

MÜHENDİS VE HUKUK

TÜRK MÜHENDİS VE MİMAR ODALARININ HUKUK AÇISINDAN İNCELENMESİ

Aşağıdaki yazıda 6235 sayılı kanunla kurulmuş olan Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ile bu Birliğe bağlı Meslek Odalarının 1961 Anayasamızın getirdiği yeni hukuk düzenimiz içindeki yerini saptamak ve buna göre de görev hedeflerini belirlemek amacıyla yapılan tahlilleri ve varılmaya çalışılan sonuçları bulacaksınız.

Memleketimizde İdare ve Kamu hukuku alanında haklı şöhret yapmış Sıddık Sami Onar, Münci Kapanı ve Turgut Kalpsüz gibi değerli profesörlerin eserlerinden de yararlanılarak Oda müdürümüz Hüseyin Pekin tarafından hazırlanan bu çalışmanın, sayın meslektaşlarımızın teknik konular yanında kendi hukuki ve sosyal konularına da eğilmelerine yardım edeceğini ve böylelikle üyelerimizin büyük çoğunluğunun hazırlanan veya yeterli görülmeyip yeni bir ruh ve anlayış içerisinde hazırlanması gereken yeni «Mühendis ve Mimar Odaları» kanununa katkıda bulunmayı arzulayacaklarını umarız.

6235 sayılı kanununun 1. inci maddesine göre Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğine bağlı İhtisas Odaları «Tüzel kişiliği haiz ve meslekî teşekkül mahiyetinde, kamu kurumu» olarak nitelendirilmiştir. 1961 Anayasasının 122. nci maddesine göre «kamu kurumu niteliğindeki mesleki kuruluşlar, kanunla meydana getirilir ve organları kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir. İdare, seçilmiş organları bir yargı mercii kararına dayanmaksızın geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştırılmaz. Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz». Böylece meslek teşekkülleri 1961 Anayasasından önce de mevcut olmakla beraber, 1961 Anayasası bunları bir bakımdan Anayasa güvencesi altına almıştır.

A – MESLEK TEŞEKKÜLLERİNİN MAHİYETİ VE KURULUŞU:

Meslek kuruluşları arasında Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği, Tabipler Birliği, Türkiye Barolar Birliği, gibi kuruluşlar sayılabilir. Bu türden tüzel kişilerin kamu müessesesi olma nitelikleri tartışmalıdır. Bunların asıl fonksiyonları bir taraftan mesleki faaliyetleri korumak, diğer taraftan da meslek mensupları arasında intizamı, düzeni ve disiplinini sağlamaktır. Faaliyetlerinin konusunun bu mahiyeti bunların doğrudan doğruya birer kamu hizmeti görmediklerini gösterir (1).

örneğin 6235 sayılı kanuna göre kurulu Mühendis ve Mimar Odaları, kamunun ve memleketin menfaatleri, meslekin inkişafı, meslek mensuplarının hak ve yetkileri bakımından lüzumlu gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmakla görevli tüzel kişiliği haiz ve mesleki teşekkül mahiyetinde kamu kurumlarıdır. (6235 sayılı kanun madde 2).

Meslek kuruluşlarının kamu müessesesi olma niteliği» tartışmalıdır demistik. Bilindiği gibi kamu müesseseleri, şahıslarıdır, bir kamu hizmeti kurumu olarak, ön planda gelen kamu tüzel kişidir. Odalar

(1) S. S. Onar. İdare Hukukunun Genel Esasları, o. 2, s 762, 1960.

ise, kanununda ifade olunan gayelerinden anlaşılacağı üzere, ammeden ziyade mesleki faaliyetlerin gerçekleşmesini sağlayan, amme hizmeti değil mesleki hizmet gören ve bu hizmetin gerektirdiği masrafları, kamu gelirlerinden değil, üyelerinin ödediği aidat, kaydiye v.s., den meydana gelen özel ve müstakil bir patrimuandan karşılayan kişi toplulukları (korporasyon) dırlar (2).

