Eliminating Restrictions to Competition in the Area of Professional Services*, Brüksel, 2005, s. 7.

63 Aslında pek çok ülkede profesyonel mesleklerle ilgili gelişmelerin arkasındaki itici gücün rekabetle ilgili otoriteler olduğu görülmektedir. Bkz. Commission of the European Communities, *Commission Staff...*, s. 8 vd.

=EN&guiLanguage=en (21.01.2010)

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission: Report on Competition in Professional Services*, Brussels, 2004.

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Professional Services, Scope for More Reform*, Brussels, 2005.

Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document: Progress by Member States in Reviewing and Eliminating Restrictions to Competition in the Area of Professional Services*, Brüksel, 2005.

Eurochambers, *CCI System: Chambers of Commerce & Industry*, Brüksel: Chamber House, 2009.

European Commission, *Stocktaking Exercise on Regulation of Professional Services: Overview of Regulation in the New EU Member States*, Brüksel, 2004.

Garoupa, Nuno, “Regulation of Professions in the US and Europe: A Comparative Analysis”, *American Law & Economics Association Annual Meetings*, Londra, 2004.

Noailly, Joëlle ve Nahuis, Richard, “Entry and Competition in the Dutch Notary Profession”, *International Review of Law and Economics*, yakında yayımlanacak.

Özden, Mehmet, *Profesyonel Meslek Kuruluşları*, Ankara: Rekabet Kurulu Yayınları, 2006 (<http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/tezler/tez60.pdf>) (23.01.2010).

Paterson, Iain et al., *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States: Regulation of Professional Services: Final Report – Part 1*, Viyana: Institute for Advanced Studies, 2003.

Paterson, Iain et al., *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States: Regulation of Professional Services: Final Report – Part 2*, Viyana: Institute for Advanced Studies, 2003.

Paterson, Iain et al., *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States: Regulation of Professional Services: Final Report – Part 3*, Viyana: Institute for Advanced Studies, 2003.

Schmid, Christoph U., *Conveyancing Services Market: Final Report*, Centre of Euro-

pean Law and Politics, Bremen, 2007.

Schmid, Christoph U., *Conveyancing Services Market: Country Fiches*, Centre of European Law and Politics, Bremen, 2007.

Secretariat of OECD, "Executive Summary", *OECD Journal of Competition Law and Policy*, Cilt: 3, Sayı: 4, 2002, s. 54-59.

Wise, Michael, "Background Note", *OECD Journal of Competition Law and Policy*, Cilt: 3, Sayı: 4, 2002, s. 60-110.

Tablo 10: Profesyonel Hizmet Sağlayıcılarının Temel Faaliyetleriyle İlgili Düzenlemeler

| ...İÇİN TEMEL FAALİYETLER | | Avustralya | Avusturya | Belçika | Kanada | Çek Cumhuriyeti | Danimarka | Finlandiya | Fransa | Almanya | Yunanistan | Macaristan | İzlanda | İrlanda | İtalya | Japonya | Lüksemburg | Meksika | Hollanda | Yeni Zelanda | Norveç | Polonya | Portekiz | İspanya | İsviçre | İsviçre | Türkiye | Birleşik Krallık | ABD |
|---------------------------|--|------------|-----------|---------|--------|-----------------|-----------|----------------|--------|---------|------------|------------|---------|---------|--------|---------|------------|---------|----------|--------------|--------|---------|----------|---------|----------------|---------|---------|------------------|-----|
| Hukukî hizmetler | Mahkemeler önünde temsil | R/S | R/S | R | R/S | | R | F ¹ | R | R/S | | | | | R/S | R | | S | R | R/S | R | | R | R/S | F ¹ | R | R | R/S | R/S |
| | İdari birimler önünde temsil | S | S | S | S | | F | F ¹ | F | S | | | | | S/F | R | | F | F | F | F | | F | F | F ¹ | F | F | F | S |
| | Genelde hukukça düzenlenen konularda öneri | R/S | R | F | R/S | | S | F ¹ | S | S | | | | | F | R | | R | F | F | S | | R/S | R | F ¹ | F | R | F | R/S |
| | Devir işlemi (emlak, vasiyet, vs.) | S | S | R | R/S | | S | F ¹ | R | R | | | | | S | R/S | | R | R | R/S | S | | R | R | F ¹ | R | R | R | R/S |
| | Patent hukuku | R/S | R | S | R/S | | S | F ¹ | R | R/S | | | | | S | R/S | | S | F | R | S | | S | R/S | F ¹ | F | S | S | R/S |
| Muhasebe hizmetleri | Kanunî denetim | R/S | R/S | R | S | | R/S | R/S | R | R/S | R/S* | | | R* | S | R | R* | R | R/S | R | R/S | | R | R | R/S | S | S | R | R |
| | Kamu sektörü denetimi | F | R/S | R | S | | S | F | R | R | R* | | | F* | S | X | R* | R | R/S | S | R | | X | S | F | F | X | S | R |
| | Birleşmelerin ve aynen katkılarının denetimi | F | R/S | R | S | | F | R/S | R/S | R/S | F* | | | F* | - | R | R* | R | R/S | R | R/S | | R | S | R/S | S | S | R | R |
| | Muhasebe | F | R/S | R | F | | F | F | R | F | R* | | | F* | F | F | R* | F | F | F | S | | X | F | F | F | S | F | F |
| | İflas görevi | S | F | F | S | | F | F | X | S | R* | | | F* | F | S | F* | S | X | F | S | | X | R | X | F | S | R | S |
| Müh. hiz. | Tasarım ve plânlama | F | S | F | R | | F | F | F | F | | | | | S | R/S | | S | F | S | F | | R | R/S | F | F | R | X | R |
| | İzinlerin alınması için temsil | F | S | X | R | | F | F | F | F | | | | | F | R | | S | F | S | F | | R | R/S | F | F | R | F | R |
| | Test etme ve ruhsat | F | S | F | R | | F | F | F | F | | | | | S | R/S | | S | F | S | F | | R | R/S | F | F | R | F | R |
| | Fizibilite çalışmaları | F | S | F | S | | F | F | F | F | | | | | F/S | F | | F | F | F | F | | R | S | F | F | F | S | S |
| | Tasarımların (blueprints) detaylandırılması ² | F | R/S | R | R | | F | F | F | F | | | | | S** | R | | F | F | F | F | | F | R | F | F | R | F | R |
| Mimarlık hizmetleri | İnşaat izni için başvuru | F | R/S | F | R | | F | F | R | R | | | | | R/F* | S | | F | F | F | F | | R | R | F | F | S | F | S |
| | İnşaatın denetimi | F | S | R | R | | F | F | S | F | | | | | S** | R | | S | F | F | F | | F | S | F | F | R | F | R |
| | Teknik denetim ve ruhsat | F | R | F | S | | F | F | X | X | | | | | S** | R | | S | F | F | F | | F | S | F | F | R | S | R |
| | Arazi belirleme (topographical determination) | F | X | X | X | | F | F | X | X | | | | | S** | S | | S | X | X | X | | F | S | F | X | X | X | S |

