

MESLEK KURULUŞLARINA ZORUNLU ÜYELİĞİN ÜZERİNE HUKUKİ BİR DEĞERLENDİRME

*Prof. Dr. Zehreddin ASLAN**

*Kıbrıs gidiş gelişlerimde çok şey öğrendiğim değerli Hocama
en derin saygılarımla...*

1. Genel Olarak

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bir kısım kamu görevlerini yerine getiren, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan bazı yetkilere sahip olan kişi topluluklarıdır. Bu tür kuruluşların kamusal düzenleme konusu yapılması kamusal yaşam açısından önem taşıyan mesleklerde bir meslek disiplini kurma ve devletin bu kuruluşlar üzerindeki denetimini kolaylaştırmaya yöneliktir.

Görüldüğü gibi meslek kuruluşları meslek disiplinini ve ahlakını korumak gibi maksatlarla kurulmuşlardır. Bu nedenle, meslek kuruluşlarına birtakım kamu gücü ayrıcalıkları tanınmış ve üyelik zorunluluğu getirilmiştir.

Bu nedenle, meslek kuruluşlarının mesleğin yürütülmesi koşullarına ilişkin olarak düzenlemeler yapma yetkisine sahip olduğu gibi; mesleğin ifasını denetlemek açısından da çeşitli yetkileri bulunmaktadır.

Meslek kuruluşları ilk kez 1961 Anayasası döneminde anayasal düzenlemeye konu olmuştur. 1961 Anayasasının 122. maddesinde meslek kuruluşlarının, “kamu kurumu niteliğinde” oldukları ifade edilmiş; daha sonra, 1982 Anayasası da, bu ifadeyi aynen benimsemiştir. 1982 Anayasası’nın 135. maddesinin 1. fıkrasına göre,

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

“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 tüzelkişilikleridir.”

1982 Anayasası, 1961 Anayasasını takip ederek, meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliğinde olduğunu ifade etmenin yanında, 1961 Anayasasının düzenlemesinde yer almayan bir düzenleme de içermektedir, o düzenleme, “meslek kuruluşlarının kamu tüzelkişiliğine” sahip olmalarıdır.

Madde düzenlemesinde meslek kuruluşlarına üyeliğin mecburi olduğuna dair açık bir ifade yoktur. Ancak meslek kuruluşlarına üyeliğin mecburi olduğu, maddenin 2. fıkrası hükmünden çıkarılmaktadır. 135. maddenin 2. fıkrası uyarınca, “Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.” Bu düzenlemeden yorum yoluyla çıkarılan sonuç, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanlar dışında herkes için meslek kuruluşlarına girme mecburiyetinin aranacağıdır.

Öte yandan, Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun madde gerekçesi de, üyeliğin mecburi olduğu sonucunu doğuran bir açıklama içermektedir. Komisyon madde gerekçesini şu şekilde kaleme almıştır: “Danışma Meclisince kabul edilen maddenin dördüncü fıkrasında yer alan ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadî teşebbüslerinde devamlı olarak çalışanların meslek kuruluşlarına üye olamayacaklarına ilişkin hüküm, ‘... meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz’ şeklinde değiştirilmiştir. Böylece meslek kuruluşlarına üye olma bu kişilerin iradelerine bırakılmış ve diğer yönden de üye olmadan da kamu kurum ve kuruluşlarında çalışabilme hakkı tanınmıştır. (...)”

Gerekçede yer alan, “bu kişilerin iradelerine bırakılmıştır” ifadesi de, mecburi üyeliğin kural olduğu, ancak söz konusu kişiler bakımından istisnai bir düzenlemeye gidildiği sonucunu doğurmaktadır.

Ayrıca ticaret odalarının kuruluşlarının ve tacirlerin, teşebbüslerin ve firmaların meslek odalarına üyelik mecburiyetlerinin yasal dayanağı 5174 sayılı “Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu”dur. Kanun, adından da anlaşıldığı üzere, hem “odalar”ı hem de “borsalar”ı düzenlemektedir.