Profesör S. S. Onar'a göre de idare Hukuku alanına giren bu meslek teşekküllerinin düzenleme yetkileri, üyeleri üzerinde haiz oldukları disiplin gücü gibi güçler, üye için katılma zorunluğu ve buna benzet kamu hukukundan gelen, kamu gücünden doğan güç ve yetkileri bunları, özel hukuk tüzel kişilerinden tamamen ayırmakta ve bunların kamu tüzel kişisi olduğunda şüphe bırakmamakta ise de (bire kamu müessesesi olduğundan şüphe edilmektedir. Şu halde İdare hukukundaki yerinden yönetim kuruluşlarının iki türünden biri olan «kamu idareleri» ve diğeri olan «kamu müesseselerinden» ayrı bir üçüncü tür daha ortaya çıkmış, olmaktadır. Ancak pozitif hukuk bakımından, muayyen bir mesleki faaliyet alanının düzenlenmesinin de bir kamu hizmeti olması sebebiyle, Odaların da «Kamu Müessesesi» sayılması mümkün ve doğru olur (3).

Bu nev'i kamu tüzel kişileri ve müesseseleri son ağırların zıt ceryanlarının, güdümlü ve liberal fikir akımlarının doğurduğu kuruluşlardır. Devletin müdahale alanı genişledikçe evvelce İfa ve icrası tamamen serbest olan bir kısım meslek faaliyetlerine de yayılmakta, Devlet bunların düzenleme ve icralarını denetleme lüzumunu hissetmekte ve aynı zamanda bu meslek sahiplerine bir takım vecibeler de yüklemektedir. İşte bu müdahaleci akıma karşı Devletin denetlemesinin ve meslek sahipleri tarafından Devlete karşı ifa edilecek vecibelerin muhtelif şekillerdeki Devlet teşkilatı yerine bizzat alakalı meslek sahiplerinin kurdukları ve idare ettikleri teşekküller tarafından idaresi temayülü görülmektedir. Bilhassa korporatif Devlet rejiminde meslek korporasyonları Devletin içinde • ve Devlet hayatında önemli bir rol oynamakta .Devletin birer çekirdeği haline gelmektedir. Totaliter rejimler kendi emir ve gözetimleri altında kurdukları ve çalıştırdıkları korporasyonlarla çeşitli meslek faaliyetlerini de içlerine almakta ve buna mukabil bunlara kamu gücü vermek suretiyle bunları birer kamu teşekkülü, kamu müessesesi haline getirmekte veya organlarını İdari otorite haline kaybetmektedirler (4).

Şu halde meslek teşekküllerinin yetkilerinin bu yönde artırılması girişimlerinin bizim demokratik hukuk devleti düzenimizle bağdaştırılması mümkün değildir. Demokratik Devlet yapısı içerisinde meslek teşekküllerini denge sağlamakla fonksiyonlarını ifa ederler. Esasen Anayasamızın 122. nci maddesi bu anlayışı dile getirir Bu nedenledir ki, meslek kuruluşları üzerinde İdarenin hiyerarşik bir denetim hakkı yoktur ve bu teşekküllerin işlevleri demokratik esaslara aykırı olamaz.

Meslek teşekküllerini, Kamu İdareleri (ti özel İdaresi, Belediye gibi) ve Kamu Müesseselerinden (Hizmet yerinden yönetimli yapan Genel Müdürlükler gibi) ayıran başlıca özellikler şunlardır (5):

- 1 Bunlar iç teşkilatları bakımından özel hukuk tüzel kişilerine benzerler. Cemiyet, dernek şeklindedirler, kâr gayesi güdemazler.
2. Organlarını bizzat kendileri seçerler. Teşkilatlarında çalışan personel kamu ajanı niteliğinde değildir.
3. Yürütme organlarını da kendileri denetlerler. Bu itibarla da tamamen bir yerinden yönetim teşkilâtı ve hatta özel teşekkül,

(2) Dr Turgun KalpsUz. Ticaret Odalarında Tahkim, s. 211.

(3) S. S. O, adı geçen eser

(4) S. S. O a g e. s. 762

(5) S. S. O. » » »

dernek mahiyetindedirler. Üzerlerinde iyerarşik denetleme yoktur.