Kaynak: OECD, *International Trade in Professional Services, Assessing Barriers and Encouraging Reform*, OECD, 1996'dan aktaran, Wise, s. 100.

1. Sadece meslekî unvan düzenlenmiştir. Buna karşın hizmetler, düzenlenmemiştir. Bu yüzden, meslekten olmayanlar tarafından sunulabilir. / 2. Genellikle sürveyanlara has faaliyet.

AÇIKLAMALAR: R: Düzenlenmiş ve belirli bir tür türden uygulayıcıya has faaliyet. / R/S: Düzenlenmiş ve bir meslek içindeki uygulayıcılar arasında paylaşılan faaliyet. / S: Düzenlenmiş ve farklı mesleklerden meslek mensupları arasında paylaşılan faaliyet. / F: Serbest yani düzenlenmemiş faaliyet. / X: Meslek mensubu tarafından yapılmayan faaliyet. / *: İnşaat izni talebiyle başvuru serbesttir. Proje hazırlama düzenlenmiştir.

** Küçük sivil yapılar için yetkiler sürveyanlarla paylaşılmaktadır.

Tablo 11: Ulusal Düzeyde Profesyonel Meslekler İçin Aranan Nitelikler

| | | Avustralya | Avusturya | Belçika | Kanada | Çek Cumhuriyeti | Danimarka | Finlandiya | Fransa | Almanya | Yunanistan | Macaristan | İzlanda | İrlanda | İtalya | Japonya | Lüksemburg | Meksika | Hollanda | Yeni Zelanda | Norveç | Polonya | Portekiz | İspanya | İsveç | İsviçre | Türkiye | Birleşik Krallık | ABD |
|------------------------------------|---------------|------------|-----------|---------|--------|-----------------|-----------|------------|--------|---------|------------|------------|---------|---------|--------|---------|------------|---------|----------|--------------|--------|---------|----------|---------|-------|---------|---------|------------------|-----|
| Üniversite-yüksek öğretim derecesi | Hukukçular | X | 4 | 5 | 4-7 | | 5 | 5 | 5 | 3,5 | | | | | 4 | - | | 5 | 4 | 4 | 6 | | X | 4-6 | 4,5 | 3 | 4 | 4-5 | 7 |
| | Muhasebeciler | X | 4 | X | 4 | | 3-5 | 3-5 | 7 | 4 | | | | | ** | 4 | | 5 | 4-6 | 4 | 3-4,5 | | 3 | 3* | 3-4 | 4* | 2-4 | X | 4 |
| | Mühendisler | 4 | 5 | X | 4 | | 3-5 | 3-5 | - | 3-5 | | | | | - | 2 | | 5 | 3-5 | 3 | 3-5 | | 5 | 3-5 | 2-4,5 | 3-4 | 4 | X | 4 |
| | Mimarlar | 7 | 5 | 5 | 6-7 | | 5 | 3-7 | 5 | 3,5-4,5 | | | | | - | 4 | | 5 | 3 | 5 | 5 | | X | 3-5 | 4,5 | 3-4 | 4 | 5 | 5 |
| Pratik deneyimi | Hukukçular | X | 5 | 3 | 0,5-1 | | 3 | 4 | 2 | 2 | | | | | - | 2 | | X | 3 | | 2 | | X | X | 5 | 1-2 | 1 | 1-2 | - |
| | Muhasebeciler | 2-3 | 4-5 | 3 | 2-2,5 | | 3 | 5 | 3 | 3-5 | | | | | *** | 3 | | X | 3 | 3 | 2 | | - | 3 | 3-5 | 3 | 2-10 | 3 | 2-3 |
| | Mühendisler | 3-4 | 3 | - | 4 | | - | - | - | 2-5 | | | | | - | 2 | | X | 0-1 | 3-5 | - | | - | - | - | X/- | 0,3 | 0-5 | 4 |
| | Mimarlar | - | 3 | 2 | 3 | | - | - | - | 2-4 | | | | | - | 2 | | X | 1 | 3 | - | | - | - | 0,5 | X/- | 0,3 | 2 | 5 |
| Meslekî sınav | Hukukçular | X | X | - | X | | - | X | X | X | | | | | - | X | | X | X | X | - | | - | X | - | X | - | | X |
| | Muhasebeciler | X | X | - | X | | X | X | X | X | | | | | ** | X | | X | X | X | X | | X | - | X | X | X**** | X | X |
| | Mühendisler | - | X | - | X | | - | - | - | - | | | | | - | X | | X | - | X/- | - | | - | - | X | - | - | - | X |
| | Mimarlar | - | X | - | X | | - | - | - | - | | | | | - | X | | X | - | X | - | | - | - | - | - | - | - | X |

Kaynak: Kaynak: OECD, *International Trade in Professional Services, Assessing Barriers and Encouraging Reform*, OECD, 1996'dan aktaran, Wise, s. 101.

