

# MESLEK ÖRGÜTLENMELERİNDEN KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARINA

From Professional Organization to Public Professional Organizations

Serhat SAATCİ\*

Öz

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları anayasal düzlemde ilk kez 1961 Anayasası'nda yer almış, ardından daha detaylı bir şekilde 1982 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Bugün Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde on sekiz tane kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu bulunmaktadır. Bu kuruluşların birçoğu, tarih sahnesine anayasal süreçten evvel çıkmış, anayasalardan önce var olmuş ve farklı dönemlerde farklı tipte örgütlenmişlerdir. Bu çalışma, iki amaca yönelik olarak hazırlanmıştır. İlk kavramın sosyal, hukuksal ve idari anlamda sorgulamasını yapmak; ikincisi ise meslek kuruluşlarıyla başlayıp kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları şekline dönüşen bu yapıların, Türkiye'deki tarihsel gelişim sürecini genel hatlarıyla ele almaktır. Buna göre çalışma dört bölümden oluşmuştur. İlk bölümde meslek örgütlenmesi, meslek kuruluşu ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu kavramları açıklanmıştır. İkinci bölümde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hukuksal olarak tanımlanmasıyla birlikte niteliksel olarak "sivil toplum kuruluşu" ve "baskı grubu" olması yönleri üzerinde durulmuştur. Üçüncü bölümde, Türkiye'de meslek kuruluşlarının tarihsel gelişimi temel düzlemde ortaya koyulmuştur. Osmanlı'nın kuruluş döneminden cumhuriyet dönemine dek gelişme gösteren bazı meslek örgütlerinin ortaya çıkış dinamikleri ele alınmıştır. Dördüncü bölümde ise 1961 Anayasası ile birlikte başlayan ve bugün hâlen devam eden kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının anayasal düzlemdeki gelişimi ve değişimi ele alınmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Meslek Örgütü, Kamu Kurumunu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu, Baskı Grubu

ABSTRACT

Professional organizations that are public institutions were included in the Constitution of 1961 for the first time in the constitutional level, and then they were regulated in a more detailed way in the 1982 Constitution. Today, there are eighteen professional organizations in the nature of public institutions in the Turkish public administration system. Many of these organizations came to the stage of history before the constitutional process, existed before the constitutions and were organized in different types in different periods. This study has been prepared for two purposes. The first is to question the concept in social, legal and administrative terms; secondly professional organizations, starting with the return of these structures to form public professional organizations, is to consider the historical development process in Turkey in general. Accordingly, the study consists of four parts. In the first part, the concepts of professional organization, professional organization and public professional organizations are explained. In the second part, the qualitative aspects of being a "non-governmental organization" and a "pressure group" are emphasized, together with the legal definition of professional organizations that qualify as public institutions. In the third part, the historical development of professional organizations in Turkey are set out in the basic plane. The emergence dynamics of some professional organizations that developed from the founding period of the Ottoman Empire to the republic period are discussed. In the fourth part, the development and change of professional organizations, which started with the 1961 Constitution and still continue today, in the constitutional level, are discussed.

**Keywords:** Professional Organization, Public Professional Organization, Pressure Group

\* Öğr. Gör., Hitit Üniversitesi, SBMYO, Yerel Yönetimler Programı, Çorum, serhatsaatci@hitit.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4773-594X

# 1. GİRİŞ

Bu çalışma, 1982 Anayasası'nın 135. maddesinde "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu" başlığını taşıyan meslek kuruluşlarına odaklanmaktadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yerine meslek odaları ve birlikleri, sivil toplum kuruluşları, baskı grupları, profesyonel meslek kuruluşları, odalar, barolar, kamu meslek kurumu gibi çeşitli kavramlar da kullanılmaktadır. Bu kavram çeşitliliği aslında, ortak bir amacı veya işi gerçekleştirmek için bir araya gelmiş mesleki örgütlenmelerin ekonomik, siyasal ve toplumsal zemindeki karşılığını ifade etmektedir. Aynı zamanda değişik meslek kuruluşlarının birbirinden farklı özellikler göstermesi de kavramsal çeşitliliğin bir başka boyutudur. Bu bölümde meslek örgütlenmesi, mesleki kuruluş ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu gibi temel kavramlar açıklanacaktır.

## 1.1. Meslek Örgütlenmesi

Belirli bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmiş insan topluluğuna örgüt; bu amacı gerçekleştirmek için yerine getirilen her türlü teknik, idari, ekonomik ve sosyal yapıların oluşturulması faaliyetlerine de örgütlenme denir. Yönetim sürecinin bir parçası olan örgütlenme, insanlık tarihinin her aşamasında ortaya çıkmış bir kavramdır ve sürekli devam eden bir etkinliktir (Nohutçu, 2019, s. 77). Tarih boyunca insanlar ekonomik, sosyal, kültürel, dini, yönetsel, mesleki vb. pek çok konuda bir arada hareket etme ihtiyacı gütmüş, bunun sonunda da en küçüğünden en karmaşığına pek çok örgütsel yapı meydana gelmiştir. Bu kapsamda farklılaşan ihtiyaçlar, insanlık birikimi ve değişen çevre koşulları gibi sebepler örgütlerin dünyasında çeşitlilik yaratmıştır (Öztaş, 2019, s. 42). İnsanlık tarihi, aynı zamanda örgütlenme ve örgütlerin birbirleri ile mücadeleleriyle şekillenmiş; meslek örgütleri de bu mücadele alanının bir parçası olarak gelişme göstermiştir.

Meslek örgütlerinin ortaya çıkışının iki temel sebebi vardır. İlki, mesleğin ve meslektaşların çıkarlarının korunmasına ilişkindir. İkinci ise toplumun tamamına ve devlete yöneliktir; toplumsal gereksinimlerin karşılanması ve kamu yararının korunmasına katkı sunmasıdır (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 13). Özellikle kamusal yönü ağır basan bazı meslek grupları devlet tarafından müdahale edilerek düzenlenmiştir.

Mesleğin sosyal bir kavram olarak gelişme göstermesi kapitalizmin gelişim süreciyle doğrudan ilişkilidir. Meslek kavramı aynı zamanda modernitenin ekonomik boyutunu oluşturan Sanayi Devrimi'nin de önemli bir ürünüdür. Bu süreçte kar-

maşıklaşan toplum yapısı, insanları amacı doğrudan siyasi mücadele olmayan farklı gruplar oluşturmaya yönelmiştir. Böylece çeşitli toplum kesimlerinin ekonomik çıkarları ya da hak ve özgürlükleri için mücadele yürüten farklı türdeki örgüt biçimleri (meslek odaları, şirketler, kooperatifler gibi) ortaya çıkmıştır (Şener, 2018, s. 267). Diğer taraftan bu örgütler zamanla ekonomik, siyasal ve sosyal hayatın önemli aktörleri de olmuşlardır. Özellikle bazı mesleklerin toplumun genel çıkarları ve devletler bakımından önemi, bu mesleklere bir kısım ayrıcalıklar tanınmasına ve örgütlenmelerin devlet himayesine alınmasına yol açmıştır (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 13).

