

CUMHURBAŞKANLIĞI DEVLET DENETLEME KURULU'NUN MESLEK ÖRGÜTLERİ RAPORU ÜZERİNE TMMOB GÖRÜŞÜ

Cumhurbaşkanlığı'nın talimatları uyarınca Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından 28 Eylül 2009 tarihli "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının teşkilat ve mali yapıları, faaliyetleri, denetimleri, organlarının seçimlerine dair esasların değerlendirilmesi ile bunların etkin ve verimli şekilde hizmet yürütmelerinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla alınması gereken tedbirler" başlıklı araştırma ve inceleme raporu hazırlanmıştır. Raporun "Araştırma ve İncelemenin Kapsam ve Yöntemi" bölümünde "Araştırma ve inceleme çalışması kapsamında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarına ilişkin olarak;

- Meslek kuruluşlarının ülkemizdeki tarihi gelişimleri,
- Kuruluşlarını, amaç, görev ve yetkilerini düzenleyen anayasal ve yasal düzenlemeler,
- Yargı kararları ile meslek kuruluşlarına ilişkin diğer bazı kararlar (Rekabet Kurulu kararları),
- Meslek kuruluşlarının üye ve teşkilat yapıları, yönetim ve denetim usulleri, faaliyetleri, organ seçimleri, mali durumları, disiplin uygulamaları ile Devlet tarafından denetlenmelerine ilişkin düzenleme ve uygulamalar,
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına benzerlik gösteren diğer meslek örgütlerinin yapı ve nitelikleri,
- Meslek örgütlerinin Avrupa'daki gelişimi, konuya ilişkin uluslararası düzenlemeler ve bazı ülkelerdeki mesleki örgütlenme modelleri ve uygulamaları,
- Meslek kuruluşlarının yönetim ve faaliyetlerinin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla önerilen tedbirler ele alınarak incelenmiş ve araştırılmıştır" denilmektedir.

Bu kapsamda, 771 sayfadan oluşan Rapor 5 bölüm olarak hazırlanmıştır. Birinci bölümde "kavramsal çerçeve"; ikinci bölümde "Dünya'da mesleki örgütlenme uygulamaları"; üçüncü bölümde "Türkiye'de mesleki örgütlenme uygulamaları"; dördüncü bölümde "Meslek kuruluşları ile diğer mesleki örgütlenmelere ilişkin tespitler"; beşinci bölümde ise "Değerlendirme ve öneriler" yer almıştır. Raporun 1061 sayfadan oluşan ve tek tek meslek örgütleriyle ilgili belge ve bilgilere yer verilen eki bulunmaktadır.

İlk üç bölümde çeşitli görüşler çerçevesinde konu ele alınmış ve raporu hazırlayan Kurul'un görüşlerine yer verilmemiştir. Dördüncü bölümde ise, DDK tarafından meslek örgütlerinden toplanan belge ve bilgiler özetlenmiştir. Asıl değerlendirme ise raporun beşinci bölümü ile sonuç kısmında yer almaktadır. Beşinci bölümde yapılan değerlendirmeler çerçevesinde meslek örgütleriyle ilgili olarak 43 ayrı öneride bulunulmuştur.

Raporun son paragrafında ise "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili sorunların en aza indirilmesi ve söz konusu kurumların etkin ve verimli bir şekilde hizmet

üretmelerinin sağlanması amacıyla ayrıntıları raporun önceki bölümlerinde yer alan ve yukarıda özet halde sunulan tespit, değerlendirme ve çözüm önerilerinin, Başbakanlık tarafından -ilgili bakanlık ve kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği sağlanarak değerlendirilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır” denilmektedir. Bu sonuca göre, raporun Başbakanlığa gönderilerek, ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşlar tarafından değerlendirilmesinin istenildiği anlaşılmaktadır.

“DDK Raporu” nun hazırlanmış olduğu zemin üzerine, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından çeşitli yazışmalar ve soruşturma adı altında yürütülen çalışmalarla TMMOB ve bağlı odalarının, özellikle mesleki denetimle ilgili mevzuat ve uygulamalarına yönelik müdahale çabaları olmuştur. Son olarak, önce 636 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile, hemen ardından da bu KHK’yi iptal eden 644 sayılı KHK çıkartılarak, TMMOB’ye bağlı bazı odaların mevzuatının hazırlanması da dahil olmak üzere, yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na görevler verilmiştir. Bu Bakanlık bünyesinde Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuş ve adeta TMMOB’ye bağlı bazı odaların bu genel müdürlüğe bağlanması anlamına gelecek yetkilerle donatılmıştır.

