

ELEKTRİK MÜHENDİSLERİ ODASI

TORBA YASA VE MESLEKİ DENETİM

UYGULAMASI

DEĞERLENDİRME METNİ

15 Temmuz 2013

3194 sayılı İmar Yasası'nın 8. Maddesi'ne (1) bendi olarak eklenen düzenleme şu şekildedir:

“1) Harita, plan, etüt ve projeler; idare ve ilgili kanunlarında açıkça belirtilen yetkili kuruluşlar dışında meslek odaları dahil başka bir kurum veya kuruluşun vize veya onayına tabi tutulamaz, tutulması istenemez. Vize veya onay yaptırılmaması ve benzeri nedenlerle müelliflikler veya bunlara ait kuruluşların büro tescilleri iptal edilemez veya yenilenmesi hiçbir şekilde geciktirilemez. Müelliflerden bu hükmü ortadan kaldıracak şekilde taahhütname talep edilemez.”

Bu düzenleme TBMM'de görüşülmekte olan torba yasaya eklenmek için önerilmiş ve Meclis Genel Kurulu'nda TBMM İç Tüzüğü açısından bir tartışma yaşanmıştır. Tartışmanın içeriği, verilen önerenin İmar Yasası ile mi yoksa 6235 sayılı TMMOB Yasası ile mi ilgili olduğuna ilişkindir. Önerge sahipleri ve oturumu yöneten TBMM Başkan Vekili, önerinin 6235 sayılı Yasa ile ilgisinin bulunmadığını, TMMOB ve bağlı odalarının yetkileriyle herhangi bir ilgisinin olmadığı ve tamamen İmar Yasası'nı ilgilendiren bir öneri olduğunu ileri sürmüşlerdir.

Verilen önerge, daha önce TMMOB'ye de görüş için gönderilen İmar Yasası'nda çeşitli değişiklikler öngören yasa taslağının 28. Maddesi'nde bulunan bir öneridir. İmar Yasası'nı değiştiren yasa taslağı TBMM'ye gönderilmemiş, Yasa'nın 8. Maddesi'nde Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen iki cümle için tanınan 6 aylık süre dolmadan yeniden yasaya eklenmesi ihtiyacı nedeniyle torba yasa içerisinde görüşmeye alınmış ve bu görüşme yapılırken TBMM'ye gönderilmemiş olan yasa taslağındaki projelerin onaylanmasıyla ilgili kısım aceleyle 8. Madde içerisine sokulmuştur.

İmar Yasası, yapılaşma sürecine dair kamusal yükümlülükleri içeren bir yasadır. Yasa'nın 8. Maddesi, “İmar Planları ile İlgili Esaslar” başlıklı ikinci bölüm altında yer almaktadır. Bu bölüm içerisinde, tamamen imar planlarının hazırlanmasına yönelik iş ve işlemler bulunmaktadır. Torba Yasa ile alel acele bu maddeye eklenen proje onaylarına ilişkin düzenlemeyle, maddenin diğer kısımları arasında herhangi bir ilişki bulunmamaktadır.

Harita, plan, etüt ve projeler ilgili meslek mensuplarınınca hazırlanmakta, ilgili idarelere onaylatılmakta ve buna göre yapıların ruhsatlandırılması ilgili idareler tarafından gerçekleştirilmektedir. İmar Yasası'nın uygulanmasına yönelik ilgili idareler; belediyeler, valilikler ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak tanımlanmıştır. Bu idareler dışında herhangi bir kurum ve kuruluşun, İmar Yasası çerçevesinde onay, vize gibi işlemler dahil olmak üzere yapılaşma süreciyle ilgili görevi bulunmamaktadır. Eskiden olduğu gibi bugün de meslek odalarının İmar Yasası çerçevesinde bir görevleri yoktur.

