

Meslek Odalarının Anayasal Görevlerini Yerine Getirmesine Engel Olunamaz...

MESLEKİ DENETİMİ DÜZENLEME YETKİSİ MESLEKTAŞTA

Hayatlı Küçük
EMO Hukuk Müşaviri

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) ile Birliğe bağlı odaların, üyeleri üzerinde mesleki denetim yapma yetkisinin tartışıldığı bir süreçten geçiyoruz. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı uzun zamandır, odaların mesleki denetim yetkisinin bulunmadığını ileri sürüyor ve engel olmak için çeşitli çabalar sergiliyor. Son bir yıl içerisinde Bakanlık tarafından yapılan yönetmelik değişiklikleri ile İmar Yasası'nın 8. Maddesi'ne yapılan bir ekleme sonucunda, mesleki denetimin ortadan kalktığı yönünde algı oluşturuldu. Mesleki denetimin halen yapılabilir olduğunu düşünen bir kesimde ise, siyasi iktidarın muhtemel yeni adımlarının, kaçınılmaz sonucu hızla gündeme getireceği inancı var. Meslek odalarının üyeleri üzerindeki denetim yetkisinin kaldırılmayacağına yönelik hukuki değerlendirmelere de pek itibar edilmiyor.

Hukukilik denetimini yapacak yargıya olan güvensizliğin de eşliğinde, iktidarın kafasına koyduğu her şeyi yapabileceğini ve buna engel olmanın neredeyse olanaksız olduğunu düşünenlerin sayısı giderek çoğalıyor. Meslek odalarının denetim yetkisinin kaldırılması ya da siyasi iktidar tarafından yaratılacak başkaca olumsuzluklardan daha vahim olan şey, hukuka ve yargıya yönelik umutların kesildiği bir toplumsal iklim yaratılmasıdır. Hukuka olan güvensizliğin aşılmasıyla, sorunların önemli ölçüde ortadan kalkacağı bir noktadayız. Duruma açıklık getirmek için hemen belirtelim ki, iktidarın odaların denetim yetkisine yaklaşımıyla hukuki gerçeklik arasında büyük bir açığı var. Bu açıklığın öyle kolayca kapanması da olanaklı görünmüyor.

Anayasa başta olmak üzere meslek odalarını düzenleyen hukuk kuralları, meslek mensuplarının gözetimi ve denetimi üzerine kurulmuş durumda. Siyasi iktidarın ve bir kısım bürokratların odalara dayattığı mesleki denetim yetkisini yok sayan biçimde üyelerle kuracağı denetimsiz bir ilişki; oda yönetimlerinin görevlerini yapmaması, meslek örgütlerinin işlevsiz bir konuma itilmesi, meslek alanının darmadağın olması anlamını taşıyor. İktidar sahiplerinin tam da bunu istediği düşünülebilir. Ancak bunu başarabilmeleri için öncelikle hukuku yok saymaları gerekiyor. Sonuçta ortaya suç oluşturacak bir fiil çıkacaksa, bu fiil iktidar sahiplerince gerçekleştirilmiş olacak.

Anayasal Görevler ve Yetkiler

TMMOB'ye bağlı meslek odalarının üyeleri üzerinde mesleki denetim yapma yetkisinin bulunmadığı iddiası, TMMOB Yasası'nda mesleki denetime yer verilmediğine dayandırılıyor. Odaların, yasada bulunmayan bir yetkiyi kullandığı tezi daha da ileri götürülerek amaç dışı faaliyet olarak lanse ediliyor.

Meslek kuruluşları, Anayasa'nın 135. Maddesi'nde tanımlanmış, amaç ve görevleri belirlenmiş; kamu tüzel kişiliği

tanınmış örgütlerdir. 135. Madde'de, meslek örgütlerinin kuruluş amacı olarak şu görevler tanımlanıyor:

- 1-Meslek mensuplarının müşterek ihtiyaçlarının karşılanması;
- 2-Mesleki faaliyetlerin kolaylaştırılması;
- 3-Mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesinin sağlanması;
- 4-Meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerde dürüstlüğü ve güvenin hakim kılınması;
- 5-Meslek disiplini ve ahlakının korunması.

Meslek mensupları ve meslek alanıyla ilgili Anayasa'da yapılan bu geniş tanım, meslek odalarına bir kısım görevler yüklerken, kamu tüzel kişisi olarak yetkiler de tanıyor. Anayasa ile çerçevelendirilmiş amaçlar ele alındığında, meslek odalarının temel görevinin, mesleğe ve meslek mensuplarına yönelik ilke ve kurallar belirlenmesi olduğu görülüyor. Meslek odaları kendi alanına yönelik kurallar belirleyecek, belirlenen kurallara uygun hareket edilmesi için gerekli önlemleri alacak ve kurala aykırı davranış gösterenlere yaptırım uygulayacaktır.