Çalışmanın Kapsamı

TMMOB 41. Genel Kurul kararı gereğince; TMMOB Yönetim Kurulu’nun 09 Ekim 2010 tarih ve 102 No’lu kararıyla oluşturulan çalışma grubumuz tarafından, Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu’na ilişkin bu çalışmada, raporun 5. bölümünde yer alan “Değerlendirme ve Öneriler” bölümü incelenecektir. Bu inceleme sırasında raporun diğer bölümlerinde yer verilen görüş ve öneriler de dikkate alınacaktır.

Ancak getirilen 43 ayrı önerinin bir kısmı, sonuçları itibarıyla meslek örgütlerine ilişkin geneli kapsamayan ve etkisi de bulunmayan içerik taşıdığından, yalnızca önemli ve tartışmaya değer olanları ele alınmıştır.

Hükümetin, 12 Haziran Genel Seçimleri öncesinde TBMM’den aldığı yetkiye dayanarak çıkardığı kanun hükmünde kararnamelerle yeni bakanlıklar oluştururken, meslek örgütlerinin yetkilerine yönelik müdahaleci düzenlemelere gitmesi ise DDK Raporu’na yönelik değerlendirmeyi daha önemli hale getirmiştir. Bu nedenle DDK Raporu’nun TMMOB ve bağlı odaları açısından etkili olabileceği düşünülen önerilerine yönelik ayrıntılı değerlendirmelerin ardından özellikle vesayet ve hiyerarşi kavramları çerçevesinde önem arz eden 644 sayılı KHK’deki ilgili düzenlemelerin irdelenmesi kapsama dahil edilmiştir. 644 sayılı KHK’deki TMMOB ve bağlı odalarına ilişkin düzenlemeler, Anayasa, Yetki Yasası ve mevcut TMMOB Yasası kapsamında değerlendirilmiştir.

DDK Raporlarının Niteliği ve Bağlayıcılığı

Raporda yer alan değerlendirme ve önerileri incelemeye önce, Cumhurbaşkanlığı tarafından meslek örgütleriyle ilgili olarak araştırma ve inceleme yaptırılarak bir rapor haline getirilmesinin anlamı ile bağlayıcılığı konusunun değerlendirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. DDK, 1 Nisan 1981 tarihli 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Daha sonra 1982 Anayasası’nın 108. Maddesi’nde yer verilerek Anayasal bir kuruluş haline getirilmiştir.

DDK'nın kuruluş amacı "Yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması" şeklinde belirlenmiştir. Kurul, ancak Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine tüm kamu kuruluş ve kurumlarında, tüm kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamuya yararlı derneklerde ve vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapabilmektedir. Kurul tarafından hazırlanan raporlar Cumhurbaşkanı'na sunulmakta, Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Başbakanlığa gönderilmektedir. Kanun'un 6. Maddesi'nin 3. Fıkrası'nda "Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırkbeş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir" denilmektedir. Bu ifadelerle göre, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Başbakanlığa gönderilen raporların bağlayıcılığı ile ilgili net bir sonuç çıkmamaktadır. Ancak doktrindeki görüşler ağırlıklı olarak DDK raporlarının bağlayıcılığı olmadığı yönündedir:

"Kurulun hazırladığı rapor, kamu kuruluşlarını bağlayıcı bir karar değildir. İlgili kuruluş açısından bir ön rapor, bir ihbar niteliğindedir. İlgili ve yetkili kuruluş gerekli soruşturmayı yapar, sonucunu da Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığı'na sunar" (A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar s. 739) "Ancak, kanımızca, değişiklik ne olursa olsun, Devlet Denetleme Kurulu raporlarının bağlayıcı gücü yoktur. Kurulun hazırladığı raporların kamu kurum ve kuruluşlarını bağladığı iddia edilemez. Şüphesiz ki, kamu kurum ve kuruluşu bakımından Devlet Denetleme Kurulu'nun raporu, bir 'ihbar' niteliğindedir. Kamu kurum ve kuruluşu bu ihbarı öğrendikten sonra gerekli soruşturmayı yapar, soruşturması neticesinde gerekli kararları alabilir. Ancak, kamu kurum ve kuruluşunun Devlet Denetleme Kurulu raporu doğrultusunda işlem yapma mecburiyeti yoktur. Kamu kurumu bu işlemi yapmazsa onun üzerinde Cumhurbaşkanlığının kullanabileceği icrai bir yetki yoktur." (Kemal Gözler, İdare Hukuku Cilt 1 s. 211)