Kanunun “Odalara kayıt zorunluluğu” kenar başlıklı 9. maddesi uyarınca odalara üyelik zorunludur. Buna göre, “Ticaret siciline kayıtlı tacirler ve 5 inci maddeye göre sanayici ve deniz taciri sıfatını haiz tüm gerçek ve tüzel kişiler ile bunların şubeleri ve fabrikaları, buldukları yerdeki odaya kaydolmak zorundadırlar.” Madde düzenlemesi uyarınca, meslek odalarına kaydı zorunlu kişi ve kurumlar şu şekilde gruplandırılabilir; a) ticaret siciline kayıtlı tacirler ve b) 5 inci madde uyarınca sanayici ve deniz taciri sıfatını haiz tüm gerçek ve tüzel kişiler.

Madde düzenlemesinin atıfta bulunduğu, Kanunun 5. maddesinde şu kişilerin sanayici sayılacakları ifade edilmiştir: “Tezgah, cihaz, makine gibi muharrik kuvvet kullanarak ham madde, yarı ve tam mamulleri, özellik, içerik, bileşim veya şeklini kısmen veya tamamen değiştirmek amacıyla işleyerek, seri halde veya standart olarak yeni bir ürün üretmek suretiyle katma değer oluşturan işyerleri ile yer altı kaynaklarının çıkarılıp işlendiği yerleri işletenler ve bilişim teknolojisi ve yazılım üretenler en az on işçi çalıştırmak şartıyla bu Kanunun uygulanması bakımından sanayici sayılır.”

Ancak madde düzenlemesi, beş grup altında topladığı işletmelerin sanayici sayılmayacaklarını ifade etmiştir. Bu durumda, sanayici sayılmayan söz konusu işletmelerin odalara üyelik mecburiyetleri de söz konusu olmayacaktır. Bu işletmeler şunlardır;

“a) Seri halinde hazır elbise üretmeyen terziler, fabrika halinde işletilmeyen fırınlar, lokantacı, elbise temizleyici ve benzerleriyle mamullerini toptan satmayıp perakende olarak doğrudan doğruya tüketiciye satan kunduracı, şekerci, tatlıcı gibi işletmeler,

b) Şehir, kasaba ve köylerdeki su temizleme, arıtma, süzme ve dağıtma tesisleri,

c) İşlemek üzere, üretimleri nev’inden hariçten ham madde almamaları şartıyla, arazide ekim, dikim, bakım ve yetiştirme yollarıyla bitki, hayvan

veya hayvan mahsullerinin, bizzat yetiştiricileri tarafından işlenip değerlendirilmesi işlerine tahsis edilen yerler,

d) Üniversiteler, meslek liseleri ve benzeri okulların üretim yapan atölye ve laboratuvarları, meslek kursları ve cezaevlerindeki atölyeler gibi öğretim ve eğitim amacıyla işletilen yerler,

e) Doğrudan doğruya Milli Savunma Bakanlığı teşkilatına bağlı olarak çalıştırılan askeri sanayi müesseseleri.”

Kanunun 5. maddesinde, sanayicilerden sonra, diğer grubu oluşturan deniz tacirleri ise şu şekilde sıralanmıştır;

“a) Gemi sahipleri, donatanlar ve donatma iştirakleri, gemi işletenler,

b) Gemi acenteleri,

c) Gemi alım satım, navlun komisyoncuları, forvarderler,

d) Stivedor ve puantaj firmaları,

e) Gemi klas müesseseleri, deniz sigorta müesseseleri ve acenteleri ile deniz ekspertiz kuruluşları ve sürveyörleri,

f) Deniz malzemesi, kumanyacılar ve deniz sanayi malzemesi alım satımı yapan firmalar, gemi akaryakıt ikmal ve sağlama işiyle uğraşan firmalar,

g) Marina ve liman işletme firmaları,

h) Balıkçılıkla ilgili gemi işleten firmalar,

ı) Yat turizmi, balıkçı gemiciliği, kafes balıkçılığı, denizaltı su hizmetleri, gezinti tekneleri, kruvaziyer turizmi, dip kaynakları ve deniz kumcuları, denizde atık ve çevre temizliği ile uğraşan firmalar, gemi ve yat inşa ve yan sanayi firmaları, su üstü ve su altı deniz sporları ile uğraşan firmalar.”