Meslek örgütlerinin devlet ile olan ilişkileri bazen uyum bazen de çatışmacı bir şekilde birbirini etkilemiştir. Meslek örgütleri, üyelerinin kim olduğuna karar verme ve meslekle ilgili genel işleyişi ortaya koyacak kurallar için rehberlik sunma niteliğine sahiptir (Aksoy, 2007, s. 1). Bunun yanında en kapsamlı ve kurumsallaşmış örgüt olan devletin de, kişiler ve diğer örgütler üzerinde otorite kullanma gücü bulunmaktadır. Devlet-meslek kuruluşları ilişkisi bu otorite alanıyla şekillenmektedir. Devlet, toplumun genel çıkarını sağlama işlevini yerine getirmek için kimi eylemlerinde meslek kuruluşlarını korumak, yeniden üretmek ve geliştirmek zorunda kalmıştır. Üretimde kullanılan beceriler için meslek içi eğitim, teknik yarışma, teknik öğretim, mesleki bilgi yenilenmesi, bilimsel araştırma, üretimin teknik örgütlenmesi, türlü işbirliği deneyimleri ve üretim araçları gibi eylemler buna örnek verilebilir (Eroğul, 2014, s. 140). Tüm bu süreç, aynı zamanda devletin idari yapılanmasında meslek kuruluşlarının yerini de şekillendirmiştir.

## 1.2. Meslek Kuruluşu

Meslek kavramı Türkçe sözlükte “belli bir eğitim ile kazanılan, sistemli bilgi ve becerilere dayalı, insanlara yararlı mal üretmek, hizmet vermek ve karşılığında para kazanmak için yapılan, kuralları belirlenmiş iş” olarak tanımlanmıştır. Türkçe bilim terimleri sözlüğünde ise mesleğin tanımları “geçim sağlamak için tutulan iş güç, yürütülen etkinlik ya da ekonomik çalışma”, “aynı etkinlik kümesinde bulunan kimselerin oluşturdukları topluluk” ve “evle işyerinin ayrılmasının ve emek piyasalarının büyümesinin bir sonucu olarak ev eksenli işlerden ayrılan ekonomik etkinlik” şeklindedir (TÜBA, 2020). O halde meslek örgütünü, belli mesleklere sahip insanların mesleki bilgilerini geliştirmek, insanlara yararlı mal üretmek, hizmet vermek ve karşılığında para kazanmak için mesleklerinin kazanımlarını sürdürülebilir kılmak ve her türlü otoriteye karşı mesleki çıkarlarını korumak amacıyla bir araya geldiği, mesleki birlikteliği amaçlayan topluluklar olarak tanımlayabiliriz.

Bir uğraşın meslek olarak adlandırılabilmesi için uğraşın şu asgari özellikleri taşıması gerektiğini belirtilmektedir: “toplumun sağlık, güvenlik, eğitim gibi kaçınılmaz olan bir ihtiyacını karşılaması”, “kişinin hem kendi tatmini hem de başkalarının yararı için yaptığı bir uğraş olması”, “sistemli bir eğitimle kazanılmış özel bilgi ve becerilere dayanması”, “araştırma ve deneylerle geliştirilerek zamanla kendine özgü tekniklere sahip olması”, “kazanç elde etmek için yapılan uğraş olması” ve “toplumca kabul edilmiş etik değerlere ve ilkelere sahip olması” (Aydın, 2014, s. 3). Bunun yanında meslek kavramının ele alınmasında “semantik(anlambilimsel) karmaşadan, kavrama ait özelliklere ilişkin yapısal sınırlılıklardan ve dinamik tarihsel modellerden ziyade statik işlevsel modellere bağlı kalmaktan” kaynaklanan tanımlama sorunu da karşımıza çıkmaktadır (Herdman, 2012, s. 3). Yine de mesleklerin toplumsal sınıfların belirlenmesinde büyük önemi olduğu, genel kabul gören bir anlayıştır.

Mesleklerin birey açısından ve toplumsal açıdan pek çok önemli işlevi bulunmaktadır. Meslekler, kişinin ve ailesinin sosyal statüsünü belirlemede, bireylere ayırt edici özellikler kazandırmaktadır. Sorokin’e göre bu, iki aşamada olmaktadır: İlk aşamada her meslek belli ölçüde kendi üyesini seçmektedir. İkinci aşamada ise bir kişinin devamlı aynı mesleki faaliyette bulunması anlamına gelen mesleki faaliyet, üyelerinin vücut yapılarını, zihnini ve davranışlarını biçimlendirmektedir. Her iki aşama bir bütün olarak mesleki faaliyetlerin özellikleri ve taleplerine göre üyelerinin zihni, ahlaki, toplumsal, psikolojik ve anatomik özelliklerini şekillendirmektedir (P.A. Sarokin, 1964; akt.Eke, 1987, s. 379). Buradan hareketle meslek kuruluşlarının, belli mesleğe sahip kişilerce bir arada hareket eden yapılar olarak oluşturulması ve büyüyüp gelişme göstermesinin toplumsal anlamda kaçınılmaz bir örgütlenme modeli olduğunu söyleyebiliriz.

### 1.3. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu

Türkçe bilim terimleri sözlüğünde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları “belli bir meslekte olanların ortak gereksinimlerini karşılamak, mesleğin kendi genel yararına uygun gelişimini sağlamak, ilişkilerde dürüstlüğü ve güveni gerçekleştirmek için yasa ile kurulmuş olan baro, oda, birlik gibi meslek örgütü” şeklinde tanımlanmaktadır (TÜBA, 2020). Kamu kurumu ise “bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla kurulan, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kişiliği; dolayısıyla malvarlığı, personeli, karar yetkisi olan kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir (TÜBA, 2020). Devlet-meslek örgütleri ilişkisi, meslek kuruluşlarının kamu kuruluşu sayılıp sayılmayacağına sınırlılıklarını belirlemiştir. Buna göre sivil toplumun bir parçası olan ve sivil toplum kuruluşu niteliği taşıdığı öne sürülen meslek örgütlerinin yanında, devlet teşkilatına dâhil ve kamusal nitelikleri bulunan meslek örgütleri

de var olmuştur. Ayrıca bu iki model dışında bazı karma mesleki örgütlenme modelleri de söz konusudur. Devlet aygıtı, toplumun ortak yararına olması ve mesleki uzmanlaşma ve birlikteliğin sağlayacağı birikimden yararlanmak adına, bazı meslek örgütlerine “kamu kurumu” niteliği tanıyarak ayrı bir yasal tüzel kişilik vermiştir. Öte yandan meslek örgütleri amaçları, hukuki ve yönetsel niteliklerinin yanında üyelik usulü, teşkilatlanması ve meslek örgütlerine tanınan görev, yetki ve ayrıcalıklar konusunda farklı sistemlerde düzenleme alanı bulmuştur ( Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 14).