AÇIKLAMALAR:

Sayılar: Yeterlilik yılı

*: Deneyim yılı.

**: Bütün meslekler, sicillere kayıtlı bütün meslek mensupları (profesyonel muhasebeciler ve muhasepler/saymanlar [*bookkeepers*]) ve diğer işletmeciler (*operators*) muhasebe hizmetleri sunabilir.

***: 1995'ten itibaren profesyonel muhasebecilerin 3 yıllık eğitim dönemini tamamlamaları gerekmektedir.

****: Yeminli mali müşavirler ve mali danışmanlar için.

X: Gereklilikler vardır.

-: Bir yeterlilik gerekmemektedir.

Tablo 12: Meslekî Teşkilâtlarda/Birliklerde Zorunlu Üyelik

| ...İÇİNDEKİ ANA HİZMETLER | | Avustralya | Avusturya | Belçika | Kanada | Çek Cumhuriyeti | Danimarka | Finlandiya | Fransa | Almanya | Yunanistan | Macaristan | İzlanda | İrlanda | İtalya | Japonya | Lüksemburg | Meksika | Hollanda | Yeni Zelanda | Norveç | Polonya | Portekiz | İspanya | İsveç | İsviçre | Türkiye | Birleşik Krallık | ABD |
|------------------------------|----------------------------|------------|-----------|---------|--------|-----------------|-----------|------------|--------|---------|------------|------------|---------|---------|--------|---------|------------|---------|----------|--------------|--------|---------|----------|---------|-------|---------|----------------|------------------|-----|
| Hukuk hizmetleri | Avukatlar ¹ | Y | Y | Y | Y | | Y | Y | Y | Y | | | | | Y | Y | | n | Y | Y | n | | Y | Y | Y | n | Y | Y | n |
| | Noterler | - | - | - | Y | | - | - | Y | Y | | | | | Y | - | | Y | Y | - | - | | Y | - | - | n | Y | - | - |
| | Patent avukatları | n | Y | - | - | | - | - | - | Y | | | | | Y | - | | - | - | n | - | | n | - | - | - | - | - | n |
| | Yabancı hukuk müşavirler | n | - | - | Y | | - | - | - | Y | | | | | - | Y | | - | - | n | - | | - | - | - | - | - | - | n |
| Muh. hiz. | Muhasebeciler ² | n | Y | Y | Y | | n | n | Y | Y | | | | | - | Y | | n | Y | n | n | | - | n | n | n | Y | Y | n |
| | Denetimciler | - | - | - | - | | n | - | Y | Y | | | | | Y | - | | - | - | - | - | | Y | n | - | - | - | Y | - |
| | Vergi Müşavirleri | - | Y | - | - | | - | - | - | Y | | | | | n | Y | | Y | n | - | - | | - | n | - | n | - | - | n |
| Müşavir/danışman mühendisler | | Y | Y | n | Y | | n | n | n | Y | | | | | n | n | | n | n | Y/n | n | | Y | Y | n | n | Y ³ | Y | n |
| Mimarlar | | n | Y | Y | Y | | n | n | Y | Y | | | | | Y | n | | n | n | n | n | | Y | Y | n | n | Y ³ | Y | n |

Kaynak: Kaynak: OECD, *International Trade in Professional Services, Assessing Barriers and Encouraging Reform*, OECD, 1996'dan akran, Wise, s. 102.

1. "Avukat (*lawyer*)" terimi; dava vekili (*attorney at law*), avukat (*avokat*), avukat (*barrister*) ve hukuk müşaviri (*solicitor*) gibi kavramları da kapsayacak şekilde kullanılmaktadır.

2. Mali müşavirlerle denetçileri kapsamaktadır; her iki işlevin birlikte yerine getirilmesi kaydıyla.

3. Kamu görevlilerinin dışındakiler.

AÇIKLAMALAR:

Y: Zorunlu üyelik.

n: Üyelğe gerek yoktur.

--: Bu işlev açısından bir bilgi verilmemiştir/aktarılmamıştır.

