

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**TÜRK HUKUKUNDA KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ
MESLEK KURULUŞLARINDA DİSİPLİN YAPTIRIMLARI**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Baki SAKALLI

KOCAELİ 2019

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**TÜRK HUKUKUNDA KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ
MESLEK KURULUŞLARINDA DİSİPLİN YAPTIRIMLARI**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Baki SAKALLI

Prof. Dr. Müslüm AKINCI

KOCAELİ 2019

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**TÜRK HUKUKUNDA KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ
MESLEK KURULUŞLARINDA DİSPLİN YAPTIRIMLARI**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Tezi Hazırlayan: Baki SAKALLI

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 26.06.2019/18

Jüri Başkanı : Prof. Dr. Müslüm AKINCI

Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi Seydi ÇELİK

Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi Ş. Cankat TAŞKIN

Jüri Üyesi :

Jüri Üyesi :

KOCAELİ 2019

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR.....	vi
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1.KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI.....	3
1.1. KAVRAMSAL BELİRLEME	3
1.2. TARİHSEL SÜREÇ.....	4
1.3. HUKUKİ STATÜSÜ.....	7
1.3.1. Yabancı Hukuk Sistemindeki Statüsü.....	7
1.3.1.1. Almanya Örneği	7
1.3.1.2. Fransa Örneği.....	9
1.3.1.3. İngiltere Örneği	10
1.3.1.4. İsveç Örneği.....	12
1.3.2. Türk Hukuk Sistemindeki Statüsü	13
1.3.2.1 Genel Olarak	13
1.3.2.2. Ortak Anayasal Özellikleri	17
1.3.2.2.1. Kamu Kurumu Niteliğinde Olmaları	17
1.3.2.2.2. Anayasa'ya Dayalı Olarak Kanunla Kurulmaları	18
1.3.2.2.3. Özerk Olmaları.....	20
1.3.2.2.4. Vesayet Denetimine Tabi Olma	21
1.3.2.2.5. Kamu Tüzel Kişiliğini Haiz Olma.....	26
1.3.2.2.6. Kamu Kudretini Haiz Olma.....	27
1.3.2.2.7. Organlarının Mensuplarınca Seçilmesi	29
1.3.2.2.8. Zorunlu Üyelik Sisteminin Bulunması	31
1.3.2.2.9. Kuruluş Gayeleri Dışında Faaliyette Bulunamamaları	32
1.3.2.2.10. Disiplin Yaptırımı Uygulayabilmeleri.....	36

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARINDA DİSİPLİN YAPTIRIMLARI.....	39
2.1. YAPTIRIM VE İDARİ YAPTIRIM KAVRAMLARI.....	39
2.2. İDARİ YAPTIRIMIN BİR TÜRÜ OLARAK DİSİPLİN YAPTIRIMI	40
2.3. DİSİPLİN YAPTIRIMININ AMAÇ VE FONKSİYONLARI.....	42
2.4. DİSİPLİN YAPTIRIMLARINA HÂKİM BAŞLICA İLKELER	43
2.4.1. Yasallık	43
2.4.2. Ölçülülük	47
2.4.3. Soruşturmada Gizlilik.....	48
2.4.4. Şahsilik	48
2.4.5. Savunma Hakkı Tanınması	49
2.4.6. Şüphenin Lehe Yorumlanması	51
2.4.7. Eşitlik.....	51
2.4.8. Diğer ilkeler	52
2.5. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI MEVZUATINDA YER ALAN DİSİPLİN YAPTIRIMLARI	53
2.5.1. Avukatlık Kanunu İle Öngörülen Yaptırımlar	53
2.5.2. Noterlik Kanunu İle Öngörülen Yaptırımlar.....	60
2.5.3. Tabiplik Mevzuatı İle Öngörülen Yaptırımlar	61
2.5.4. Mühendis ve Mimarlık Mevzuatı İle Öngörülen Yaptırımlar.....	63
2.5.5. Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Mevzuatı İle Öngörülen Yaptırımlar	64
2.5.6. Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Borsaları Mevzuatında Öngörülen Yaptırımlar.....	66
2.5.7. Bazı Meslek Kuruluşlarında Uygulanan Disiplin Yaptırımlarına İlişkin İstatistikler.....	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARINDA UYGULANAN DİSİPLİN YAPTIRIMLARININ DENETİMİ.....	70
3.1. İDARİ İTİRAZ DENETİMİ.....	70
3.1.1. İtirazın Niteliği	70
3.1.1.1. İdari Vesayet Başvurusu Olması	70
3.1.1.2. İtirazın Zorunlu Başvuru Yolu Olup Olmadığı Hususu	71