Meslek odalarına verilen bu görev ve yetkiler, meslek alanlarının gözetim ve denetim altına alınmasının, Anayasal düzeydeki ifadelerini ortaya koymaktadır. Meslek disiplininin sağlanması, meslek ahlakının korunmasını da içeren amaçlar; meslek mensuplarının sicillerinin tutulması, özendirme, yönlendirme ve uyarı mekanizmalarının çalıştırılması, bilinç düzeyinin artırılması, kamuoyu oluşturulması, taleplerin toplanması ve çözüm araçlarının geliştirilmesi, eğitim, belgelendirme, denetim ve nihayetinde yaptırım gibi pek çok yöntemin uygulanmasını içermektedir.



Anayasa başta olmak üzere meslek odalarını düzenleyen hukuk kuralları, meslek mensuplarının gözetimi ve denetimi üzerine kurulmuş durumda. Meslek odaları kendi alanına yönelik kurallar belirleyecek, belirlenen kurallara uygun hareket edilmesi için gerekli önlemleri alacak ve kurala aykırı davranış gösterenlere yaptırım uygulayacaktır.

Düzenlemeler Yönetmeliklerle Belirleniyor

Farklı meslek odalarının kuruluş yasaları incelendiğinde, Anayasa'nın 135. Maddesi'ndeki amaç maddesinin tekrar edildiği, örgütsel yapı ve işleyişle ilgili düzenlemelerin yapıldığı, ancak meslekle ilgili konuların genel ifadelerle yer bulduğunu görüyoruz. Nitekim her mesleğin faaliyet alanı, uzmanlıkları, mesleğin yürütülüş biçimi ile o mesleğe ilişkin oluşturulacak ilke, kural ve diğer mekanizmalar farklılık göstermektedir. Bu nedenle, mesleğe ilişkin kurallar ile bu kuralların nasıl ayakta tutulacağına dair düzenlemeler o meslek mensuplarının kararına bırakılmış; meslek odalarının yayımlayacakları yönetmeliklerle düzenlenmesi benimsenmiştir.

6235 sayılı TMMOB Yasası'nın amaç maddesi de Anayasa'nın 135. Maddesi ile paralellik taşımaktadır. 135. Madde'deki amaçlar sayılarak, "gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak" eklemesi yapılmıştır.

Böylece meslek alanına ilişkin kurallar ile bu kurallara yönelik tüm işlemler, meslek mensuplarının oluşturduğu genel kurullarda alınacak kararlar ve yürürlüğe konulacak yönetmeliklerle belirlenecektir. Anayasa'nın 135. Maddesi'ndeki düzenleme, meslek odalarının özerkliğini ortaya koymuş ve her mesleğin kendi koşullarına göre yine meslek mensuplarının belirlediği kurallar çerçevesinde yürütülmesini benimsemiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 29 Kasım 2013 tarihli (2011/100 E. 2012/191 K.) kararında, "Anayasa'nın 135. maddesinde, meslek kuruluşlarının karar ve yönetim organlarının seçimle 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" denilmektedir. Ardından "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" değerlendirilmiştir.

Gerek Anayasa'nın 135. Maddesi, gerekse Anayasa ile paralellik taşıyan TMMOB Yasası hükümleri, TMMOB ve bağlı odalara, meslek alanlarıyla ilgili her türlü kural belirleme, uygulama, denetleme ve yaptırım uygulama yönünde görev ve yetkiler tanımlanmıştır. Bu yetkiler çerçevesinde, meslek alanının özelliğine göre ortaya konulan kurallara uygun davranılmasını sağlamak, meslek alanının korunması ve geliştirilmesi için gerekli gördüğü tedbirleri almak temel görev kabul edilmiştir. Mesleki denetim uygulaması, mimarlık ve mühendislik meslek alanının korunması, geliştirilmesi ve meslek mensuplarının ilke ve kurallara uygun davranmasının sağlanması adına geliştirilmiş bir tedbir olarak karşı-

mıza çıkmaktadır. 1960'lı yıllardan bu yana, TMMOB'nin sağlamış olduğu mesleki birikim içinde yerini alan mesleki denetim uygulaması, anayasal sınırlar içerisinde olmaktan öte, Anayasa'nın biçmiş olduğu temel bir görevin yerine getirilmesidir.

Anayasa'nın 135. Maddesi kapsamında yer alan diğer meslek örgütleri de kendi meslek alanlarına ilişkin, meslek alanlarının özgünlüğü içerisinde farklı denetim uygulamalarını hayata geçirmektedirler.