## 2. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARININ TANIMLANMASI

Meslek kuruluşları tarihsel pek çok dinamikten etkilenerek ortaya çıkmış, kendi çıkarlarını her türlü otoriteye karşı sistemli bir şekilde savunan kuruluşlar olarak var olagelmıştır. Kimi mesleklerin toplumsal düzene doğrudan veya dolaylı olarak etki edebilecek yönleri, bu mesleklerin ve meslek örgütlerinin “kamusal” olarak nitelendirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu yönüyle iktidar ilişkilerinin önemli bir bileşeni olmuş, bazen devletler ile meslek örgütlerinin çıkarları uzlaşabilmiş ya da çelişebilmiştir. İşte bu alan dönem dönem farklı özellikler gösterip meslek kuruluşlarının niteliklerini, sorgulanan bir konuma itmiştir. Buna göre meslek kuruluşlarının hukuki ve sosyolojik nitelikleri ve tanımlanması; baskı grubu, çıkar grubu, sivil toplum kuruluşu ya da dernek statüsünde olup olmaması yönüyle sorgulanabilmektedir.

### 2.1. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Hukuksal Niteliği

Doktrinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin farklı hukuksal statü tartışmaları yapılırsa da hukuk sisteminde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları genelde iki farklı yaklaşımla değerlendirilmektedir. İlkine göre meslek kuruluşları “kamu kurumu” olarak nitelendirilmekte ve idari teşkilat içerisinde doğrudan yerel yönetim kuruluşları arasında sayılmaktadır. Bu kuruluşlar idarenin bütünlüğü ilkesinin bir unsuru olarak hizmet yönünden yönetim kuruluşları şeklinde değerlendirilmektedir (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 230). Bu yönüyle hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları, kamu kurumu olarak adlandırılmaktadır. Kamu kurumları da “devlet ve mahalli idareler dışında kalan kamu tüzel kişileridir” (Gözler & Kaplan, 2018, s. 202).

İkinci yaklaşımda ise meslek kuruluşları kamu kurumu olarak kabul edilmekte ve ayrı bir kamu tüzel kişiliği grubu içinde değerlendirilmektedir. Bu yaklaşımda meslek kuruluşları “tüzel kişiliğe sahip kamusal kuruluşlar” olarak nitelendirilmekte ve bunların hukuki rejiminin yarı kamusal yarı özel karma bir nitelik gösterdiği vurgulanmaktadır (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 231).

## 2.2. Meslek Kuruluşları ve Sivil Toplum İlişkisi

Örgütleri sınıflandırmada en sık kullanılan ayrımlardan biri kamu örgütleri ve özel sektör örgütleri ayrımıdır. Bunun yanında her iki alanın dışında oluşturulan üçüncü bir alan vardır ki bu alan “sivil toplum, sivil toplum kuruluşları (STK), gönüllü kuruluşlar, devlet/hükümet dışı örgütler (NGO), yardım kuruluşları, vergi istisnası örgütler” gibi birçok farklı terimle adlandırılmaktadır.

Sivil toplum, Türkçe sözlükte “devletin denetimi altında olmayan, kararlarını bağımsız olarak vererek toplumsal etkinliklerde bulunan bireyler topluluğu” şeklinde tanımlanmaktadır. “Toplumdaki çeşitli sorunları bağımsız olarak ele alıp kamuoyunu bilgilendirme ve aydınlatma görevi yapan, öneriler sunan her türlü birlik” de sivil toplum kuruluşlarını (STK) meydana getirmektedir. Buradan hareketle sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları kavramlarının mesleki örgütlenmeyle de yakından ilişkili olduğu söylenebilir. Meslek kuruluşları bazı akademik çalışmalarda, yargı içtihatlarında ve kamuoyunda sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirilmiştir. Bununla birlikte, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının “sivil toplum niteliği” tartışmalı bir konudur.

Sivil toplum kavramı, felsefi ve bilimsel düzlemde devlet ile olan ilişkisi temel olmak üzere farklı şekillerde tanımlanmıştır. Devlet ve sivil toplum arasındaki dikotomik ilişki, modern öncesi ve modern siyaset felsefesinde bazı epistemolojik kopuşlar ve süreklilik göstererek sivil toplumun kuramsal düzeyde gelişmesini sağlamıştır. (Halifeoğlu & Yetiş, 2013, s. 163). Bunun yanında dört temel tarihsel kaynak, sivil toplumun ortaya çıkmasını şekillendirmiştir: Bunlardan ilki modern zaman öncesinde ortaya çıkan, genellikle dinsel kaynağı olan hayırseverlik çalışmalarıdır. İkincisi ise, yeni bir sınıf olarak gelişme gösteren burjuvazinin, 16. ve 17. yüzyıllarda yeni bir kamusal alan yaratma çabalarıdır. Üçüncü kaynak; kölelik karşıtlığı, kadın hareketi, çevre hareketi, çocuk işçiliği, insan hakları, sivil ve kültürel haklar alanında çalışmalar gibi pek çok konuda yürütülen toplumsal hareketlerdir. Devlet destekli örgütlenmeler ise sivil toplumun dördüncü kaynağını oluşturmaktadır (Çiftçi, 2012, s. 5).

Günümüzde STK'ların yerel, ulusal ve uluslararası destekçilerinin sayısı artmaktadır. Uluslararası düzeyde, Dünya Bankası, BM ve AB gibi kurumlar ve çoğu gelişmekte olan ülkeler, kalkınmaya devlet ve piyasa odaklı yaklaşımlar arasında bir denge aramakta ve STK'lara daha fazla görev ve sorumluluk vermeye çalışmaktadır. STK'ların varlığı ve etkinliği, gelişmişliğin de bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. STK'lar ülke içinde devletin ve özel sektörün sınırlarını zorlayan, "faaliyetleriyle sınırları aşan, sunduğu hizmetlerden daha çok kişinin yararlandığı modern dünyanın en etkili kurumlarından birisi kabul edilmektedir" (Özel İhtisas Raporu, 2018, s. 4).

Meslek kuruluşlarının tarihsel olarak ortaya çıkışıyla sivil topluma ilişkin bu gelişim süreci benzerlik göstermektedir. Bu yönüyle meslek kuruluşları da bir sivil toplum kuruluşu olarak adlandırılabilir. Öte yandan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını tam anlamıyla bir sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirmek güçtür. Pek çok ülkede meslek odalarının gelişimi ya da özerk kurumların oluşumu genel bir faaliyet iken, bazı ülkelerde kamuya ya da siyasal iktidarlara daha yakın sivil toplum örgütlenmelerinin oluşması teşvik edilmiştir. Benzer şekilde bazı ülkelerde daha özgürlükçü bir anlayışla sivil toplum kuruluşlarının kurulması ve gelişimi desteklenirken, bazı ülkelerde güçlü sivil toplumun temsil gücünü sınırlamak için sivil toplum kuruluşları kurulmuştur. Bu tür kurumlar, siyasal iktidarların sivil toplum alanının önemini görmeleriyle birlikte bu alana devletin müdahale ederek oluşturdukları yapıdır (Çiftçi, 2012). Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının oluşması da benzer bir anlayışı yansıtmaktadır ve kamusal alanın yanında devlet, meslek örgütleri üzerinde denetim sağlayabilmektedir. Bu yönüyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bir sivil toplum kuruluşu değil, devletin kendisine vermiş olduğu kamu tüzel kişiliğini haiz olan ve yine devletin yasal güvencesinin yanında siyasal ve idari denetimine de her an maruz kalabilecek olan yapılar olarak görülebilir.