Konuyu toparlayacak olursak, özetle, 5174 sayılı Kanunun 9. maddesi uyarınca, a) ticaret siciline kayıtlı tacirlerin, b) sanayicilerin ve c) deniz tacirlerinin odalara kayıt olması zorunludur. Kimlerin sanayici ve deniz taciri sayılması gerektiğinin belirlenmesinde ise, 9. maddenin yaptığı yollamayla 5.madde düzenlemesi esas alınacaktır.

2. Mukayeseli Hukukta Odalara Üyelik Modelleri

Meslek odalarının örgütlenme, işleyiş ve üyelik sistemleri üç ana model altında gruplandırılabilir, bunlar; 1) Kamu Gücü Modeli, 2) Anglo-Sakson Modeli ve 3) Kıta Avrupası Modeli.

Kamu gücü modelinde, meslek kuruluşu ve kamu otoritesi adeta iç içe geçmiş bir vaziyettedir. Odaların karar alma organları üyeleri tarafından seçim yoluyla değil, siyasi otoritenin ataması ile göreve gelirler. Odalara üyeliğin mecburi olup olmaması ise, kamu gücü modeli bakımından ayırıcı bir kriter değildir. Kamu gücü modelini benimsediği halde üyeliğin mecburi olmadığı Ülkeler de vardır. Zira, esas olan, sektörde yer alan kuruluşların değil, devletin ekonomik menfaatleridir. Kamu gücü modelini benimseyen ülkelerin çoğunluğunu sosyalist sistemle idare edilen ülkeler olduğu söylenebilir, Çin, Küba, Vietnam, Suriye gibi.

İkinci model olan Anglo-Sakson Modelinde, Kamu Gücü Modelinin tam tersi bir anlayış geçerlidir. Bu modelde, odalar, idarenin bir parçası değildir. İşleyişe hakim olan hukuk ise kamu hukuku değil, özel hukuktur. Odalara üyelik mecburi değildir, gönüllük esasına dayanmaktadır. Odaların üzerinde devletin herhangi bir denetim yetkisi yoktur.

Son olarak değineceğimiz Kıta Avrupası Modeli Türkiye'nin de içinde yer aldığı modeldir. Bu modelin Kamu Gücü ve Anglo-Sakson modellerinin bir birleşimi olduğu söylenebilir. Kıta Avrupası modelinde işleyişe hakim olan hukuk Kamu Hukukudur ve İdarenin meslek örgütleri üzerinde denetim yetkisi vardır. Ancak, örgüt yönetimini siyasi iktidar değil, örgütün üyeleri belirler. Bu özellik Kıta Avrupası modelinin Kamu Gücü modelinden ayrıldığı noktaların başında gelmektedir. Kıta Avrupası modelinde meslek kuruluşlarına üyelik mecburidir.

3. Türk Hukukunda Meslek Kuruluşlarına Üyeliğin Mecburi Olmasının Gerekçesi ve Değerlendirilmesi

a) Devlet ile meslek kuruluşları arasındaki ilişkinin kurulmasında, kamu düzeni ve kamu yararı kavramları öncelikle dikkate alınması gereken temel iki faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Devletin asli görevlerinden biri kamu düzeninin sağlanmasıdır. Klasik sınıflandırma ile “güvenlik”, “dirlik ve esenlik” ve “sağlık” kamu düzeninin üç temel unsurudur. Konumuzun