Tablo 13: Şirketleşme, Meslek İçi Birlikler, Fiyat Belirleme ve Reklâmla İlgili Düzenlemeler

| | | Avustralya | Avusturya | Belçika | Kanada | Çek Cumhuriyeti | Danimarka | Finlandiya | Fransa | Almanya | Yunanistan | Macaristan | İzlanda | İrlanda | İtalya | Japonya | Lüksemburg | Meksika | Hollanda | Yeni Zelanda | Norveç | Polonya | Portekiz | İspanya | İsveç | İsviçre | Türkiye | Birleşik Krallık | ABD |
|--------------------------|----------------------|------------|-----------|---------|--------|-----------------|-----------|------------|--------|---------|------------|------------|---------|---------|--------|---------|------------|---------|----------|--------------|--------|---------|----------|---------|-------|---------|---------|------------------|-----|
| Hukukî hizmetler | Kuruluş biçimi | L | N | - | N | | L | - | L | N | | | | | L | N | | L | | N | - | | | N | N | N | N | - | L |
| | Ücret belirleme | R | R | R | - | | - | - | - | R | | | | | R | R | | - | | - | R | | R | - | - | P | R | - | - |
| | Pazarlama ve reklâm | P | P | P | - | | P | - | P | P | | | | | P | P | | P | - | P | P | | P | P | - | P | P | | - |
| Muhasebecilik hizmetleri | Kuruluş biçimi | L | L | L | P/L | | L | - | L | L | - | | - | N | L | L | L | - | L | N | - | | N | - | L | - | L | - | L |
| | Meslek içi birlikler | X | | X | X | | X* | | X | | | | X | | = | X | | | X* | | X | | | - | X | | | | |
| | Ücret belirleme | R | R | - | - | | R | - | R | R | | | | - | R | - | - | - | - | - | - | | | - | - | R | R | R | - |
| | Pazarlama ve reklâm | - | P | P | - | | - | - | P | P | | | | P | P* | P | P | P | P | - | - | | P | P | - | - | P | P | - |
| Mühendislik hizmetleri | Kuruluş biçimi | - | L | - | - | | - | - | - | - | - | | - | - | L | - | | - | - | - | - | | N | L | - | - | L | - | L |
| | Ücret belirleme | - | R | - | - | | - | - | - | R | R | | | | R | R | | - | - | - | - | | R | - | - | - | R | - | - |
| | Pazarlama ve reklâm | - | - | - | - | | - | - | - | P | | | | | P | - | | P | - | - | - | | | - | - | - | - | | - |
| Mimarlar | Kuruluş biçimi | - | L | - | N | | - | - | L | - | - | | - | - | L | - | - | - | - | - | - | | N | N | - | - | L | - | L |
| | Ücret belirleme | - | R | R | - | | - | - | - | R | | | | | R | R | | - | - | - | - | | | - | - | - | R | - | - |
| | Pazarlama ve reklâm | - | - | P | - | | - | - | - | - | | | | | P | - | | P | - | - | - | | | P | - | - | - | | - |

Kaynak: Kaynak: OECD, *International Trade in Professional Services, Assessing Barriers and Encouraging Reform*, OECD, 1996'dan akran, Wise, s. 103.

ACIKLAMALAR: R: Meslek mensupları tarafından yerine getirilen hizmetlerin tamamı/bir kısmı için minimum veya maksimum düzeyler belirlenmektedir. / P: Meslek mensupları tarafından yerine getirilen hizmetlerin tamamı/bir kısmı için yasaklanmıştır. / N: Şirketleşmeye müsaade edilmemektedir. / L: Şirketleşmenin sadece belirli türlerine müsaade edilmektedir. / X: Birden fazla sayıda meslek mensubunca yapılan uygulamalara sınırlandırmalar getirilmiştir. / -: Sınırlandırma getirilmemiştir. / *: İzne tâbidir. ** (???): Profesyonel muhasebeciler ve muhasepler; diğer işletmecilere bir yasaklama getirilmemiştir.

Tablo 14: Yabancı Gerçek Kişilerle Uluslararası İşlemleri Etkileyen Düzenlemeler

| | | Avustralya | Avusturya | Belçika | Kanada | Çek Cumhuriyeti | Danimarka | Finlandiya | Fransa | Almanya | Yunanistan | Macaristan | İzlanda | İrlanda | İtalya | Japonya | Lüksemburg | Meksika | Hollanda | Yeni Zelanda | Norveç | Polonya | Portekiz | İspanya | İsviç | İsviçre | Türkiye | Birleşik Krallık | ABD | |
|------------------|--|------------|-----------|---------|--------|-----------------|-----------|------------|--------|---------|------------|------------|---------|---------|--------|---------|------------|---------|----------|--------------|--------|---------|----------|---------|-------|---------|---------|------------------|-----|---|
| Hukukî hizmetler | Milliyet mecburiyeti | - | X | X | - | | - | X | - | - | X | | X | | X | - | | - | - | - | - | | - | X | X | X/- | X | - | - | |
| | Önceden oturma mecburiyeti | - | na | - | X/- | | - | na | - | - | na | | X | | | - | | - | - | - | - | | - | X | na | na/X | na | X | X | |
| | Yeni vasıflar kazanma mecburiyeti ¹ | X/- | na | X | X/- | | X | na | X | X | na | | na | | na | X | | na | - | X | X | | X | X | na | na/X | na | X | X | |
| Müh. hizmetleri | Milliyet mecburiyeti | - | X | - | - | | - | X | - | - | X | | - | - | X | - | X | X | - | - | - | | - | X | - | - | - | X | - | - |
| | Önceden oturma mecburiyeti | X | na | - | X/- | | X | X | - | - | na | | X | - | X | - | | X | - | X | X | | X | - | X | - | na | - | X/- | |
| | Akredite olma/lisans alma mecburiyeti | X | na | X | X | | X | X | X | X | na | | X | X | X/- | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | na | X | X | |
| Müh. hizmetleri | Milliyet mecburiyeti | - | X | - | - | | - | - | - | - | X | | - | - | - | - | - | X | - | - | - | | | | - | - | X | - | - | |
| | Önceden oturma mecburiyeti | - | X | - | X/- | | - | - | | - | na | | | | X | - | | X | - | X | - | | X | | - | X/- | - | | - | |
| | Akredite olma/lisans alma mecburiyeti | - | X | - | X | | - | - | | X | na | | | | | X | | X | - | X | - | | | X | - | X/- | X | | X | |
| Mimarlar | Milliyet mecburiyeti | - | X | - | - | | - | - | - | - | X | | - | - | - | - | - | X | - | - | - | | X | - | - | X | X | - | - | |
| | Önceden oturma mecburiyeti | X | na | - | X/- | | - | - | - | - | na | | | | X | - | | X | - | X | - | | na | - | - | - | - | | X/- | |
| | Akredite olma/lisans alma mecburiyeti | X | na | X | X | | - | - | X | X | na | | | | | X | | X | X | X | - | | na | X | - | X | X | X | X | |