4. Bütçelerine tamamen hâkimdirler. Devlet bütçesinden doğrudan doğruya veya dolaylı olarak ödenek alamazlar. Bütçe yapma usulü hiçbir şekilde Devletin bütçe yapma usulü ve kaidelerine bağlı değildir.

Mesleki teşekkül suretindeki kamu müesseselerinin ve kamu tüzel kişilerinin bu karakterlerine mukabil kamu hukukundan doğan ve bunlara kamu tüzel kişiliği mahiyetini veren şu karakterleri vardır:

1. Bunlar ilgililerin rızalarıyla değil, bir kanunla veya kanuna dayanan bir idari işlemle kurulurlar ve fesholunurlar. Mesleki faaliyetlerin ifası için bunlara katılmak zorunludur.
2. Bunlar genellikle cemiyet, dernek şeklinde olmakla beraber statülerinin mutlaka derneklerin aynı olmağı gerekmez. Kendilerini doğuran düzenleyici işlem, bunlara fonksiyonlarının gerektirdiği özel nev'i şahsına mahsus bir şekil verebilir.
3. Bunların üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan ve kamu gücüne dayanan birtakım güç ve yetkileri vardır. Meselâ meslekten menetmek, hatta çıkarmak, cezalarına kadar disiplin cezaları verebilirler. Odanın verdiği ihraç kararı mühendisi mesleki faaliyetten, yani kamu hakkından mahrum edebilir.
4. Bunlar üyeleri üzerine vergi ve resim, harç nevinden mali külfetler yüklerler, Üyenin vermiye zorunlu bulunduğu kaydiye ve aidat ihtiyari olarak ödenen bir iştirak payı olmayıp bir mükellefiyet ve zorunluluk neticesinde ödenen paradır.
5. Bunlardan bir kısmı meselâ Ticaret ve Sanayi Odaları Devletin bazı faaliyetlerini de icra ederler. Menşe şahadetnameleri, vesikalar vermek, tahsis kotalarının dağıtılması vazifesi ve yetkisi. Devletin fertler arasındaki muamelelerde emniyeti sağlamak için, bazı alanlarda ifa ile mükellef olduğu tevsi etmek, vesika vermek görevi kabilindedir. Bu vazife noterlerin yaptığı kamu görevine benzer. Kanımızca 6235 sayılı kanun özellikle bu noktada ihtiyaçlara cevap vermekten çok uzaktır. Demokratik yapılarına ve dolayısıyla özerkliklerine hanel gelmemek şartıyla odaların izmet alanları genişletilmeli, yetkileri hukuki güvence altına alınmalıdır.
6. Bunların üyeden aldıkları kaydiye ve aidat gibi gelirleri kamu kaynaklarından doğduğu gibi, para cezası, gördükleri hizmetler karşılığı aldıkları harç ve resimler gibi kamu kaynaklarından gelen diğer gelirleri de vardır. Ayrıca bağışla, gayri menkul hasılatları da gelirleri arasında sayılabilir.
7. Devlet görmekte olduğu ve göreceği bir kısım vazifeleri ve bunlara tekabül eden yetkileri ve bazı kamu hizmetlerini bu teşekküllere tevdi etmiş (özellikle Ticaret ve Sanayi Odaları), onları sadece özel bir meslek teşekkülü olmaktan çıkarıp bir Devlet teşkilâtı, hizmet yerinden yönetimi kuruluşu haline koymuştur. Üyelerinin Odalara girmeye mecbur olmaları da bunların özel bir meslek teşekkülü olmayıp Devletin, muayyen bir kamu hizmeti ifasıyla mükellef hizmet yerinden yönetim kuruluşu oluşunun sonucudur.

B — HUKUKİ YAPILARI VE EHLİYETLERİ

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinin tüzel kişiliğe sahip olduğu kanununda yazılıdır. Buna karşılık münferit odaların da tüzel kişiliğe sahip olup olmadıkları konusu tartışmalıdır, örneğin Danıştaym aksi

kanıtına mukabil, adil yargı organlarının imünferit odaların da tüzel kişilikleri olduğunu kabul ettikleri görülmektedir. Bu cümleden olarak Gemi Mühendisleri Odasının açtığı bir tesbit davasında İst. 7. nci hukuk mahkemesi, Gemi odasının ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunduğu karar vermiştir. Bu karara dayanarakta Oda, bir tesis (vakıf) niteliğindeki Loyd'unu kurmuştur.

Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olma sonucu Odalar gayri menkul mal almıya, ödünç para alıp vermiye, sosyal yardımlarda bulunmaya yetkili kılınmışlardır

Odalar üzerinde Yürütme Organının herhangi bir iyerarşik veya İdari vesayete dayanan bir denetimi söz konusu olamaz. Böyle bir denetime Anayasanın 122. nci maddesi engel teşkil eder. Anayasaya göre <İdare, seçilmiş organları, bir yargı mercii kararına dayanmaksızın, geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştırılmaz> (Anayasa md. 122 f 2) (6). Meslek kuruluşlarının yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.

C – MESLEK TEŞEKKÜLLERİ VE BASKI GURUBU KAVRAMI

Bugünkü demokratik toplumların görünüşü şudur (7) -.Devlet, birçok kişilerin teker teker bir araya toplanmalarından meydana gelmiş değildir. Fertler, Devlet içinde, belirli sosyal, ekonomik ve siyasi gayeler etrafında birleşip teşkilatlanmak suretiyle çeşitli gruplar meydana getirirler. Bu guruplar ortak menfaatlerin topluca korunması maksadını güdebilirler (çeşitli meslek teşekkülleri, sendikalar gibi...), belli bir siyasal programın gerçekleştirilmesi hedefine yönelebilirler (siyasi partiler gibi...). Çağdaş toplum insanın sosyal karakterinin belirli şekillerinden biri olarak kabul edilmesi gereken bu çeşit birliklere ve guruplara kendi yapısı içinde yer veren toplumdur. Devlet de, faaliyette bulunurken ve fonksiyonlarını yerine getirirken, *bu* çeşitli gurupların varlıklarını her zaman hesaba katmak ve onların haklı isteklerini göz önünde bulundurmak durumundadır.

Paris Üniversitesi profesörlerinden Georges Burdeau da «Demokrasi» isimli ünlü eserinde bu konudaki düşüncesini şöyle dile getirmektedir:

«Gerçek halkı teşkil eden çeşitli gurupların yöneticilik görevleriyle donatılmasıyla kamu hayatının her kesiminde gerçek halk iktidarı kurulmuş olacaktır. Kapsadığı faaliyet alanının genişliğine göre, bugün endüstriyel demokrasi, ekonomik demokrasi deyimleri kullanılmaktadır. Bununla beraber bütün bu deyimlerin temel anlamı tektir : Toplumu harete geçiren tüm güçler üzerinde toplum egemenliğini kurmak (8) »

Siyasi partilerle meslek teşekkülü nev'inden guruplar arasında esaslı farklar vardır. Bir kere gaye farklıdır: Diğer toplulukların belirli ve dar gayeler etrafında kurulmuş olmalarına karşılık, siyasi partiler, hemen hemen bütün toplum memelerini kavrayan genel bir siyasal programa dayanırlar. Nihayet partiler metod bakımından öteki guruplardan ayrılırlar: ötekiler kamu oyu ve idare edenler üzerinde etki yapmak suretiyle gayelerini gerçekleştirirler çalışırlar. Parti ise, doğrudan doğruya siyasi iktidarı ele geçirmek (ya da hiç değilse onun üzerinde nüfus sahibi olmak) yoluyla programını gerçekleştirmek hedefini güder.

Meslek teşekkülleri baskı gurupları arasında sayılabilirini ?

(6) S. S. O. İdare Hukukunun Genel Esasları, c. 2, s. 898, 1966.

(7) DrMünci Kapanl, Kamu Hürriyetleri s. 186 vd.

(8) Georges Burdeau, Demokrasi s. 74.