### 2.3. Çıkar ve Baskı Grubu Olarak Meslek Kuruluşları

Çıkar grupları, "ortak maddi veya manevi çıkarların etrafında toplanmış ve bu çıkarlar neticesinde uzmanlığı gerektirecek duruma göre örgütlenmiş, ortak çıkarlar çerçevesinde siyasi yönetimden taleplerde bulunmuş toplumsal gruplardır" (Acar, 2019, s. 239). İnsanlar maddi ve manevi çıkarları doğrultusunda bir araya gelerek çıkar gruplarını oluşturmaktadırlar. Öte yandan çıkar gruplarının hepsi baskı grubu niteliği taşımamaktadır. Çıkar grupları; siyasal karar organlarına etkileme yapamaması, devamlı ve ortak bir çıkarlarının her zaman olmayışı, organize olmalarındaki

güçlükler ve teşkilatlı olmamaları gibi bazı özellikleriyle baskı gruplardan ayrılmaktadırlar (Ay, 1998, s. 431).

Baskı toplulukları ise “*ortak çıkarlarını siyasal erke kabul ettirmek için örgütlü olarak çalışan insan topluluğu*” şeklinde tanımlanmaktadır (TÜBA, 2020). Çeşitli sebeplerle ortak bir amaç etrafında meydana gelen topluluklar, aynı zamanda çıkarlarını koruma eğilimi sergilerler. “*ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan bu örgütlenmiş grupların*” (Kapani, 2010, s. 212) doğrudan veya dolaylı olarak siyaseti etkileyici rolü bulunmaktadır. Bir baskı grubunun esas ayırt edici özelliği, bu grubun, siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışmasıdır (Şener, 2018, s. 255).

Ortak menfaatler için bir araya gelen baskı gruplarının temelinde ekonomik menfaatler yatmaktadır. Buna göre işveren birlikleri (ticaret odaları, sanayi odaları, işveren sendikaları, esnaf birlikleri vb.), işçi kuruluşları (işçi sendikaları başta olmak üzere emekçi sınıfların diğer çeşitli örgütleri), tarım sektörü kuruluşları (tarım kooperatifleri, ziraat odaları vs.), meslek kuruluşları (barolar, meslek odaları ve birlikleri) ve memur sendikaları gibi oluşumlar ekonomik menfaatler doğrultusunda bir araya gelen baskı grupları örnekleridir. Bu gruplar, toplumdaki en kuvvetli baskı grupları olarak nitelendirilebilir. Sermaye örgütlerinin gücü, parasından ve üretim araçları üzerindeki mülk sahipliğinden, işçi ve emekçilerin örgütlerinin gücü ise üyelerinin sayıca çokluğundan ve üretimi durdurabilecek grev gibi bir koza sahip olmasından, meslek kuruluşlarının gücü ise daha çok sahip oldukları entelektüel bilgiden kaynaklanmaktadır (Şener, 2018, s. 257). Öte yandan bu kuruluşların yalnızca ekonomik menfaatler doğrultusunda bir araya geldiği söylenemez. Bu yapılar içerisinde aynı zamanda ortak tutum/fikir/inanç birlikteliği de söz konusudur.

### 3. TÜRKİYE’DE KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları anayasal düzeyde ilk kez 1961 Anayasası’nda tanımlanmış ve düzenlenmiştir. Ardından 1982 Anayasası’nın 135. maddesinde de bu kuruma yer verilmiştir. Öte yandan 1961 Anayasası’ndan önce de, farklı isim ve niteliklerde bazı meslek kuruluşları var olmuştur. Başlıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, hâlihazırda anayasal düzenleme yokken kurulmuş ve faaliyete başlamışlardır (Günday, Tekinsoy, Mısır, & Çamurdan, 2013, s. 19).



Türkiye’de meslek kuruluşlarının tarihsel gelişimi, Anadolu’da 13. yüzyılda Anadolu Selçuklu Dönemi’nde ortaya çıkan ahiliğe ve ahilik teşkilatına dayandırılmaktadır. “Anadolu şehir, kasaba ve hatta köylerindeki esnaf ve sanatkârlar kuruluşlarının eleman yetiştirme, işleyiş ve kontrollerini düzenleyen bir kurum” (Çağatay, 1989, s. 1) olarak tanımlanan ahilik teşkilatı, Osmanlı Devleti’nin kuruluş döneminde oldukça etkili olmuştur. Ancak kuruluş döneminde ve 14. yüzyıl boyunca ahiliğin önemli rolü olsa da ahiler, Osmanlı’nın merkezi olarak güçlenip imparatorluk yapısına geldiği dönemde loncalarla bütünleşerek ekonomik, askeri ve siyasi özerk yapılarını kaybetmiş, yalnızca esnaf ve zanaat loncalarına indirgenmişlerdir (Arı, 2008, s. 48). Ahi Teşkilatları zamanın ihtiyaçlarına göre farklı özellikler göstererek lonca isimli esnaf örgütlerine dönüşmüşler ve loncalar uzun yıllar boyunca Osmanlı ekonomisinin temelini oluşturmuşlardır (Akbaş, Bozkurt, & Yazıcı, 2018, s. 173). Ahilik ve ardından gelen lonca sistemi -aralarında çeşitli farklılıklar söz konusu olsa da- bilinen ilk mesleki örgütlenmelerdir.

Gerek ahiler gerekse loncalar, bir taraftan mesleki bilgileri geliştirirken bir taraftan da meslek mensuplarının davranışlarını, kendi aralarındaki ilişkileri ve kuralları belirlemişlerdir. Her ne kadar kısıtlı bir kesimin çıkarları için faaliyet gösterdiği şeklinde görülse de bu yapılar, önemli ölçüde toplumun (kamunun) çıkarını da sağlamışlardır. Bu yönüyle meslek kuruluşları hukuksal düzenlemeye konu olmadan evvel toplumsal bir olgu olarak meydana gelmişlerdir (Günday, Tekinsoy, Mısırlı, & Çamurdan, 2013, s. 18).