İmar Yasası içerisinde “harita, plan, etüt ve projeler; idare ve ilgili kanunlarında açıkça belirtilen yetkili kuruluşlar dışında meslek odaları dahil başka bir kurum veya kuruluşun vize veya onayına tabi tutulamaz, tutulması istenemez” hükmünün konulması, meslek odaları açısından herhangi bir anlam ifade etmemektedir. Nitekim zaten bu yönde bir görevi olmadığı gibi meslek odaları tarafından, İmar Yasası kapsamında bir onay ve vize işlemi de yapılmamaktadır.

Daha önceki yıllarda TMMOB’ye bağlı meslek odaları tarafından, projelerin meslek odalarının mesleki denetiminden geçip geçmediğinin ruhsat aşamasında aranmasına yönelik bazı belediyelerle yapılan protokoller Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Danıştay kararlarında, odaların yapmış olduğu mesleki denetimin ruhsat için bir koşul olamayacağına hükmedilmiş ve uygulamada da ruhsat için mesleki denetimin aranılırlığı söz konusu değildir. Bu nedenle, İmar Yasası çerçevesindeki iş ve işlemler açısından, Odaların mesleki denetimiyle ilgili yeni bir düzenleme getirilmiş değildir ve uygulamayla örtüşen bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Meslek odalarının yapmış olduğu mesleki denetim uygulaması, 6235 sayılı TMMOB Yasası’na dayanılarak yürürlüğe konulmuş yönetmelikler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. 6235 sayılı Yasa ve Oda yönetmeliklerinin de İmar Yasası’yla belirlenmiş kamusal yetki, görev ve sorumluluklarla herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır. Mesleki denetim uygulaması, meslek odası ile üyesi arasındaki bir ilişkidir; diğer kamu kurum ve kuruluşları dahil üçüncü kişileri bağlayan bir yönü yoktur. Kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan TMMOB ve bağlı odalarının, üyeleri üzerindeki gözetim ve denetim yükümlülüğünün yerine getirilmesinin gereği olarak yürütülmektedir. Odalar tarafından yapılan mesleki denetimin, yapılaşma sürecinde ilgili idareler nezdinde zorunlu tutulmadığı, aranmadığı sürece, İmar Yasası’na eklenen düzenlemeyle çelişen bir yönü de yoktur. Bu düzenlemeyle mesleki denetimin ortadan kaldırılması olanağı da bulunmamaktadır.

Diğer yandan böyle bir düzenlemenin 6235 sayılı Yasa içerisinde yapılması halinde, bu düzenlemenin Anayasa’nın 135. Maddesi’ne aykırılık taşıyacağı da açıktır. Bu durum, İmar Yasası’na konulan hükmün, meslek odalarının mesleki denetim yetkisinin ortadan kaldırıldığı şeklinde yorumlanması halinde de geçerlidir. Yani yapılan düzenleme, yetkili yargı yeri tarafından (Anayasa Mahkemesi) meslek odalarının mesleki denetim yetkisinin kaldırılması şeklinde yorumlanması halinde Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilecektir. Anayasa Mahkemesi’nin aksine bir yorum yapması halinde, kararın gerekçesinde meslek odalarının gözetim ve denetim yetkisini etkileyen bir durum bulunmadığı görüşüne yer verilecektir.

Nitekim 644 sayılı KHK’nin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü’ne mühendislik ve mimarlık mesleği ile ilgili bir takım yetkiler tanıyan düzenlemelerine yönelik değerlendirmesi de bu şekilde olmuştur. Anayasa Mahkemesi kararının ilgili bölümü şu şekildedir:

“Dava konusu kuralda, Bakanlığa, kendi görev alanıyla ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlama, geliştirme, uygulanmasını sağlama ve meslek mensuplarının kayıtlarını tutma görevi verilmiştir. KHK’nin 2. maddesi bir bütün olarak dikkate alındığında, Bakanlığın görev alanının esas itibarıyla yerleşme, çevre ve yapılaşma hizmetlerinden oluştuğu anlaşılmaktadır. Sözü edilen hizmetler, 3458 sayılı Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Kamun hükümleri uyarınca kurulan ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan Türkiye Mimar ve Mühendisler Odaları Birliğine bağlı meslek odalarına üye olarak faaliyet gösteren mimar ve mühendislerce yerine getirilen mimarlık ve mühendislik hizmetleridir. Bakanlığa verilen mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını

hazırlama görevi, mimar ve mühendislerin mesleki faaliyetlerini icra ederken uyacağı kuralların belirlenmesini değil, bu meslek mensuplarınınca sunulan hizmetin niteliklerinin ve standartlarının saptanmasını öngörmektedir.