dışında kalmalarından dolayı, bu üç temel unsuru ayrıntılı olarak ele almaya-
cak olmakla birlikte, bu noktada ifade edilmesi gereken husus, ekonomik
istikrarın kamu düzeninin önemli bir unsuru olduğudur. Ekonomik istikrarın
bozulduğu durumlarda, toplumda baş gösteren kaos, yukarıda ifade ettiğimiz
üç temel unsurun doğrudan zarar görmesine yol açmaktadır. Bu durum,
ekonomik krize giren ülkelerde ortaya çıkan toplumsal olaylarda görülebilir.
Dolayısıyla, kamu düzeni, kaçınılmaz olarak, “ekonomik kamu düzeni”
kavramını da içermektedir. Günümüzde, devlet ekonomik düzende bir aktör
olarak yer almaktan ziyade, oyunun tarafları arasında bir hakem işlevi
görmekte ve bir tür ekonomik kolluk faaliyeti yerine getirmektedir. Bu
çerçevede devlet, çeşitli araçlarla ekonomiye müdahale ederek, ekonomik
düzenin sağlıklı bir biçimde işlenmesini temin etmeye çalışmaktadır. Bu
çerçevede Anayasanın 167. maddesi uyarınca, “Devlet, para, kredi, sermaye,
mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve
geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak
tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.” Madde düzenlemesi, açıkça, Devlete,
ekonomik kamu düzenini sağlamak için, ekonomiye müdahalelerde bulunma
yetkisi vermektedir.

Bu çerçevede, işleyişi anti-demokratik olan, objektif değerlere dayan-
mayan, kamu yararını gözetmeyen bir meslek kuruluşuna devletin, sınırları
kanunla çizilmiş bir şekilde müdahalede bulunması, devlet için bir seçimlik
hak değil, bir yükümlülük olarak dahi ortaya çıkabilecektir. Günümüzde,
devletlerin gerektiğinde en sert biçimde özel sektöre müdahale edebildiği
görülmektedir. Yakın zamanda Amerika’da ve Avrupa’da bankaların batma-
sına izin verilmeyerek bunların bizzat devletler tarafından satın alması bu
durumun en açık örneklerinden biridir. Liberal anlayış söz konusu banka-
ların ekonomik durumlarına müdahale edilmemesini gerektirmekteydi. Oysa
toplum düzeninin bozulması riskinin ortaya çıkmasıyla devletler söz konusu
müdahaleleri yapmaktan kaçınmamışlardır. Kriz anında devletlerin bu
tutumları göstermektedir ki, ekonomik kolluk kapsamında, devletin gerek-
tiğinde müdahale ve düzenlemelerde bulunması devlet olmanın bir gereğidir
ve esas olan kamu yararının korunmasıdır. Bu değerlendirmelerden tekrar
konuya dönecek olursak, meslek kuruluşları da, ekonomik ve toplumsal
düzeni etkileyen kararlar alan kuruluşlar olmaları dolayısıyla her zaman
Devletle yakın bir ilişki içinde olacaklardır. Özel hukuk kişilerinden oluşan

bu kuruluşların, anayasada birer kamu tüzel kişisi olarak düzenlenmelerinin sebebi de budur.

Öte yandan bir mesleğin düzenlenmesi ve denetlenmesi faaliyetinin kabul edilmesi, o faaliyeti yapacak kuruluşun bir idare olması sonucunu da beraberinde getirecektir. Bu nedenle; eğer Anayasa koyucu bu tür faaliyetin yürütülmesini istemekteyse, bu takdirde o faaliyeti yürütecek hukuk kişisini de idare olarak öngörmek durumunda kalacaktır. Diğer bir ifadeyle; o hukuk kişisine derneklerden farklı bir hukuki statü verilmesi gerekecektir.

Hem bir mesleğin düzenlenebilmesi ve denetime tabi tutulabilmesi ve hem de o mesleği yürütenlerine menfaatlerinin korunabilmesi ancak o mesleği ifade edenlerin bir çatı altında toplanmasıyla mümkün olabilecektir. Mesleği yürütenlerin bir bölümünü o çatı altına girme yoluna gitmemesi ise sahip olunan amaçlarına gerçekleşmesini sekteye uğratacaktır. Bu durumda, bir mesleği düzenleyecek ve onu denetime tabi tutacak ve ayrıca da, o mesleği yürütenlerin menfaatlerini koruyacak hukuk kişisine mesleği yürüten herkesin üye olması gerekecektir.