Bilindiği gibi aralarında ortaklaşa menfaatler bulunan inşaların meydana getirdikleri menfaat gurupları, ancak belirli gayelerini gerçekleştirmek maksadıyla teşkilâtlanarak sistemli bir propagandaya giriştikleri ve siyasi otoriteler (özellikle yasama organı) üzerinde çeşitli metodlarla, etki yapmaya çalıştıkları zaman baskı gurupları haline gelirler Baskı guruplarının modern devlet yönetiminde hiç te küçümsenmeyecek bir rol oynadıklarına şüphe yoktur. Bunların en fazla gelişmiş oldukları Amerika Birleşik Devletlerinde, «görünmez hükümet» ve «tahtın arkasındaki kuvvet» gibi terimlerle anılmakta olmaları, politika alanında ne derece önemli ve etkili bir faktör teşkil ettiklerini göstermeye yeter.

Sendikalar, meslek teşekküllerinden biraz daha farklı teşekküllerdir. Meslek teşekküllerinin kamu hukuku tüzel kişileri olmalarına mukabil, sendikalar, dernekler gibi özel hukuk tüzel kişileridir. Bunlar kazanılmış olan hakların koruyucusu ve henüz kazanılmamış hakların da öncüsü ve savunucusu olma fonksiyonuna sahiptirler. Demokrasilerde hür ve bağımsız sendikalara büyük görevler düşer (9).

Anayasanın 122. nci maddesi, 6235 sayılı kanun ve buraya kadar yapılan açıklamaların neticesi olarak şu kaniye varabiliriz : Kanun koyucu meslek teşekküllerinin baskı gurubu olmalarına katlanılabileceğini değil, aksine kanuni görevleri olarak, gayeleri içinde kalmak şartıyla, baskı gurubu olmalarını istediği için taunları kurmayı düşünmüştür. Bir başka deyişle sendikaların baskı gurubu olarak ağırlıklarını hissettirmeleri ihtiyarı olduğu halde, meslek teşekküllerinin ki mecburi görevdir. Zira kanun koyucuya nazaran bunların faaliyet alanları kamu yararı yönünden öncelik taşımaktadır.

D — MESLEK KURULUŞLARI VE SİYASETLE İŞTİGAL . . .

Anayasamızın 20. aci maddesi ile herkese düşünce ve kanaat özgürlüğü sağlanmış, ve yurttaşlar bu düşünce ve kanunlarını «...söz, yazı, resim ile veyabaşka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklayabilir ve yayabilir.. » hükmü bir temel ilke olarak Anayasada yer almıştır.

Mühendis ve mimar odalarının, siyasetle uğraşmıyacaklarına dair oir hüküm ne 6235 sayılı kanunda ve ne de, 3512 sayılı Cemiyetler Kaununda mevcuttur, örneğin Oda, bir yurt veya meslek sorunu konusunda hükümetin veya siyasal kuruluşların tutumuna karşı çıksa, bu siyasetle iştiğal mi sayılacaktır; yoksa olağan bir çalışma olarak mı nitelendirilecektir. Bu soruların cevabını Cemiyetler Kanununda bulmak mümkün değildir (10).

13 Temmuz 1965 tarihli Siyasi Partiler Kanununun 2İ nci maddesine göre «seçme ve seçilme» ile ilgili maksat siyasetle iştiğaldir. Bunun dışında siyasetin nerede bitip, siyaset olmıyanın nerede başlayacağı saptanamaz. Mahkeme kararlarına göre yasaklanan eylem «süreklî biçimde siyasal partilerin seçim çalışmalarına katılmaktır.» (Ankara Toplu Basın Mahkemesinin yayınlanan bir bildiri münasebetiyle vermiş olduğu karar).

Siyaset ile İştiğal kavramını genişletmek ve yurt sorunlarındaki her türlü düşünce ve kanaati de kapsayacak bir sınıra sürüklemek ise Anayasamızın düşünce özgürlüğü maddesini ortadan kaldırmak demektir. Gerçekten memurların görevleri gereği konuşamadıkları bir ülkede, bir de demokratik örgütler susturulursa, demokrasi ve düşünce özgürlüğü kimlerin özgürlüğü olacaktır (11).

(9) Dr. Müncl Kapanı, a g. e s. 185 vd.

(10) (11) Dr. U&ur Mumcu Ankara Hukuk Fak. Asistanı Dernekler ve Siyaset. Milliyet Gazetesi.