Günümüz meslek kuruluşlarının ilk örneklerine ise asıl olarak 19. yüzyılın ortalarından itibaren rastlanılmaktadır. Özellikle Tanzimat dönemi ve sonrasında Osmanlı’da görülen yeni ekonomik yapılar, loncalar gibi geleneksel kurumların işlevsiz kalarak ortadan kalmasına sebep olmuştur. Kapitalist doğrultuda dönüşmekte olan sosyo-ekonomik ilişkiler yeni şartlar ve yeni yapıları da beraberinde getirmiştir. Özellikle 1838 Osmanlı-İngiliz Ticaret Antlaşması ile Osmanlı bir taraftan Batı sanayisinin pazarı haline gelmiş, diğer taraftan ise kendi sanayisini geliştirerek sanayileşmeye bağlı yeni işkolları yükselmeye başlamıştır (Çaha, 2011, s. 214). Buna bağlı olarak da çeşitli ticari meslek kuruluşları kurulmuş; hatta diğer bazı meslek grupları da (avukat, mühendis, tabip, eczacı vb.) ilk olarak bu dönemde örgütlenmişlerdir (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 155). Fransız’dan model alınarak oda şeklinde yapılaşmalara gidilmiş, ilk oda olarak 1879 yılında “Dersaadet Sanayi Odası” ve “Dersaadet Ticaret Odası” kurulmuştur (Çaha, 2011, s. 215). Hemen ardından 1881 yılında Ziraat Odaları kurulmuş, 1882’de İstanbul’da kurulan Ticaret Odasının ardından 1910’da Ticaret ve Sanayi Odası Nizamnameleri yayınlanmıştır (Günday, Tekinsoy, Mısırlı, & Çamurdan, 2013, s. 19). Bu nizamnameler

bir yandan bireysel teşebbüsleri geliştirme, diğer yandan da ekonomiyi millileştirme çabalarının bir ürünü olarak yorumlanabilir (Öncü, 1983, s. 1567).

Ticaret ve sanayi mesleklerine dönük kuruluşların oluşması, Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Anayasası'nda meslek kuruluşlarına ilişkin bir düzenleme yer almamışsa da anayasada cemiyet (dernek) kurma doğal bir hak ve özgürlük olarak tanımlanmış; yine bu hakkın serbestlik sınırının kanunla düzenleneceğine dair düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler de meslek kuruluşlarının örgütlenmesinde belirleyici olmuştur. Böylece 1924 Anayasası'nda açıkça belirtilmese de pek çok meslek kuruluşu bu dönemde oluşturulmuştur (Günday, Tekinsoy, Mısır, & Çamurdan, 2013, s. 19).

1924 yılında çıkarılan 655 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu meslek örgütlenmeleri açısından dönemin en önemli gelişmesidir. Bu kanunla tüm tüccar ve sanayicilerin odalara kaydolması şartı konulmuş ve Ticaret ve Sanayi Odaları, "*hükmi şahsiyete haiz, umumi menfaate hadim umumi müesseseler*" olarak tanımlanmıştır (Öncü, 1983, s. 1569). Yine bu dönemde 1924 yılında çıkarılan Mahamat (Avukatlık) Kanunu ile 1927 yılında çıkarılan Mimarlık ve Mühendislik Kanunu da diğer önemli gelişmelerdir. Mahamat Kanunu 1938 yılında Avukatlık Kanunu'nun kabulüyle ilga olmuş; öte yandan yeni Avukatlık Kanunu baroları düzenlemiş; Barolar Birliği ise ancak 1136 sayılı Avukatlık Kanunu ile 1969 yılında kurulabilmiştir (Günday, Tekinsoy, Mısır, & Çamurdan, 2013, s. 20).

1923-1945 döneminde izlenen iktisat politikaları, başta ticari ve sanayi meslek kuruluşları olmak üzere mesleki kuruluşların yapılarını ve faaliyetlerini doğrudan etkilemiştir. Korkut Boratav, bu dönemin iktisat politikalarını üç döneme ayırarak: 1923-29 yılları arasını "açık ekonomik koşullarında yeniden inşa", 1930-39 yılları arasını "korumacı-devletçi sanayileşme" ve savaş yıllarını kapsayan 1940-45 yılları arasını ise "bir kesinti-II. Dünya Savaşı" olarak nitelendirmektedir (Boratav, 2005). Buna göre 1943'te yürürlüğe konan 4355 sayılı "Ticaret ve Sanayi Odaları Esnaf Odaları ve Ticaret Borsaları Kanunu" dönemlerin genel havasını yansıtmakta, Öncü'nün ifadesiyle odaları sıkı bir vesayet altına almayı amaçlamaktadır (Öncü, 1983, s. 1569). II Dünya Savaşı sırasında, ekonomiyi savaş koşullarına uydurabilmek için devletin kontrolleri artmıştır. 1940 yılında çıkarılan Milli Koruma Kanunu ve 1942 tarihli Varlık Vergisi gibi uygulamalar birlikte düşünüldüğünde devlet denetimi, esnaf ve ticaretle uğraşanlar üzerinde de yoğunlaşmıştır. 1943 kanununa göre ticaret, sanayi ve esnaf odaları, "*mesleki ahlak ile tesanüdü (dayanışma), halkın ihtiyaç ve menfaatleriyle abenkli olarak muhafaza ve inkişaf ettirmek (gelişmek) maksadıyla kurulmuşlardır.*" Kanunda "*iktisadi ihtiyaçların lüzumlu kıldığı yerlerle Ticaret Vekilliği tarafından*" kurulacaklardır denilerek meslek örgütlerinin

kendiliğinden birleşmeyle kurulabilmesi modeline yer verilmemiştir. Ayrıca Ticaret Vekilliği, “iktisadi ihtiyaçlar lüzum gösterdiği takdirde bu teşekkülleri lağvetmek, faaliyet muntikalarını genişletmek, daraltmak veya değiştirmek ve uzuvlarından herhangi birini feshederek yeniden intihap ettirmek (seçmek) selahiyetine (yetkisine) haizdir.” şeklinde düzenlemelere de yer verilmiştir. Böylece dönemin devletçi ve korumacı anlayışı, odalar üzerinde güçlü bir vesayet sağlamıştır. Ancak devletin meslek odaları üzerindeki baskısı, uzun soluklu olmamıştır. Gerek dışta dünya savaşının bitimiyle 1945-1950 yılları arasında dünya kapitalizminin gelişim sürecinin etkileri, gerekse içte, çok partili hayatın getirdiği ortamda Demokrat Parti rüzgârı, zamanla devletin meslek kuruluşlarından elini çekmesine sebep olmuş ve meslek kuruluşları yeni bir anlayışla şekillenmeye başlamıştır.