Bu meslek kuruluşlarını derneklerden ayırt eden, yani onları birer idare yapan temel özellik şudur: Ülkemizde, belli bazı meslekler açısından bu meslekleri ifa etmek isteyen kişilerin (kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanlar hariç) bu kuruluşlara üye olma ve bu kuruluşlarda üye kalmaya devam etme zorunluluğu bulunmaktadır.

Gerçekten de tek taraflı olarak bir kişiye belli bir mesleği ifa etme imkanı verilmesi ve gerektiğinde bu imkanın yine tek taraflı olarak ondan geri alınması, iradelerin eşit olduğu özel hukuk ilişkilerini aşan, bir kamu hukuku ilişkisini ve kamu kudreti usullerini gerektiren faaliyetlerdir.

b) Türkiye’de meslek kuruluşlarının bir kamu tüzel kişiliği olarak düzenlenmiş olması, bu kuruluşların demokratik bir düzende faaliyet gösterip göstermediklerinin tespitinde tek bir kriter değildir. Daha önce de, işaret ettiğimiz üzere, otoriter olduğu ve demokrasiyle bağdaşmadığı söylenebilecek Kamu Gücü modelini tercih eden ülkelerden bazılarında üyeliğin zorunlu olmadığı görülmektedir. Bu bakımdan, “zorunlu üyeliğin” demokratik değerlere aykırı olduğuna ilişkin değerlendirmeler her zaman doğru değildir.

Meslek kuruluşlarında her türlü fikrin özgürce ifade edilebilmesi ve kararların demokratik bir süreçte alınması gereği tartışmasız bir demokratik gerekliliktir. Siyasal iktidarların (Devletin) meslek kuruluşlarının karar alma süreçlerine etki etme gücü olmaması gerekir. Aksine meslek kuruluşları, birer menfaat birliği olarak, siyasi iktidarı etkileyebilme imkanına sahip olmalıdırlar. Bu durumda ortaya şöyle bir durum çıkmaktadır, meslek kuruluşlarının demokratik bir ortamda faaliyetlerini sürdürüp sürdürmediklerinin belirlenmesinde, devletle olan ilişkileri belirleyici bir kriterlerdir. Türkiye’de meslek kuruluşlarının birer kamu tüzel kişisi olmaları itibariyle üzerlerinde belli bir dereceye kadar merkezi yönetimin bir denetim yetkisi vardır. İdare Hukuku terminolojisiyle ifade edilecek olursa, bu denetim ilişkisi “idarenin bütünlüğü” ilkesinin bir sonucu olup; idari vesayet olarak adlandırılmaktadır.

Merkezi yönetimin kendi hiyerarşisi altındaki birimler üzerindeki yetkisi mutlakken, merkezden uzaklaştıkça bu yetkinin kapsamı ve gücü azalmaktadır. Bu anlamda, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde hiyerarşik değil, “idari vesayet” olarak nitelendirilen bir yetkiyi kullanması söz konusudur. Bu yetki istisnai bir yetkidir ve ancak kanunla açıkça verilmiş olması halinde kullanılabilir. Yetkinin istisnai olmasının nedeni, yerel yönetimlerin bağımsız birer tüzel kişilik olmalarıdır ve merkeze karşı belli oranda bir özerkliğe sahip olmalarıdır. Bu çerçevede, meslek örgütleri de Anayasada birer kamu tüzel kişisi olarak düzenlenmiştir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmak, tıpkı yerel yönetimler bakımından söz konusu olduğu gibi, meslek kuruluşlarını kendi bütçesi, personeli ve mal varlığına sahip olabilmelerine imkan vermektedir. Bu şekilde ayrı bir tüzel kişilik sahibi olmanın doğurduğu en önemli hukuki sonuç, temelde merkezi idarenin (devlet tüzel kişiliği) hiyerarşisine tabi olmadan karar alabilme ve bu kararları icra edebilme yetkisine sahip olmaktır. Bu durumda, denebilir ki, kamu tüzel kişiliğine sahip olmak, iddia edilen aksine, meslek kuruluşları için bir sakıncayı değil, aksine bir güvenceyi ifade etmektedir.