DDK'nın meslek örgütleriyle ilgili hazırlanmış olduğu rapor bir denetleme ya da soruşturmaya yönelik değil, araştırma ve inceleme nitelikli bir rapordur. Sonuç bölümünde de, raporda yer alan değerlendirme ve önerilerin ilgili kurum ve kuruluşlarınca değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu haliyle "DDK Raporu" nun ortaya koyduğu görüş ve önerilerin Başbakanlık ve diğer ilgili kurum ve kuruluşlarca olduğu gibi uygulamaya geçirilmesi söz konusu değildir. Kaldı ki raporda yer alan önerilerin büyük bir çoğunluğu meslek örgütlerinin yapısı, görevleri ve işleyişiyle ilgili olup Anayasa ve yasalarda değişiklik öngörmektedir. Cumhurbaşkanlığı DDK'nın, yasama organını bağlayıcı nitelikte rapor hazırlaması düşünülemeyeceğine göre, hazırlanan ve tarafımızca değerlendirilen raporun, yürütme organına sunulmuş bir ön çalışma olarak görülmesi gerekmektedir. Dolayısıyla "DDK Raporu"nda yer alan görüş ve önerilerin icrai nitelikte bulunmadığı, bu haliyle uygulanmasının söz konusu olamayacağı, öneriler itibarıyla daha çok yasama organının görev ve yetkisi içerisinde kaldığı açıktır.

AKP'NİN KHK'LERİ ve TMMOB

AKP'nin iktidara geldiği 2002 yılından bu yana Türkiye neoliberalizmin şekillendirdiği hızlı bir değişim sürecine girdi. AKP'nin her seçimde oylarını artırarak yeniden iktidara gelmesi ile bu dönüşüm kendi ifadeleri ile “çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa” hızlanarak sürdü. Türkiye’de ekonomiden siyasete, toplumsal yaşamdan kamu yönetimine yeniden yapılandırma politikalarıyla, hayatın tüm alanları emperyalizmin yeni döneminin gereklerine göre şekillendirildi. AKP'ye bu da yetmedi. Genel seçimlere 2 ay kala, Meclis'i devre dışı bırakan, hükümete 6 ay süreyle Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi veren Yasa, TBMM'nin 6 Nisan 2011 tarihli oturumunda kabul edildi.

“Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu”yla AKP 6 aylık dönemde 35 adet Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkararak, bakanlıklar kurdu, kapattı, birleştirdi, ayırdı. Kamu yönetimi baştan aşağı yeniden şekillendirilirken meslek alanlarımız, mesleğimiz ve örgütümüz üzerine planlanan değişikliklere ilişkin yasal zeminin oluşturulmasının da ilk adımları atıldı. Yayınladığımız bu raporla, tarihe de not koymak düşüncesiyle; hem kanun hükmünde kararnamelerin derli toplu şekilde bir arada bulunmasını, hem de TMMOB ve odalarımızın konuya ilişkin yaptıkları açıklama ve çalışmaları bir araya getirmeyi amaçladık. Çıkarılan tüm KHK'leri alt alta yazdığımızda Türkiye'nin yeni dünya düzenine eklenip, emperyalizme bağımlı hale getirilmesi için kamu yönetiminin nasıl yeniden düzenlendiğini görebiliyoruz. Bu tablo bizlere bir kez daha nasıl zorlu bir süreçten geçtiğimizi ve mücadelemizi birleştirerek sürdürmemiz gerektiğini gösteriyor. Önümüzdeki süreç mesleğimiz ve örgütümüz için de bir sınav niteliği taşıyor. Bunun gereklerinin emek ve demokrasi güçleri ile ortaklaştırılan bir mücadele hattı ile yerine getirilebileceğini de çok iyi biliyoruz. “Kurtuluş yok tek başına ya hep beraber, ya hiç birimiz” sözümüz şimdi her zamankinden daha anlamlı hale geliyor.

Hepimize kolay gelsin.

Mehmet Soğançı
TMMOB Yönetim Kurulu Başkanı
Kasım 2011