1950 öncesi uygulamalarda meslek kuruluşları birbirinden ayrı yerel kuruluşlar olarak faaliyet göstermişlerdir. Yerel düzeyde teşkilatlandırılan meslek kuruluşlarını bir araya getiren merkezi bir örgütlenmeye oluşturulmamıştır. Ticaret ve sanayi odaları, etıbbı odaları, barolar gibi kuruluşlar ilgili yasalarda belirlenen hükümler doğrultusunda belli başlı bölgelerde örgütlenmiş ve faaliyet göstermişlerdir. Zorunlu üyelik esası bu dönem örgütlenmesinde de görülmüştür. Ayrıca, bu dönem meslek kuruluşları tüzel kişiliğe haiz olma yönünde benzerlik göstermemişlerdir (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 165). Tüm odaların tek bir birlik halinde, ülke çapında örgütlenmesi 1950’li yıllarda olabilmıştır. 5590 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları”, “Ticaret Odaları”, “Sanayi Odaları”, “Deniz Ticaret Odaları”, “Ticaret Borsaları” ve “Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği” Kanunu, Demokrat Parti’nin iktidarının ilk önemli kanunlarından biridir. Bu kanunla odalar “tüzel kişiliğe haiz ve mesleki teşekkül mahiyetinde kamu kurumu” olarak tanımlanmış; Ticaret ve Ekonomi Bakanlığının odalar üstünde vesayeti kaldırılmış ve odalara kendi genel sekreterlerini atama hakkı tanınmıştır. Kanun, bu odaların tüzel kişiliği olan birlik kurmalarına olanak vermiştir (Öncü, 1983, s. 1571).

Bugün kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olarak sayılan pek çok meslek kuruluşunun birlik olarak teşkilatlanmasını öngören yasal gelişmeler 1950’li yıllara rastlamaktadır. 1954 yılında 2235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu ile kurulan TMMOB (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği) ve aynı yıl 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun ile kurulan TVHK (Türk Veteriner Hekimler Birliği); 1956 yılında 6023 sayılı Türk Tabipler Birliği Kanunu ile kurulan TTB (Türk Tabipler Birliği) ve aynı yıl 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu ile kurulan TEB (Türk Eczacılar Birliği); 1957 yılında 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu ile

TZOB (Türkiye Ziraat Odaları Birliği) bu düzenlemeler arasında yer almaktadır. Yine 1959 yılında kabul edilen 7129 sayılı Bankalar Kanunu'nda "bankalar birliği" kurulabileceğine dair bir düzenleme yapılmıştır. Bu kanunun hemen ardından 1959 yılında kabul edilen 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanununda, sigortacılık mesleğinin inkişafı, sigorta şirketleri arasında tesanüt temini ve haksız rekabeti bertaraf edecek tedbirleri ittihaz ve tatbik etmek maksadıyla "hükmi şahsiyeti haiz bir sigorta ve reasürans şirketleri birliği" kurulacağı hükmüne yer verilmiştir.

## 4. ANAYASAL DÜZENDE KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

Türkiye'de meslek kuruluşları ve bu kuruluşların üst birlikleri anayasal düzeyde ilk kez 1961 tarihli anayasada yer almaktadır. 1961 Anayasası'nda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üniversiteler ile Radyo ve Televizyon İdaresi ve Haber ajanslarıyla birlikte "özerk kuruluşlar" başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre Anayasa'nın 122. maddesi "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları 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." şeklinde çerçeve niteliğinde bir düzenleme yapmıştır. Bunun yanında Anayasa'da meslek kuruluşlarının görev ve yetki tanımı yapılmamıştır.

1961 Anayasası meslek kuruluşlarını "şahıs topluluğuna dayalı bir tüzel kişilik olmaları, temellerini meslek mensuplarının teşkil etmesi, kanunla kurulmaları, bir kısım kamu görevleriyle mükellef olmaları ve kamu hukukundan doğan yetkilere malik bulunmaları, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan bir takım yetkilere sahip olmaları" bakımından bir tür "kamu kurumu" mahiyetinde değerlendirmiştir. Ayrıca bu kuruluşlar belli yönlerden sahip oldukları temel özellikler bakımından, "hizmet ademi merkezियeti teşkilatı (hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları)" kapsamında idari teşkilat yapısında konumlanmıştır. Bir taraftan kamu tüzel kişilikleri arasında sayılmış; diğer taraftan ise devlet tüzel kişiliği ve kamu tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir kategori olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kurumları şeklinde ele alınmıştır (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 179).

1982 Anayasası'nda da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları düzenlenmiştir. Belirtmek gerekir ki, 1950'lerde anayasadan önce gelişme gösteren meslek kuruluşlarının örgütlenmesi, 1961-1982 yılları arasında da devam etmiştir. Anayasal yeni statüleriyle, bu dönemde esnaf ve sanatkârların meslek örgütü olan

Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu ve yerel düzeydeki kuruluşları, Türkiye Noterler Birliği ve noterler odaları ile Türkiye Seyahat Acentaları Birliği üç yeni kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olarak örgütlenmiştir. Bunların yanında 1960 sonrasında barolar da yeniden yapılandırılarak üst kuruluş olarak Türkiye Barolar Birliği kurulmuştur ( Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 184).

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları 1982 Anayasası'nda ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir<sup>1</sup>. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak görev ve amaç tanımlayan 1982 Anayasası, demokratik yönetim ilkesini terk etmiş, kuruluş organlarının görevde kalma güvencesini zayıflatmış ve bu kuruluşları siyaset dışı bırakmak amacıyla düzenleme ve yasaklamalara gitmiştir (Günday, Tekinsoy, Mısıır, & Çamurdan, 2013, s. 21). 1995 yılında bu madde üzerinde yapılan Anayasa değişikliği, her ne kadar ilk haline göre daha özgürlükçü olarak nitelendirilse de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yine detaylı bir şekilde düzenlemeye konu olmuştur.

1982 Anayasası'nın "Yürütme" başlığı adı altında ve 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları şu şekilde düzenlenmiştir:

*Madde 135 – Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki 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 ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.*

*Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.*

<sup>1</sup> 1995 yılındaki değişikliklerden önce, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarını düzenleyen maddenin ilk hali şu şekildedir: "**Madde 135**–Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir. Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz. Meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler; siyasetle uğraşamazlar, siyasi partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemezler. Siyasi partiler, sendikalar ve sendika üst kuruluşları; meslek kuruluşlarının ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde aday gösteremezler ve belirli adayların leh veya aleyhlerinde faaliyette bulunamazlar ve propaganda yapamazlar. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kanunda gösterildiği şekilde Devletin idari ve mali denetimine tabidir. Amaçları dışında faaliyet gösteren ve siyasetle uğraşan meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, **kanunun belirttiği mercilin istemi üzerine**, mahkeme kararı ile son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir. Türk Devletin varlık ve bağımsızlığının, ülkenin ve milletin bütünlüğünün, toplumun huzurunun korunması ve Devletin Anayasada belirtilen temel niteliklerini tehdit edici faaliyetlerin önlenmesi bakımından gecikmesinde sakınca bulunan hallerde **mahallin en büyük mülki amiri bu organları geçici olarak görevden uzaklaştırabilir**. Görevden uzaklaştırma kararı; üç gün içinde mahkemeye bildirilir. Mahkeme görevden uzaklaştırma kararının yerinde olup olmadığına en geç **on gün** içinde karar verir."