Meslek kuruluşlarının çalışmalarında demokratik değerlerin hakim olup olmadıklarının tespitinde, bu kuruluşlarının merkezi yönetimle olan ilişkilerinin ayırıcı bir kriter olduğunu yukarıda ifade etmiştik. Bu noktada, dikkate alınması gereken bir diğer kriter de, meslek örgütlerinin iç işlerinde demokratik ilkelere uyup uymadıkları, üyelerin kendilerini herhangi bir baskı altında olmadan ifade edip edemedikleridir. Bu durumun ise, meslek kuru-

luşlarının Devletle olan ilişkileriyle hiçbir ilgisi yoktur. Zaten Türk Hukuk Düzeninde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının organları seçimle işbaşına gelmekte, kendiliğinden kararlar alabilmektedirler. Bu durumda tekrar aynı noktaya gelinmektedir ki; o da, meslek kuruluşlarının Türkiye’de Kıta Avrupası modeline göre “kamusal bir aktör olarak” düzenlenmiş olmaları, kendi başına demokratik değerlere aykırı bir durum değildir.

Aynı mesleği icra edenler dahil, toplumda ortak değerleri paylaşanların, ortak amaçları gerçekleştirmek için bir araya gelerek örgütlenebilmeleri demokratik bir toplum için olmazsa olmaz bir önkoşuldur. Bu anlamda, kişiler meslekleri temelinde sivil toplum örgütü olarak nitelendirilebilecek oluşumları meydana getirebilirler. Türkiye’de TÜSİAD ve MÜSİAD bu durumun en tipik örnekleridir. Bu şekilde, aynı meslek grubunda olan fakat farklı değerleri benimseyen kişilerin ayrı sivil toplum örgütleri kurmaları mümkün olduğundan, meslek kuruluşlarının alanında tek olması farklı görüşlerin ifadesine engel oluşturmamaktadır.

Öte yandan, bu örgütler, kamusal etkinliklerde bulunuyor, kamu yararı için çalışmalar yapıyor olsalar da, asıl olarak kendi üyelerinin menfaatlerini korumak ve geliştirmek için kurulmuşlardır. Bu durum ise, onları amaç olarak meslek kuruluşlarından tamamen ayırmaktadır. Meslek kuruluşlarının amaçları arasında da, üyelerinin menfaatlerini korumak var olmakla birlikte, bu kuruluşlara temel karakterini üstlendikleri kamusal sorumluluk alanı vermektedir. O da, mesleğin düzgün ve kamu yararına uygun bir biçimde icrasını sağlamaktır. Bu durumda, meslek kuruluşlarına kamusal bir nitelik verilmiş ve bunlara üyeliğin zorunlu tutulmuş olmasının, örgütlenme özgürlüğünü ortadan kaldıran bir durum olduğunu söylemek hatalı bir değerlendirmedir olacaktır.

Meslek kuruluşlarının kendi alanlarında tek olmaları kuralının kaldırılarak, ilgili meslek alanında birden çok kuruluşun olması gerektiğini savunan görüşlere rastlanmakla birlikte, bu görüşü savunanların cevabını vermedikleri soru, mesleğin icrasında standartların nasıl sağlanacağı ve bu standartları kimin tespit edeceği. Bir an için, bir şehirde avukatlık melseğiyle ilgili, bir değil ancak yirmi baronun var olması ihtimalinde, ortaya çıkacak olanın çoğulculuk değil, kargaşa ve çatışma olacağı öngörülmesi zor bir sonuç değildir. Bir faraziye olarak, demokratik ve liberal değerlere dayandığı tartışmasız olan Amerika Birleşik Devletlerinde, söz gelimi, New

York Barosunun varlığının ve Baroya üyeliğin zorunlu olmasının demokratik değerlere aykırı olduğu, bu sebeple kaldırılarak yerine sayısız baronun örgütlenmesine izin verileceğinin söylenmesi halinde, hukukçuların bu teklifi algılamakta yaşayacakları zorluk, hukuki sakıncalarından önce, bu önerilerin sağduyudan ve gerçeklikten ne kadar yoksun olduğunu gösteren bir örnek olacaktır.