Bakanlığa tanınan düzenleme yetkisinin, görev alanıyla ilgili meslekler olan mimarlık ve mühendislik hizmetleriyle ilgili norm ve standartlarının belirlenmesini kapsadığı hiçbir tereddüde yer bırakmayacak şekilde açık ve belirgindir. Öte yandan, mimarlık ve mühendislik hizmetleriyle ilgili temel hükümler, İmar Kanunu, Çevre Kanunu ve ilgili diğer kanunlarda ayrıntılı bir şekilde düzenlenmek suretiyle kapsamı belirlendikten sonra, mimarlık ve mühendislik hizmetlerinin norm ve standartlarını belirleme yetkisinin Bakanlığa verilmiş olması yasama yetkisinin devri olarak görülemez.

Anayasa'nın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları tanımlanmıştır. Buna göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kamuda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileridir. Anılan maddenin beşinci fıkrasına göre, meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.

Anayasa'nın 135. maddesinde, meslek kuruluşlarının karar ve yönetim organlarının seçimiyle göreve gelmesinin öngörülmesi, Devletin idari ve mali denetimine tabi olduklarının belirtilmesi ve sorumlu organlarının görevlerine ancak yargı kararıyla son verilebileceğinin kurala bağlanması, bu idarelerin özerkliğine işaret etmektedir.

Meslek kuruluşlarının özerkliği, merkezî idareden bağımsız olarak karar ve yürütme organlarını seçebilme, ilgili mesleki faaliyetlerle sınırlı olmak üzere üyelerini ve örgütlerini bağlayıcı karar alma ve uygulama, meslek mensuplarının uyacağı ilke ve kuralları belirleme ve üyeleri hakkında disiplin tedbirleri uygulama hak ve yetkisini içermektedir. Bu itibarla mimar ve mühendislerce sunulan hizmetin niteliklerinin ve standartlarının Bakanlık tarafından saptanması, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşunun özerkliğine müdahale anlamına gelmemektedir.

Öte yandan mimarlık mühendislik faaliyetinde bulunan gerçek ve tüzel kişilerin kayıtlarının Bakanlık tarafından tutulmasının öngörülmesi, istatistiksel bilgi sağlama amaçlı olup meslek mensubu üzerinde icraî bir etkisi bulunmamaktadır.”

Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirmesine göre;

-Meslek Odaları İdari özerkliğe sahiptir.

-Meslek Odaları, mimar ve mühendislerin mesleki faaliyetlerini icra ederken uyacağı kuralları belirler,

-Meslek Odaları, mesleki faaliyetlerle sınırlı olmak üzere üyelerini ve örgütlerini bağlayıcı karar alma ve uygulama, meslek mensuplarının uyacağı ilke ve kuralları belirleme ve üyeleri hakkında disiplin tedbirleri uygulama hak ve yetkisine sahiptir.

-Üye sicillerini tutma yetki ve görevi meslek odalarına aittir. Bakanlık ancak, istatistiki veri için kayıt tutabilir.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı dışında, idare mahkemeleri ve Danıştay tarafından da meslek odalarının mesleki denetim uygulamasının hukuka aykırı olmadığını tespit eden sayısız kararı bulunmaktadır. Hem ilgili yönetmelikler Danıştay denetiminden geçmiştir hem de mesleki denetimin uygulanmasına yönelik işlemler idare mahkemesi ve temyiz mercii olarak Danıştay denetiminden geçmiştir. Bütün yargı kararlarında, mesleki denetimin oda ile üye arasındaki ilişki olduğu, usulüne göre yürürlüğe konulmuş mesleki denetime yönelik yönetmeliklere üyelerin uymalarının zorunlu bulunduğu açıklıkla belirtilmiştir.