3.2. YARGISAL DENETİM.....	73
3.2.1. Genel Olarak	73
3.2.2. Yaptırım Yetkisinin Hukuka Uygunluğu	75
3.2.2.1. Genel Olarak	75
3.2.2.2. Yetki Unsuru Bakımından Hukuka Uygunluk.....	76
3.2.2.3. Şekil Unsuru Bakımından Hukuka Uygunluk.....	80
3.2.2.4. Sebep ve Konu Unsurları Bakımından Hukuka Uygunluk.....	84
3.2.2.5. Maksat Unsuru Bakımından Hukuka Uygunluk	88
SONUÇ.....	89
KAYNAKÇA.....	93
ÖZGEÇMİŞ.....	100

ÖZET

Bir topluluğun varlığını düzenli şekilde sürdürebilmesinin teminatı disiplin kurallarıdır. Bu kurallara uymayan topluluğun mensupları disiplin yaptırımları uygulanarak cezalandırılır. Aynı mesleğe mensup olanların, mesleki çıkarlarını koruma adına bir araya gelerek oluşturduğu, kamusal bir yanı da olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının varlığı ve bu kuruluşlarının düzenli işlemesi yönünden de disiplin yaptırımlarının uygulaması ayrı bir öneme sahiptir.

Muhataplarının hukuki güvenliğinin korunması için disiplin yaptırımlarına karşı denetim mekanizmaları oluşturulması gerekmektedir. İdari işlem özelliği olan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanan disiplin yaptırımlarına karşı Türk hukuk rejiminde idari ve yargısal olmak üzere karma bir denetim mekanizması karşımıza çıkmaktadır.

“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında disiplin yaptırımları” isimli çalışmamızda esas itibariyle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının disiplin yaptırımına ilişkin verdikleri kararların idari ve yargısal denetimi ele alınırken, meslek üst kuruluşlarının disiplin kurulu kararları ile yargı kararlarından faydalanılmıştır. Nihayetinde konumuzla ilgili web siteleri, dergilerde yayınlanmış makaleler, tezler ve alanlarında genel kaynak mahiyetindeki kitap türü eserlerden yararlanılmış ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları disiplin uygulamaları incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Kurumu, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Meslek Kuruluşu, Disiplin Yaptırımı, İdari İşlem

ABSTRACT

The guarantee that a community can maintain its existence in a regular manner is disciplinary rules. Members of the community who do not comply with these rules are punished by imposing disciplinary sanctions. In terms of the existence and regular functioning of profession foundations, which are formed by the members of the same profession in the name of protecting their professional interests, the application of disciplinary sanctions has a separate importance.

In order to protect the legal security of their interlocutors, supervision mechanisms should be established against disciplinary sanctions. In the Turkish legal regime, a mixed control mechanism, administrative and judicial, is introduced against disciplinary sanctions applied in profession foundations that are qualified as public institutions,

In our study titled "Disciplinary Sanctions In Profession Foundations that are qualified as Public Institutions", in essence while discussing the decisions made by Profession Foundation that are qualified as Public Institutions related to Disciplinary Sanction were profited by disciplinary board decisions of the profession top organization and judicial decisions,

Ultimately, the websites, articles published in journals, theses and books of general origin in their fields were used and the disciplinary practices of Profession Foundations that are qualified as Public Institutions were examined.

Keywords: Public Institution, Profession Foundations that are qualified as Public Institutions, Disciplinary Sanction, Administration Act,

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans tez çalışmamın hazırlanması sürecinde, kıymetli zamanını esirgemeyen, engin hoşgörüsü, bilgisi ve de en önemlisi sürekli güven telkin etmesiyle her daim yanımda durarak bana cesaret veren, tezin hazırlanmasında en büyük payını sahibi olan değerli hocam, tez danışmanım, Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölümü ve İdare Hukuku Anabilim Dalı başkanı sayın Prof. Dr. Müslüm Akıncı'ya tüm samimiyetimle şükranlarımı sunarım.

Tezin hazırlanma sürecinde her türlü güçlüğü ortak olarak, fedakârlıkla beni destekleyen eşim başta olmak üzere tüm aileme teşekkür ederim.

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser.
a.g.m.	: Adı geçen makale.
AYM.	: Anayasa Mahkemesi.
Bkz.	: Bakınız.
E:	: Esas.
ed.	: Editör.
f.	: Fıkra.
İDDK.	: İdari Dava Daireleri Kurulu.
K:	: Karar.
m.	: Madde.
R.G.	: Resmi Gazete.
s.	: Sayfa.
T:	: Tarih.
TBB.	: Türkiye Barolar Birliği.
TDK.	: Türk Dil Kurumu.
TNB.	: Türkiye Noterler Birliği.
TOBB.	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği.
TTB.	: Türk Tabipler Birliği.
TÜRMOB	: Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği.

vb. : Ve benzeri.

vd. : Ve diğerleri.