Öte yandan, meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarının devletin meslek mensuplarını kontrol etme isteğinin bir sonucu olduğunu da ifade eden görüşlere de rastlanmaktadır. Oysa yaşanan örnekler göstermektedir ki, bir ülkede demokratik değerlerin korunmasını, kurumların özel ya da kamusal olması değil, bu değerlerin ne kadar içselleştiği belirlemektedir. Otoriter bir siyasi iktidarın, çeşitli baskı araçlarıyla, tamamen özel hukuk alanında bulunan bir meslek kuruluşunu tamamen kontrolü altına alması, gerçekleşmesi zor bir ihtimal değildir. Genel olarak, yeni bir Anayasa yapılması çalışmalarında meslek kuruluşlarına ilişkin olarak düşünülebilecek en temel hata, bu konudaki hukuksal doğrunun, o dönemde siyasi iktidarın menfaatlerine göre belirlenmesi ve meslek örgütlerinin “kamusal boyutlarından soyutlanarak özgürleştirilmesi!” adı altında, aslında parçalanarak güçsüzleştirilmesi olacaktır. Meslek kuruluşlarına ilişkin demokratik kaygıların yönelmesi gereken husus, bu kuruluşların iç işlerinde demokratik değerlere saygı gösterip göstermedikleri olmalıdır. Bu kapsamda, 1982 Anayasasında, 1961 Anayasasında var olan “Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz” ifadesine yer verilmemesi doğru bir tercih olmamıştır ve bu yönde bir düzenlemenin tekrar anayasal bir ilke haline getirilmesindeki fayda açıktır.

Meslek kuruluşlarına ilişkin ileri sürülen eleştirilerin bir boyutu da, bu kuruluşların ideolojik yaklaşımlarla yanlı hareket edebilmeleridir. Bu yönde bir eleştiride haklılık payı taşıyan örnekler bulunabilecek olsa da, konu hukuksal olmaktan çok sosyal ve siyasal bir sorunu ifade etmektedir. Dolayısıyla, meslek kuruluşlarının ülkede siyasetindeki yerlerinin ne olması gerektiği de, hukuk kurallarıyla değil, ülkedeki demokrasi geleneği ve ortak olarak kabul edilmiş davranış kurallarıyla şekillenecektir.

SONUÇ

Türkiye, Kıta Avrupası modelini tercih ederek, ticaret odalarını gevşek bir biçimde de olsa, İdari teşkilatlanmanın bir parçası olarak konumlandırmıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere, Anayasa meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliğinde olduklarını ifade etmektedir. Doktrinde, “kamu kurumu niteliğinde” olma kavramı, içerdiği belirsizlikten dolayı eleştirilmekle birlikte, Anayasa koyucunun bu tanımlamayla, meslek örgütlerine kamu hukuku alanında bir rol vermek istediği anlaşılmaktadır. Ancak, diğer yandan, meslek odalarına merkezi idare karşısında geniş bir özerklik verilerek, Devletle olan ilişkileri dengelenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, meslek kuruluşlarının Anayasada kamu tüzel kişi olarak nitelenmeleri, onların merkezi idare karşısındaki özerkliklerini güçlendiren bir unsurdur. Türk Hukuku bakımından devlet ile işletmeler arasındaki ilişkiyi tarif etmekte, belki de doğru kelime işbirliğidir.