Bu yöndeki yargı kararları, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasa'nın 2. Maddesi'nde yer alan "ilgili idareler dışında başka bir kurum veya kuruluşun vize veya onayına tabi tutulmadan" hükmü ile Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nde 2012 yılında yapılan değişiklikler ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın genelgesi sonrasında da değişmeden devam etmiştir. Çünkü bu düzenlemelerin hiçbiri meslek odalarının üyeleriyle olan ilişkisini ortadan kaldıracak nitelikte değildir ve bu şekilde yorumlanması halinde ağır bir hukuk ihlali olacağı da açıktır.

Buraya kadar aktardıklarımız konunun hukuki boyutuyla ilgilidir. Ancak konunun hukuki boyutu yanında, yapılan düzenlemenin amacı ve ilgili kesimler üzerinde yaratılmak istenen-yaratılan algı boyutu da önem taşımaktadır.

Nitekim İmar Yasası'nda yapılan değişikliğin ardından AKP Sözcüsü Hüseyin Çelik tarafından kamuoyuna yapılan açıklamalar, değişikliğin Odaların mesleki denetim uygulamasını ortadan kaldırmayı amaçladığını göstermektedir. Kimi basın organlarında yer bulan haberler de aynı yöndedir. Meslek odaları ve demokratik kamuoyunda da değişikliğin amacının bu şekilde olduğu bilinmekte ve gerekli tepki gösterilmektedir.

Yaratılan bu algı, TMMOB mevzuatı gereği mesleki denetim yükümlüsü olan oda üyelerinin, mesleki denetimin kaldırıldığı düşüncesiyle bu yükümlülükten kaçınmalarına neden olması ve odalar ile üyeleri arasında çeşitli sorunlar ortaya çıkmasına neden olacaktır. Açıkçası bu düzenleme odalar içerisinde bir kargaşa yaratacaktır.

Dolayısıyla, TMMOB ve bağlı odalarının mevzuatının yürürlükte olduğunun hukuk çerçevesinde, uygulama ve davalar yoluyla savunulması çalışmaları sürdürülürken, özellikle üyeler üzerinde yaratılan algının düzeltilmesi için de yoğun bir çalışma yapılması gerekmektedir.

Yaratılan algı bozukluğunun genişleyerek mesleki denetimle ilgili mevzuatın uygulanamaz hale gelmesi ya da bu algının yargı organlarına da bir şekilde kabul ettirilmesi halinde, alınması gereken önlemler ve yeni yöntemler görüşülmelidir.

Bu aşamada söylenebilecek olan tek şey, mesleki denetimin aynı şekilde devam ettirileceğidir. Son dönemlerde gündeme gelen İmar Yasası ve Yapı Denetim Yasası'yla ilgili taslak düzenlemelerin neden yapıldığının, sonuçlarının neler olacağını ve meslek mensupları üzerinde yaratacağı olumsuz etkilerin anlatılması önem taşımaktadır. Çünkü bu düzenlemeler odaların yetkilerinin elinden alınması çabası yanında ve bundan daha çok mühendislik ve mimarlık mesleğinin rant odaklı yeniden yapılandırılması amacını taşımaktadır. Odalar tarafından düzenlenen büro tescil belgeleri ile mesleki denetim uygulaması, serbest çalışan mühendislerin mesleki faaliyetlerini yürütebilmelerinin tek güvencesini oluşturmaktadır. Bu güvenceden yoksun kalan mühendis ve mimarların çok kısa bir süre içerisinde ya işsiz kalmaları ya da bir şirkette imzacı konuma düşmeleri kaçınılmaz olacaktır.