Kaynak: Kaynak: OECD, *International Trade in Professional Services, Assessing Barriers and Encouraging Reform*, OECD, 1996'dan aktaran, Wise, s. 104.

1. Tam veya kısmi yeni vasıflar kazanma mecburiyeti.

AÇIKLAMALAR:

X: Tatbiki mümkün sınırlandırma(lar) vardır.

-: Bir sınırlandırma bulunmamaktadır.

na: Tatbiki mümkün değildir.

Tablo 15: Yabancı Firmaların Uluslararası İşlemlerini Etkileyen Düzenlemeler

| | Avustralya | Avusturya | Belçika | Kanada | Çek Cumhuriyeti | Danimarka | Finlandiya | Fransa | Almanya | Yunanistan | Macaristan | İzlanda | İrlanda | İtalya | Japonya | Lüksemburg | Meksika | Hollanda | Yeni Zelanda | Norveç | Polonya | Portekiz | İspanya | İsveç | İsviçre | Türkiye | Birleşik Krallık | ABD |
|---|------------|-----------|---------|--------|-----------------|-----------|------------|--------|---------|------------|------------|---------|---------|--------|---------|------------|---------|----------|--------------|--------|---------|----------|---------|-------|---------|---------|------------------|-----|
| Hukukî hizmetler | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Yerel meslek mensuplarını işe almaya getirilen sınırlandırmalar | X | X | - | | - | - | X | - | | | | | | | X | | X | | - | - | | - | - | - | - | X | X | - |
| Muhasebecilik hizmetleri | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Yerel meslek mensuplarını işe almaya getirilen sınırlandırmalar | - | na | | - | - | - | - | | | | | | | | na | | - | - | - | - | | | - | - | - | - | - | - |
| Mühendislik hizmetleri | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Yerel meslek mensuplarını işe almaya getirilen sınırlandırmalar | - | X | - | X/- | | - | X | | - | | | | | | X | | - | - | - | - | | | - | X | - | - | | - |
| Mimarlar | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Yerel meslek mensuplarını işe almaya getirilen sınırlandırmalar | - | X | - | - | | - | - | - | - | | | | | | - | | - | - | - | - | | | | - | - | - | | - |

Kaynak: Kaynak: OECD, *International Trade in Professional Services, Assessing Barriers and Encouraging Reform*, OECD, 1996'dan aktaran, Wise, s. 105.

AÇIKLAMALAR:

X: Tatbiki mümkün sınırlandırma(lar) vardır.

YENİ ANAYASA VE MESLEK KURULUŞLARININ STATÜSÜ

Prof. Dr. Atilla Yayla¹

12 Haziran 2011 genel seçimleri öncesinde Türkiye'nin yeni bir anayasaya muhtaç olduğu konusunda yaygın bir mutabakat mevcut. Nitekim parti liderleri ve sözcülerinin bu konuyla ilgili açıklamalar yapması sevindirici. Ancak bu açıklamalar partilerin nasıl bir anayasa tahayyül ettikleri hususunda yeterince açık ve net olmaktan uzak. Demeçler daha çok genel ilkeler seviyesinde kalıyor. Bekleneceği gibi, özgürlük ve demokrasi vurgulamaları öne çıkıyor. Ancak, geliştirilmiş bir demokratik anlayışın ve genişletilmiş bir bireysel özgürlüğün ayrıntılara nasıl ve ne ölçüde yansıtılacağı meçhul. Başka birçok konuda olduğu gibi, bu konuda da meselenin özü teferruatta gizli. Bu yüzden, partilerin maksimalist ve aşırı genel söylemlerle yetinmeyip minimalist tutumlar alması, yani temel anayasal ilkelerin kurumsal ve konumsal açılımları üzerinde düşünmesi, fikir ve öneri geliştirmesi ve bunları topluma taahhüt olarak açıklaması gerekli. Aynı şey ilgili bireyler ve sivil toplum kuruluşları için de geçerli.

Yeni bir anayasa üzerinde tartışırken makroyla mikronun bağlantısını kurmak ve sağlam bir makro anlayışla spesifik bir mikro üzerinde odaklanmak yeni anayasayla ilgilenen bireyler ve örgütlü veya örgütsüz sivil toplum kesimleri için çok yararlı ve pratik bir yol. Hep ilkesel meselelerle ilgilenmek ve büyük, soyut, genel sözler sarf etmek, herkese kâğıt üzerinde cazip gelecek vaatler sıralamak yerine, detaylara inmek ve bazı kişi ve kuruluşların spesifik konuları kendine dert edinmesi anayasa çalışmaları

1 Plato Meslek Yüksek Okulu Müdürü.

rında gerçek ve hızlı bir açılımın yolunu açabilir. Bu çerçevede ele alınabilecek önemli bir sorun meslek kuruluşlarının durumudur. Bu kuruluşların örgütlenme ve çalışma tarzı, tâbi olacağı mevzuat, birçoğumuzun zannettiği gibi sadece meslek mensuplarını ilgilendirmiyor. Onlar yanında hizmet alanlar - tüketiciler, sivil toplumun tamamı ve genel olarak demokrasimiz de meslek kuruluşlarının yapılandırılma modelinden etkilenme menzilindedir.