(Değişik fıkra: 23/7/1995-4121/13 md.) *Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.*

(Değişik fıkra: 23/7/1995-4121/13 md.) *Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremezler.*

(Değişik fıkra: 23/7/1995-4121/13 md.) *Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.*

(Değişik fıkra: 23/7/1995-4121/13 md.) *Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir.*

(Değişik fıkra: 23/7/1995-4121/13 md.) *Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmi dört saat içerisinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırk sekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.*

1982 Anayasası kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının açıkça kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu hükme bağlamıştır. Bu süreçten sonra kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kendi kuruluş kanunlarında anayasal kamu tüzel kişiliğe vurgu yaparak örgütlenmişlerdir. Yine kuruluş kanunlarında amaç dışı faaliyet yapamayacakları öngörülmüş, bu kuruluşların idari ve mali denetimlerine ilişkin esaslar düzenlenmiş, seçim usulleri ve organlarının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin hükümlerde değişiklikler yapılmıştır ( Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 200). 1982 Anayasası'ndaki düzenlemelerden sonra bir taraftan var olan kamu tüzel kişiliklerinin görev ve sorumlulukları, örgütlenmeleri ve yapılanmaları üzerinde köklü değişikliklere gidilmiş, bir taraftan da yeni meslek kuruluşları da kamu tüzel kişiliğini haiz olarak oluşturulmuştur.

Kaynağını anayasadan alan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kendine has bir kanunu olsa da benzer/ortak bazı yönleri bulunmaktadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kanunla kurulması, kamu tüzel kişiliğini haiz olması, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olması, organlarını kendi üyeleri arasından seçmesi, zorunlu üyeliğin esas olması, kuruluş amaçları dışında faaliyet yürütememeleri ile özerk ve özel bütçeli olmaları genel özellikleri arasında sayılabilir (Solmaz, 2020, s. 92). Bunlara ek olarak DDK raporunda da belirtildiği gibi “belli bir mesleğe mensup olanlara yönelik olarak kurulmuş olma”, “belirli bazı amaçlar

doğrultusunda faaliyette bulunma”, “devletin gözetim ve denetimi altında olma”, “ortak bir bütçeye sahip olma”, “üyelerine disiplin cezası verebilme yetkisini haiz olma”, “şahıs topluluğu niteliğinde kurulmuş olma”, “faaliyet alanları ve meslek itibarıyla çeşitlilik gösterme” ve “üyelerinin ödentileriyle finanse edilme” kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temel özellikleri arasında yer almaktadır. Bu temel özellikleri tek tek ve bir bütün olarak düşündüğümüzde, meslek kuruluşlarının çok boyutlu bir kavram olduğunu, bu yönüyle özellikle idare hukuku, anayasa hukuku ve kamu yönetimi başta olmak üzere pek çok disiplinin çalışma konusuna girebileceğini söyleyebiliriz.

## SONUÇ

Meslek kuruluşları, tarihin pek çok döneminde aynı işi yapan, aynı mesleğe mensup insanların kendi çıkarlarını korumak ve dayanışma göstermek amacıyla bir araya gelerek oluşturduğu örgütlerdir. Bu yapılar her türlü otoriteye karşı kendi çıkarlarını korumak amacıyla hareket etmişlerdir. Kamu otoritesinin kullanıcısı olan devlet de bu mücadele alanının önemli bir bileşenidir. Bazen devlet otoritesi meslek örgütlerinin faaliyetlerini doğrudan veya dolaylı olarak baskılayabilmiştir. Bazen de devlet, meslek örgütlerinin sağlamış olduğu pek çok avantajdan yararlanabilmek için ekonomik, hukuksal, sosyal ve siyasal alanlarda meslek örgütlerinin faaliyetlerine kayıtsız kalamamıştır. Aynı zamanda meslek örgütlerinin ekonomi başta olmak üzere çeşitli alanlarda atacağı adımlar, siyasal iradenin politikalarını da etkilemiş, dolayısıyla meslek örgütleri devlet karşısında bir baskı aracı olarak önem kazanmıştır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ortaya çıkışı da devlet-meslek örgütleri ilişkisinin şekillendiği bu alanın bir parçası olarak meydana gelmiştir. Başta kamusal yönü ağır basan tabiplik, avukatlık, mimarlık ve mühendislik gibi meslek örgütleri devlet idari teşkilatında düzenlenerek hukuksal ve sosyal statülerine kavuşmuşlardır.

Türkiye’de meslek kuruluşları, 1961 Anayasası’yla birlikte anayasal düzeyde ele alınan bir kuruluş olsa da bundan çok daha önce ortaya çıkmış yapılardır. Çeşitli meslek örgütlenmelerinin varlığı Osmanlı dönemine dek uzanmaktadır. Bu kuruluşlar cumhuriyetin ilk yıllarında da gelişme göstermiştir. Bunun yanında özellikle 1950’li yıllarda, bugünkü pek çok kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları daha sistemli bir şekilde, hukuksal ve teknik yönden yapılanmıştır. Günümüze kadar ise anayasal statüleriyle şekillenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bugün kendi kuruluş kanunlarıyla varlıklarını ve etkinliklerini sürdürmektedirler.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hukuksal, toplumsal ve siyasal alanda üzerinde tam anlamıyla uzlaşmış bir tanımı yoktur. Bu yapıların özel hukuk kişisi mi yoksa kamu hukuku tüzel kişisi mi olduğu; kamu kurumu olarak sayılıp sayılmayacağı, kamu tüzel kişiliğini haiz olmasının kamu kurumu olarak değerlendirilmesi için yeterli olup olmayacağı, başta idare hukukçuları arasında olmak üzere çeşitli tartışmalara konu olabilmektedir. Yine bu kuruluşlara dönük “zorunlu üyelik uygulaması, alternatif teşkilatlanma önündeki anayasal/yasal kısıtlamalar, meslek kuruluşlarının üyelerine ve kamuya sundukları hizmet ve faaliyetlerine yönelik memnuniyetsizlik” gibi meseleler üzerinden eleştiriler de ortaya atılmaktadır. Bunun yanında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ilk başta sadece aynı meslek grubuna ait insanların biraradalığı üzerinden faaliyette bulunuyor gibi görünse de toplumsal/kamusal alanda da pek çok etkinliğe imza atmakta, bu yönüyle de kamu kurumu niteliğinde faaliyetlerde bulunmaktadır.