Meslek odalarının ortaya koydukları kurallar, denetim mekanizmaları ve yaptırım uygulamalarına yönelik düzenlemeleri sınırlayan çerçeve, üst hukuk normlarına aykırı bir içerik taşıması ve kendi görev alanıyla sınırlı olmasıdır. Anayasa ve yasalarla belirlenmiş insan hak ve özgürlükleri başta olmak üzere, yasaların emredici hükümlerine aykırılık taşıyan, kamu yararına aykırı bulunan karar ve işlem yapılamayacaktır. Ayrıca, özerk kuruluşlar olarak belirli bir alanda faaliyet yürütmeleri nedeniyle, bütün işlemlerinin kendi görev alanlarıyla sınırlı bulunması gerekecektir.

İdari kuruluşlar olarak meslek odalarının usulüne göre yürürlüğe koymuş oldukları düzenleyici işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanacak ve uygulanması ile uyulması zorunlu kurallar olacaktır.

Anayasa'nın 125. Maddesi, diğer kamu kurum ve kuruluşları yanında, kamu tüzel kişilerinin karar ve işlemlerinin de hukuka uygunluk denetiminin yargı organı tarafından yapılmasını emretmiştir. Bu çerçevede, meslek odalarının karar ve işlemlerinin hukuka uygunluk denetimi idari yargı tarafından yerine getirilecektir. Hukuka uygunluk karinesince yürürlükte bulunan kararlar, ancak bir idari yargı yerinin yürütmenin durdurulması ya da iptal kararıyla uygulamadan kalkacaktır.

Anayasa'da yer alan görev ve yetkiler doğrultusunda kendi meslek alanlarına ilişkin düzenleme yapma yetkisi bizzat meslek mensuplarına bırakılmıştır. Meslek odaları mesleki denetim kapsamındaki görevlerini, hukuka ve kamu yararına uygun olarak daha eksiksiz yerine getirmek için yeni araç ve yöntemler geliştirmelidir.

Mesleki Düzenlemeler Yargı Denetiminden Geçiyor

TMMOB'ye bağlı odaların mesleki denetim uygulamaları defalarca yargı denetiminden geçmiş, hukuka aykırı bulunan yönleri iptal edilerek yürürlükten kaldırılmış ve yargı yerince belirlenen sınırlar çerçevesine oturmuştur. Süreç içerisinde geçirilen değişimle, Anayasa ve yasa hükümleriyle uyumlu, amaca uygun bir denetim mekanizması, düzenleyici işlemlerle belirlenmiş uygulama ortaya çıkmıştır.

Gelinen noktada ileri sürülen bir başka tez, İmar Yasası'nın 8. Maddesi'nde 9 Temmuz 2013 tarihinde yapılan değişikliğin, mesleki denetim uygulamasını yasakladığıdır. Bu düzenleme sonrasında mesleki denetimin artık yapılamayacağı, aksi bir tutumun yasaya açıkça aykırı olacağı itirazları ileri sürülüyor.

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.”

İmar Yasası İle Örgütsel İlişkiler Düzenlenemez

İmar Yasası yapılaşma sürecine dair düzenlemeleri içeren özel bir yasadır. Bu yasa içerisinde, meslek örgütleri ile meslek mensupları arasındaki ilişkiye dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Nitekim bu ilişkiler TMMOB’nin özel yasası tarafından belirlenmiştir. İmar Yasası’na göre, harita, plan, etüt ve projeler meslek mensuplarınca hazırlanmakta, ilgili idarelerce onaylanmakta ve ruhsata bağlanmaktadır. İmar Yasası kapsamındaki ilgili idareler; belediyeler, valilikler ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’dır. 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 görevleri yoktur. Nitekim meslek odaları tarafından, İmar Yasası kapsamında bir onay ve vize işlemi de yapılmamaktadır.

İmar Yasası içerisine eklenen bu hükmün, meslek odalarının üyelerini gözetim ve denetim amacıyla gerçekleştirdiği mesleki denetim uygulamasıyla ilgisi bulunmadığı görülmektedir. Düzenlemenin pratik karşılığı, projelerin onaylanması ve yapıların ruhsatlandırılması yetkisini kullanan idarelerin, onay işlemleri sırasında meslek odasının vize ya da onayının bulunup bulunmadığını arayamayacağı ve bu nedenle meslek mensubunun belgesinin iptal edilemeyeceğidir.