Meslek kuruluşlarının mevcut statüsünün esası 1961 Anayasası ile oluşturuldu. Anayasa darbe mahsulü olduğundan, bu statü tek parti döneminin mirası olan zihniyete dayanmaktaydı. Bazı çevrelerin Türkiye'nin en özgürlükçü, en demokrat anayasası sıfatını iliştiirmeye çalıştığı 1961 Anayasası, korporatist bir siyasî yapılanma kurmayı ve seçilmiş hükümetlerin iradesini resmî ideoloji ve bürokratik iktidar lehine sınırlandırmayı hedef almıştı. Tabiatıyla bunun başarılabilmesi için sivil toplumun da tam bir kontrol altına alınması gerekmektedir. Meslek kuruluşları bu amaç doğrultusunda şekillendirildi. Anayasanın 122. Maddesinde meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliğinde olmaları yolunda bir düzenleme yapıldı. Yönetim ve işleyişlerinin ise demokratik esaslara aykırı olamayacağı belirtildi. Hem örgütlenmede tekel yaratmak, hem de tekel konumundaki yapılanmalarda demokratik işleyişe uyulmasını beklemek yaman bir çelişkiydi. Yaratılan yapı sanki Türkiye'de kurulmak istenen sistemin mikro örneğiydi: Görünürde demokrat özde otoriteryen bir model. 1961 Anayasasının bu konuyla ilgili kavrayışı önemli bir değişiklik yapılmadan 1982 Anayasasına taşındı. 135. Maddeyle bu kuruluşların tekelci konumu ve kamu kurumu olma niteliği muhafaza edildi. Yukarda işaret ettiğim çelişki demokratik esaslara uygun işleyiş şartının ortadan kaldırılması yoluyla giderildi. Ayrıca, bu kuruluşların "kuruluş amaçları dışında" faaliyette bulunmaları yasaklanarak, siyasetle ilgilenmelerinin, teorik olarak, önü kesildi.

Meslek kuruluşlarının mevcut statüsü, yapılanması ve işleyiş tarzı birçok mahzur üretmekte. Bunların her biri bu derlemede toplanan çalışmalarda ayrıntılı olarak ele alındı. Burada okuyucunun halihazırda haberdar olduğu bu mahzurların birkaçına özetle tekrar işaret etmek istiyorum.

1982 Anayasasının meslek kuruluşlarıyla ilgili düzenlemesi her şeyden önce örgütlenme özgürlüğüne aykırı. Demokrasilerde bir örgüte üye olmak hak olduğu kadar olmamak da hak. Oysa bu düzenleme üyeliği zorunlu kılmakta. Egemen devletçi ve vesa yetçi paradigmanın dışına çıkıp meslek kuruluşlarına böyle bir statü vermenin, hatta resmî statü tanımının, tabiat kanunu olmadığını, toplumsal hayatın gerekli regülasyonları ve standart belirlemeyi yapabileceğini dikkate almamız lâzım. Örgütlenme özgürlüğü üye olunan bir örgütten çıkmayı da kapsar. Cari düzenleme tekelleştirici yapısı yüzünden buna da izin vermiyor. Yani örgütlenme özgürlüğünü iki taraflı ihlâl ediyor.

Bazı ülkelerdeki uygulamaya paralel olarak kimi mesleklerin icrasını bir diploma üzerinden meslek kuruluşuna üyeliğe bağlamak normal sayılsa bile, bu, neden meslek kuruluşlarında tekelleşmeye yol verildiğini açıklamaya ve tekelleri meşrulaştırmaya yetmiyor. Oda ve barolarda Mosca'nın "teşkilatlı azınlıklar dağınık çoğunluklara hükmeder" kanunu işliyor ve bilinçli, kararlı ve organize azınlıklar dağınık çoğunluklardan baskın çıkıp yönetimi ele geçiriyor. Bir defa bunu yapınca da kolay kolay iktidardan uzaklaşmıyor, uzaklaştırılmıyor.

Bu tekelleşmenin yani her şehirde yalnızca tek örgüt kurulmasına izin verilmesinin doğurduğu sonuçlar hem meslek mensuplarına hem halka zarar veriyor. Kazançlı çıkanlar yalnızca devlet ve söz konusu kuruluşların idaresini ele geçirenler. Tekelleşme, iddiaların aksine, bir bütün olarak meslek erbabının çıkarlarına da hizmet etmiyor. Şöhretsizlere karşı şöhretlileri, gençlere karşı yaşlıları, yenilere karşı eskileri, yenilikçilere karşı tutucuları taban fiyat uygulaması, mesleğe girişin sınırlanması veya zorlaştırılması, ilâve sınavlar konulması vb. yollarla koruyor. Halk da zararlı çıkıyor, zira, rekabet engellendiği için insanlar daha düşük kaliteli, daha ilkel teknoloji ve daha yüksek fiyattan hizmet satın almaya mahkûm oluyor.