Ticaret odalarına üyeliğin yapısı, bu kapsamda, üyeliğin zorunlu olup olması da, doğrudan yukarıda ifade edilen durumlarla ilişkilidir. Üyeliğin gönüllük esasına dayanması Anglo-Sakson modelinin bir özelliğidir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, bu modelde, ticaret odaları tamamen kendi menfaatlerini korumak için kurulmaktadır. Dolayısıyla, bu örgütler ülkenin ekonomik menfaatlerinin korunması yönünde bir amaç gütmeyizler. Kıta Avrupası sisteminde ise, meslek örgütleri ülkenin ekonomik gelişiminin sağlanmasında sorumlulukları olan birer aktör olarak ele alınmaktadır. Bu duruma bağlı olarak, ticaret odalarına üyeliğin zorunlu olması gerekmektedir. Nitekim Kıta Avrupası modelini uygulayan ve bu modele kaynaklık eden Fransa ve Almanya’da, ticaret odalarına üyelik zorunludur. Ülkelerin tarihsel geçmişleri ve bağlı oldukları hukuk kültürünün de belirleyici bir faktör olduğu söylenebilir; İngiltere’nin “Common Law” geleneğinden gelen bir ülke olarak Anglo-Sakson modelini tatbik etmesi ve üyeliğin gönüllülük esasına dayanması örneğinde olduğu gibi. Türkiye’nin, Kıta Avrupası hukuk ailesinin bir üyesi olarak, ticaret odalarının yapılarının belirlenmesinde, tutarlı bir biçimde Kıta Avrupası modelini tercih ettiğini söylemek yanlış bir tespit olmayacaktır.

Öte yandan, gönüllülük esasına dayalı olan sistemde, ortaya küçük ve etkisiz ticaret odalarının çıkma ihtimali de vardır. Bu durumda, sektörün

bütününe hitap etme olanağını bulamayan odaların, sektör lehine hareket etme imkanları da azalacaktır. Az bir üyeyle faaliyet gösteren odalar, yeterli üye aidatı alamadıkları için etkin bir çalışma da gösteremeyeceklerdir. Ayrıca, üye olmayan kuruluşların, ticaret odalarına hiçbir mali ve fikri katkı vermeden, ticaret odalarının sağladığı imkanlardan yararlanmaları, haksız rekabete de yol açabilmektedir. Öte yandan, zorunlu üyelik sistemiyle oluşturulan bağlılık, ekonomik kamu düzeninin korunması kadar, ticaret odalarının ilgili sektördeki faaliyetlerin bir düzen içinde yürütülmesini sağlaması sebebiyle, sektörde yer alan kişiler için de bir güvence oluşturmaktadır.

Tekrar ifade etmek gerekir ki, meslek kuruluşlarına üyeliğin zorunlu olması antidemokratik çağrışımlar yapmakla birlikte, üyeliğin gönüllülük veya zorunluluk esasına dayanması meslek kuruluşlarının demokratik bir ortamda hareket edip etmediklerinin tespitinde ayırıcı bir kriter değildir. Bu bakımdan, demokratik olma hali, daha çok, meslek örgütlerinin kendi iç işleyişleri bakımından değerlendirilmesi gereken bir husustur. Bu kapsamda, Anayasada, “meslek kuruluşlarının organlarının kendi üyeleri arasından seçileceğinin” öngörülmüş olması, meslek örgütlerinin faaliyetlerinde demokratik bir işleyişin sağlanması amacını güden bir düzenlemedir. Bu sebeptir ki, Türkiye’de meslek örgütlerinde siyasi iktidarın atadığı kişiler bulunmamaktadır. Ayrıca, meslek örgütlerinin kendi alanlarında, bir ölçüde, düzenleyici bir otorite olarak hareket etmeleri ve bu çerçevede, mesleki kuralları devletin değil de, bizzat o sektörün üyelerinin belirliyor olması, demokratik bir çalışma biçiminin tezahürüdür.

Meslek kuruluşları toplumla iç içe olan örgütlerdir. Meslek örgütlerine zorunlu üyeliğin kaldırılması ve genel olarak, bu örgütlerin kamu hukuku dışına çıkarılmaları, toplumun değil sadece özel hukuk kişilerinin menfaatlerinin gözetilmesi sonucunu doğuracak olmasından dolayı, kamu yararını büyük ölçüde zedeleyecektir. Sonuç olarak, kamunun ekonomik menfaatlerini doğrudan etkileyen kararlar alan ticaret odalarının kamusal sorumluluklarından koparılması ve yalnızca işletme çıkarlarının gözetildiği özel hukuk alanına hapsedilmesi, Türk Hukuk Düzeni için doğru bir tercih olmayacaktır.