Yaygın siyasal ve yönetsel paradigmlar, kavramların boyutlarını sınırlandırmakta yahut genişletmektedir. Buradan hareketle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ortaya çıkıp günümüze kadar gelişme göstermesinde, örgütlenmelerinde ve etkinliklerinde; devletin temel idari teşkilatlanmasındaki hukuki, siyasal ve toplumsal konumunda yaşanan değişimler etkili olmuştur. Meslek örgütlerinden kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına giden süreçte, kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişiklikleri meslek kuruluşlarının faaliyetlerini de şekillendirmiştir. Bir taraftan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının genel/temel özelliklerine odaklanmak, diğer taraftan da ayrı ayrı her kuruluşun kendi yasalarına ve süreli yayınlarına/politika belgelerine bakmak bu süreci açıkça ortaya koymaktadır. Bir ülkenin iç ve dış ekonomi politikaları, güncel idari ve iktisadi hayatın görünümünü belirlerken iktidarın farklı kurum ve kuruluşlarla -meslek kuruluşlarıyla- olan yatay ve dikey ilişkileri, kamu politikaları yapım sürecini de şekillendirmektedir. Özellikle neoliberal politikaların da etkisiyle kamu yönetiminin değişen yüzünde –küçülen, yönetim uygulamalarıyla özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da politika yapım sürecine dâhil olduğu çok aktörlü bir yapıda- bir yanıla sivil toplum kuruluşu, bir yanıla baskı grubu ve bir yanıla da kamu kurumu olan meslek kuruluşlarının özgün bir yeri ve önemi bulunmaktadır. Bundan dolayı çalışmada, hizmet yönünde yerel yönetim kuruluşu olan “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının” Türkiye’deki tarihsel gelişim aşamaları, genel hatlarıyla ortaya koyulmuş; konunun yeni çalışmalarda farklı boyutlarıyla ele alınabilmesi için meslek örgütlerine “kamu” ön adının eklenme serüveni izlenmiştir.



## EK: Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Kuruluş Kanunları Listesi<sup>2</sup>

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları		Kuruluş Kanunları
11	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği	18/05/2004 tarih ve 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanunu
12	Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu	7/6/2005 tarih ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu
33	Türkiye Ziraat Odaları Birliği	15/5/1957 tarih ve 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu
44	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği	27/1/1954 tarih ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu
55	Türk Tabipleri Birliği	23/1/1953 tarih ve 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu
66	Türk Dış Hekimleri Birliği	7/6/1985 tarih ve 3224 sayılı Türk Dış Hekimleri Birliği Kanunu
77	Türk Veteriner Hekimleri Birliği	9/3/1954 tarih ve 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun
88	Türk Eczacıları Birliği	25/1/1956 tarih ve 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu
99	Türkiye Barolar Birliği	19/3/1969 tarih ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu
110	Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği	1/6/1989 tarih ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu
111	Türkiye Noterler Birliği	18/1/1972 tarih ve 1512 sayılı Noterlik Kanunu
112	Türkiye Bankalar Birliği	19/10/2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu
113	Türkiye Katılım Bankaları Birliği	19/10/2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu
114	Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği	28/7/1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
115	Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği	3/6/2007 tarih ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu
116	Türkiye Seyahat Acentaları Birliği	14/1972 tarih ve 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu
117	Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği	28/7/1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
118	Türkiye Tohumcular Birliği	31/10/2006 tarih ve 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu

<sup>2</sup> Tablo, DDK Raporu'ndan alınan verilerle düzenlenmiştir. (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 199)

---

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkıları:** Serhat Saatci çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

**Çıkar Beyanı:** Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

**Ethics Statement:** The author declares that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

**Author Contributions:** Serhat Saatci has contributed to all parts and stages of the study.

**Conflict of Interest:** There is no conflict of interest among the author and/or any institution.

## KAYNAKÇA

- Acar, E. (2019). Katılımcı Demokrasilerde Baskı Gruplarının İşlev ve Yöntemleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 235-249.
- Akbaş, H. E., Bozkurt, S., Yazıcı, K. (2018). Osmnalı Devleti'nde Lonca Teşkilatı Yapısı ve Yönetim Düşüncesi İle Karşılaştırılması. *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 165-202.
- Aksoy, B. (2007). *Bir Meslek Örgütünün Kurumsal Değişimdeki Yeri: Türkiye Sağlık Alanı Örneği*. (Doktora Tezi). Yöktez. (211020)
- Arı, M. (2008). Ahiliğin Siyasal Boyutları ve Günümüzde Yeniden Yorumlanması. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 38-55.
- Ay, H. (1998). Ekonomi Politikalarını Oluşturmada Baskı ve Çıkar Gruplarının Rolü. V. Serin içinde, *İktisat Politikası* (s. 418-455). Bursa: Alfa Aktüel Kitabevleri.
- Aydın, İ. (2014). Kamuda Etik. 18 Aralık tarihinde 2020 tarihinde <http://inayetaydin.blogspot.com/2014/01/kamuda-etik.html> adresinden erişildi
- Boratav, K. (2005). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*. Ankara İmge Yayınevi.
- Çağatay, N. (1989). *Bir Türk Kurumu Olan Ahilik*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Çaha, Ö. (2011). Türkiye'de Meslek Odaları: Oligarşinin Meslek Üsleri. *Liberal Düşünce* , 2013.
- Çiftçi, C. (2012). *Sivil Toplum: Kökenler, Örgütlenme ve Çalışma yaklaşımları*. Kadın ve Kadın STK'larının Güçlendirilmesi Projesi.
- Çokgezen, M., & Toksoy, F. (2011). Meslek Örgütlerinin Rekabet Üzerindeki Etkileri: Profesyonel Meslek Örgütleri Üzerine Bir Değerlendirme. A. Yağla, & B. Şahin içinde, *Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi* (s. 127-174). Ankara: Liberal Düşünce Topluluğu.
- Devlet Denetleme Kurulu. (2009). *Araştırma Raporu*.
- Eke, B. (1987). Bir Sosyal Sınıf Belirleyicisi Olarak Meslek Faktörü. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası* , 377-401.
- Eroğul, C. (2014). *Devlet Nedir?* İstanbul: Yordam Kitap.
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuk Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.

- Günday, M., Tekinsoy, O., Mısıır, B., & Çamurđan, Y. B. (2013). *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Raporu*. Ankara.
- Halifeoğlu, M., & Yetiş, M. (2013). Gramsci, Sivil Toplum-Devlet İkililiđi ve Kuramsal Kökenler. *Mülkiye Dergisi* , 193-188.
- Herdman, E. A. (2012). Meslekler ve Profesyonellik. *Hemřirelikte Eğitim ve Araştırma Dergisi* , 3-7.
- Kapani, M. (2010). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Nohutçu, A. (2019). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Öncü, A. (1983). Odalar. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi Cilt 6*. içinde İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özel İhitas Raporu. (2018). *Kalkınma Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Öztaş, N. (2019). *Yönetim, Örgüt ve Yönetim Kuramları*. İstanbul: Otorite Yayınları.
- Solmaz, E. (2020). *İdare Hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi AUZEF Kitap.
- şener, M. (2018). Baskı Grupları. G. Atılđan, & A. Aytekin içinde, *Siyaset Bilimi* (s. 253-267). İstanbul: Yordam Kitapevi.
- TÜBA. (2020). *Türkçe Bilimler Sözlüğü*. 18 Aralık 2020 tarihinde <http://www.tubaterim.gov.tr/> adresinden erişildi