Anayasa kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının siyaset yapmasını yasaklıyor. Onları sadece meslek sorunlarıyla ilgilenmekle görevlendiriyor. Bu demokrasiye aykırı. Dernek, oda, vakıf gibi kuruluşlar elbette ülkenin genel meseleleriyle ilgili görüşlere sahip olabilir. Bunları açıklamalarının ve bu doğrultuda çalışmalarının engellenmesi demokrasiye ters. Siyasetle meşgul olmak, siyaset yapmak herkesin hakkı. Bununla beraber, bu yasaklama kâğıt üzerinde kalmakta. Odalar ve barolar fiiliyatta boğazına kadar monist siyasete batmış vaziyette. Bu, ahlâkî tehlike dediğimiz şeye vücut veriyor. Her örgütteki binlerce meslek mensubu birden çok -belki onlarca- siyasî görüşe sahipken, bu kuruluşlar tek bir siyasî görüşün sözcülüğünü yapıyor ve sanki tüm üyeler yöneticilerin görüşünü paylaşıyor gibi açıklama yapıyor, tavır alıyor, faaliyet yürütüyor. Ticaret odalarında sol görüş dışlanıp sağ kanat ağır basarken, mühendis, eczacı, tabip odalarında sağ görüş dışlanıp sol çizgiler seslendiriliyor.

Ancak, bu ideolojik farklılık oda ve baroları devlet ideolojisine kolayca teslim olmakta farklılaştırmıyor. Onlar, özellikle kritik zamanlarda hızla ve istahla devletin yanında saf tutuyorlar. Bürokratik siyasî iktidarla demokratik siyasî iktidar arasında bir çatışma olduğunda, "güçlü" olanı, yani elinde silah tutanı tercih edip silahlı gücün uzantısı olan "silahsız güçler"e dönüşüyorlar. 28 Şubat bunun en güzel örneğini verdi. "Mahşerin 5 Atlısı" denen meslek kuruluşları 28 Şubat askerî müdahalesini canla başla destekledi.

Tekelci örgütlenme ve devlet ideolojisine eklemleme modeli sivil toplumun da

altını oyuyor. Sivil toplum unsurlarını sivillikten çıkartıp üniformasız resmî görevliler hâline getiriyor. Toplumsal çeşitliliği boğup, gönüllü faaliyetler için elzem olan müşevvikleri ortadan kaldırıyor. Sivil dinamiklerin tahrip edilmesine, devletçiliğin koyulaşıp kökleşmesine, sivil inisiyatiflerin kolayca halledebileceği problemler için bile devlete dönülmesine yol açıyor. Bu alışkanlık, kaçınılmaz olarak, siyasette yozlaşmayı teşvik ediyor.

Meslek kuruluşlarının cari statüsünün değiştirilmesi açık ve acil bir ihtiyaç. Zaten hayat bu düzenlemeyi taşıyor, reddediyor, etkisizleştiriyor, Mesela, barolardaki tekelleşme bir ölçüde kırıldı. Anadolu'daki kimi barolar kurum olarak Türkiye Barolar Birliği'nin kendileri adına konuşmasını kabul etmediği gibi, bazı avukatlar da dernek vakıf gibi gönüllülüğe dayanan kuruluşların çatısı altında birleşip onlar aracılığıyla görüşlerini seslendiriyor. Aynı şeyin mühendislik, tabiplik, eczacılık ve benzer meslek dallarında da gerçekleşmesi uzak bir ihtimal değil.

Aslında meslek kuruluşlarının bu tekeli örgütlenmesinin değiştirilmesi ve sistemin daha sivil ve demokratik hale getirilmesi belki de yeni anayasa yapma sürecinde üzerinde en kolay uzlaşılabilir husus. Zira, hiç kimseyi örgütlenme hakkından mahrum bırakmadan, neredeyse hiçbir siyasî-ideolojik çizgiyi temsil mekanizmalarının dışına atmadan yeni bir modelin oluşturulması mümkün.

Bunun olabilmesi için, meselenin üzerine gidilmesi ve devamlı gündemde tutulması gerekir. Bu çerçevede herkesin yapabileceği, yapması gereken şeyler var. Akademisyenler, gazeteciler, yapılanmadan mağdur olan meslek mensupları ve elbette siyasî partiler bu konuda inisiyatif almalı. Belki de koalisyonlar kurarak mevcut meslek kuruluşları yapılanmasının demokratikleştirilmesi, özgürlükçüleştirilmesi ve çoğulculuştırılması için kampanyalar başlatmalı. Unutmayalım ki, mevcut anayasal yapılanmada bu bakımdan gerçekleştirilecek bir değişiklik diğer değişikliklerin de önünü açabilir. Kısaca, meslek kuruluşlarının hukuki statüsünü değiştirmek daha iyi bir anayasaya ulaşma yolunda hatırı sayılır bir mesafe kat etmemizi sağlayabilir.

Basına Açıklama

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Liberal Demokrasi: Akademik Bir Araştırma ve Geliştirme Projesi

19 Ocak 2011

Türkiye’de birçok ülkede olduğu gibi belirli mesleklerin ve faaliyetlerin icra edilebilmesi için kanunla kurulan meslek örgütlerine üye olma zorunluluğu vardır. Bu durumun meslek örgütü adı altında; kamu kurumu niteliği taşıyan korporatist yapılar oluştuğu açıktır.

Söz konusu meslek kuruluşlarının birer tekel durumunda olması hem verdikleri hizmetin maliyetini yükseltip kalitesini düşürmekte hem de kuruluşların yozlaşma imkân ve ihtimallerini arttırmaktadır. Ayrıca, bir mesleki faaliyet için kurulan bu kuruluşların, bünyesinde değişik görüşlerden meslek mensupları bulunmasına rağmen, yönetim kadrolarının tek bir görüşün temsilcisi ve sözcüsü olduklarını iddia etmesi ahlâkî açıdan problemler doğurmaktadır.