Denetim Görevi “İç İlişki” Kabul Ediliyor

Bu düzenleme, mevcut yargı kararıyla da uyum taşımaktadır. Danıştay 8. Dairesi’nin 13 Mayıs 1991 tarihli kararında TMMOB Yasası’nın amaç maddesine atıfta bulunularak, “Yasanın bu kuralı ile Birliğin meslek onuru ve meslektaşlarını korumak amacıyla kayıtlı üyeleri üzerinde gözetim yetkisinin tanındığı açıktır. Ancak bu yetki ilgili Birlik ya da Birlik içinde yer alan Odalar ile bu Birliğe ve dolayısıyla Odalara mesleki bakımdan bağımlı üyeleri arasında düzenlenecek bir iç ilişkidir” denildikten sonra, “bu denetimin Birlik ya da Oda tarafından geliştirilecek yöntem ve düzenlemelerle sağlanması gerekirken, kendileri dışında özel ve tüzel kişiler aracılığıyla bu denetimin sağlanmak istenilmesinde ve bu amaçla Odaya kayıtlı mühendisler tarafından hazırlanan proje ve raporların Odaya vize ettirilmeleri koşulunun başka idareler istenilmesine hukuken olanak bulunmamaktadır” sonucuna ulaşılmıştır. Bu karardan da anlaşılacağı gibi, meslek odaları üyelerini gözetim ve denetim görevini başka idareler üzerinden yapmayacak, mesleki denetimle ilgili kendi geliştirdiği yöntemler üzerinden işlem tesis edecektir.

Benzer bir düzenleme 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasa’da da bulunmaktadır. 2001 yılında yürürlüğe giren 4708 sayılı Yasa’nın 2. Maddesi’nde, proje müelliflerince hazırlanarak yapı denetim kuruluşuna teslim edilen projelerin, ilgili idareler dışında başka bir kurum veya kuruluşun vize veya onayına tabi tutulmaması öngörülmüştür. İmar Yasası’nın 8. Maddesiyle paralellik taşıyan bu düzenleme de ilgili idarelerin proje onay ve ruhsatlandırma süreçleriyle

ilgili olup, meslek odaları ile meslek mensupları arasındaki ilişkiyi etkileyecek nitelikte değildir.

Gerek Elektrik Mühendisleri Odası’nın gerekse TMMOB’ye bağlı diğer odaların mesleki denetimle ilgili uygulamaları ve düzenleyici işlemleri sürekli olarak dava konusu edilmektedir. Bu davalarda, 4708 sayılı Yasa’nın yürürlükte olduğu dönem dahil olmak üzere, mesleki denetimin hukuka aykırı bulunduğuna dair bir tespit yer almamıştır. Nihayetinde, yukarıda belirttiğimiz anayasa ve yasa hükümleri çerçevesinde sürdürülen denetim görevinin hukuka aykırı olarak değerlendirilmesi hukuken de olanaklı bulunmamaktadır.

Odalar İç Mekanizmalarını Güçlendirmeli

Mesleki denetimin uygulanmasıyla ilgili olarak meslek odalarının zaman zaman ilgili belediyelerle protokol yapmak suretiyle, oda onayı bulunmayan projelerin işleminden geçirilmemesinin sağlandığı bilinmektedir. Yapı Denetimi Hakkında Yasa’nın 2. Maddesi ile son olarak İmar Yasası’nın 8. Maddesi’ne eklenen hükme aykırılık teşkil eden bu yöntem başvurulması gerekmektedir. Meslek odaları, üyeleri üzerindeki denetim görevlerini kendi olanakları çerçevesinde yürütmeli, başkaca kurum ve kuruluşun yetkisini aşan işlemlerine olanak vermek bir yana, izin de vermemelidir. Üyesi üzerindeki denetim yetkisinin, bir başka idari organ üzerinden yerine getirilmesi, oda-üye ilişkisini de zaafa uğratacak uygulama olacaktır. İmar Yasası’nda yapılan son düzenleme, hukuken de bu durumu zorunlu kılmaktadır. Meslek odaları hiçbir kolaycılığa kaçmadan, üyesi ile olan ilişkisini kendi süreçleri içerisinde kuracak, meslek alanını üye-oda işbirliğiyle korumaya alacaktır. Kamu yararının gereğinin yerine getirilmesinin de, meslek odalarının iç mekanizmalarıyla kontrol sağlamalarıyla olgunlaşacağı açıktır. Meslek mensubunun eğitilmesi, yönlendirilmesi, kural ve ilkelere uygun davranmasının sağlanması, mesleğe yetkisiz kişilerin el atmasının engellenmesi gibi amaçların, pek çok denetim aracının bir arada kullanılmasını gerekli kılacağı ve oda-üye işbirliğini gerektireceği açıktır.

Anayasa ve yasa hükümleri, meslek alanının denetiminin sağlıklı bir şekilde yapılarak kamu yararının korunmasını hedeflemektedir. Bu görevin engellenmeye çalışılması açıkça hukuka aykırılık teşkil edecektir. Anayasa düzeyinde getirilmiş görev ve yetkilerin yasa ya da daha alt düzenlemelerle ortadan kaldırılması olanaklı değildir. Meslek odaları da bu görevi, hukuka ve kamu yararına uygun olarak daha gelişkin yöntemlerle yapmak için yeni araç ve yöntemler geliştirmelidir. ■