Bunlarla birlikte, otoriteryen korporatist bir durum arzeden mevcut yapı vasıtasıyla devlet sivil görünümlü olan ama aslında sivil olmayan kuruluşlar yoluyla sivil toplum alanına müdahil olmakta ve sivil toplumu kontrol altında tutmaktadır. Bunun olumsuz sonuçları arasında sivil toplumun gelişmesinin engellenmesi; özgürlükçü demokrasilerin teminat alması gereken temel özgürlüklerden olan teşkilâtlanma özgürlüğünün sınırlandırılması ve sivil toplumun kamu otoritelerini etkileme ve denetleme imkân ve araçlarının kısıtlanması sayılabilir.

Yukarıda dikkat çekilen gerekçelere istinaden, AB üyelik sürecinde ilerleyen Türkiye Cumhuriyeti’nin meslek odalarının statüsünü ve fonksiyonlarını demokratik ilkeler ve usuller ışığında gözden geçirerek yenilemesi ve meslek kuruluşlarında özgürlükçü, çoğulcu ve demokratik bir yapının tesisi amacıyla, Liberal Düşünce Topluluğu, Uluslararası Sivil Toplumu Geliştirme Derneği’nin katkılarıyla “**Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Liberal Demokrasi**” başlıklı bir proje yürütmektedir.

Proje çerçevesinde, akademisyenler tarafından hazırlanan **bilimsel raporlar**, ser-

best meslek mensupları, meslek kuruluşları temsilcileri, konuyla ilgili gazeteciler ile akademisyen ve araştırmacıların katıldığı bir toplantıda **15 Ocak** Cumartesi günü Ankara'da **müzakere** edilmiştir. Bilahare, hazırlanan raporlar ve meslek mensupları ile meslek kuruluşlarının görüşleri ışığında bir reform önerisi hazırlanarak kamuyla paylaşılacaktır.

Müzakere toplantısında dile getirilen belli başlı görüşler aşağıda derlenmiştir:

- ✎ Meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliğinde olması sorunun önemli bir boyutunu teşkil etmektedir. Bu hususiyetin kaldırılması ve meslek kuruluşlarının tamamen sivil bir platforma mobilize edilmesi hazırlanacak reform taslağının temelini oluşturmalıdır.
- ✎ Anayasanın 135. Maddesinde değinilen ve ilgili kanun maddesinde ayrıntılı olarak tanımlanan “zorunlu üyelik” konusunun özgürlükçü ve demokratik bir yapının oluşmasına engel olmaktadır.
- ✎ Toplantıda zorunlu üyelik konusu ile ilgili önemli bir mutabakat sağlanmıştır. Buna göre; tekel durumundaki meslek kuruluşlarının çoğulcu bir yapıya kavuşması ile dolaylı olarak zorunlu üyelik meselesinin pratik olarak çözüleceği ifade edilmiştir. Örneğin; belirli bir sayıya ulaşan meslektaşların ayrı bir baro kurmasına izin verilmesi böylelikle birbiriyle benzer, görüş, düşünce, tespit ve endişeleri taşıyan meslektaşların ayrı bir birlik kurmasının önü açılmalıdır. Öte yandan, zorunlu üyelik durumunun tamamen kaldırılması da uzun vadede üzerinde tartışılması gereken bir konudur.
- ✎ Meslek kuruluşları adı altındaki oda, baro ve birliklerin serbest ticareti ve rekabeti engelleyen eylemlerde bulundukları ve devlet bürokrasinin yanı sıra söz konusu kuruluşların da özellikle girişimciler açısından önemli bir engel haline geldikleri tespiti dile getirilmiştir.
- ✎ İlgili kanun maddesinde belirtildiği üzere bir diğer amacı kamu hizmetinin düzeyinin yükseltilmesi olan söz konusu kuruluşların uzun vadede “kamu zararı”na yol açtıkları ifade edilmiştir. Özellikle meslek erbabı sayısının sınırlı olduğu (tabip, eczacı, avukat, vb.) meslek kuruluşlarında bu durumun suistimal edildiği ve çeşitli yasaklarla rekabetin engellenerek kamuyu düşük hizmet kalitesine yüksek ücret ödemeye mecbur bıraktığı vurgulanmıştır.
- ✎ Söz konusu meslek kuruluşlarının özellikle taşra örgütlerinde birer yerel bürokratik aygıt işlevi gördükleri bununla birlikte hizmet alanlar açısından son derece önem arz eden ve aslî gayeleri olması gereken “meslek içi disiplin” konusunun tamamen arka planda bırakıldığı dile getirilmiştir. Hatta disiplin konusunun yöne-

ticiler tarafından kamu yararı gözetilmesinden çok kamu gücü kullanılarak kişisel sorunların halledilmesi gibi keyfi kullanıldığı ifade edilmiştir.

- ☞ Meslek kuruluşları ile ilgili bir diğer konu bu kuruluşların sivil toplum kavramına ilişkin yaklaşımlarıdır. Toplum nezdinde bu kuruluşların birer sivil toplum kuruluşu olduğu kanısı yaygındır. Bu algının üzerinde durulması ve yanlışlığının gündemde tutulması önemlidir. Öte yandan kamu kurumu niteliği taşıdıkları Anayasa’da açıkça belirtilmesi ve bu nedenle devlet protokolünde yer verilmesine rağmen bu kuruluşların yöneticilerinin kendilerini bir sivil toplum örgütü olarak göstermesi özgür sivil toplumun çoğulcu ve rekabetçi tabiatı açısından çelişkili bir durumu ortaya koymaktadır.