GİRİŞ

İnsanlığın geçmişten bugüne en önemli gereksinimlerinden birisi de, organize biçimde birlikte yaşamak, bu birliktelikten aldığı güç ile ihtiyaçlarını sürdürülebilir ve en iyi şekilde karşılamak olagelmıştır. Öyle ki Türk kültüründe yeri olan “Birlikten kuvvet doğar”¹ atasözü, nesiller boyu aktarıla gelmiş olup; bununla kuvvetin, kaynağını birliktelikten aldığı vurgulanmıştır. Köken, geçmiş, dil, din, kültür vb. ortak temeller üzerine kurulu insan birlikteliklerinin en büyüğü ulus toplumlar olmuş, bu ise ulusların kurumsal manada teşkilatları sayılabilecek olan devlet idarelerini ortaya çıkarmıştır.

Teşkilatlanma yahut diğer bir ifadesiyle örgütlenme, basit bir sınıflandırma ile siyasi anlamda muktedir olmaya, maddi menfaat temin etmeye veya salt manevi tatmini amaçlayan sosyalleşmeye yönelik olarak gerçekleşebilir. Türlü saiklerle bir araya gelerek topluluk oluşturan bireyler, örgütlenme sonrası aşamada, oluşan yapının bir düzen içinde yürütümüne ve yapıdan azami fayda sağlamasına gereksinim duymuşlar buna bağlı olarak siyasi partiler, dernekler, sendikalar, kulüpler nihayetinde meslek kuruluşları şeklinde yapılar oluşturmuşlardır. Bu yapıların, kendilerinden umulan faydayı sağlar biçimde sürdürülebilmesi için evvela kendi iç dinamiklerini ayakta tutması gerektiğinden, mensuplarının uyması gereken kuralları olmalı ve kurallar ihlal edildiğinde sonucunda ihlal edene yaptırım uygulanması gerekmektedir. Uyulması gereken bu kurallar düzenine Fransızca “*disciple*” kökünden türeyen² disiplin denilmektedir. Lügat anlamı “Bir topluluğun, yasalarına ve düzenle ilgili yazılı veya yazısız kurallarına titizlik ve özenle uyması durumu, sıkı düzen, düzence, düzen bağı.” olan³ disiplinin, gerekleri yerine getirilmediğinde tatbik edilen işlemlere ise disiplin yaptırımları denilebilir. İspat sorununu bir kenara bırakırsak disiplin kuralları yazılı olmak zorunda olmayıp kurallara uyacaklar tarafından bilinmesi yeterlidir. Disiplin yaptırımlarının uygulama alanı bir hayli geniş olup, başta

¹ **Türk Dil Kurumu (TDK) Güncel Türkçe Sözlük**, (2019), Ankara:Türk Dil Kurumu Yayınları, <http://www.tdk.gov.tr/> erişim 22 Nisan 2019

² Sancakdar, Oğuz/Çalışkan Altınok, Elif/Dursun, Gizem vd. (2019), **Disiplin Hukuku**, Ankara:Turhan Kitabevi, s. 1.

³ TDK Güncel Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr/> erişim 22 Nisan 2019.

kamusal idare alanı olmak üzere, dernekler gibi özel hukuk örgütlenmelerinde, siyasal partilerde ve spor müsabakalarında⁴ ve dahi yazılı olmasa da aile içinde ebeveyn tarafından uygulandığı bilinen bir olgudur.

Çalışmamızın konusunu yukarıda sözü edilen topluluklardan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bu kuruluşlarda uygulanan disiplin yaptırımları oluşturmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kavramsal olarak ele alınmış; Türkiye ve Dünya tarihi boyunca geçirdiği süreç incelenmiş, bu kuruluşların hukuki statüsü ve özellikleri mukayeseli hukuktaki örnekleriyle izah edilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, yaptırım ve idari yaptırım kavramlarından hareketle disiplin yaptırımı kavramsal olarak incelenmiş, disiplin yaptırımı uygulamasında hâkim ilkeler belirtilmiş, nihayetine çalışmanın temeli olan başlıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanacak disiplin yaptırımlarının neler olduğu, ilgili mevzuat kapsamında yoruma girmeksizin açıklanmıştır.

Çalışmanın son bölümünde, başlıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yaptırım yetkisinin, meslek üst kuruluşlarınca yapılan idari itiraz denetimi ile idari işlemin unsurları yönünden yargı makamlarınca yapılan yargısal denetimi izah edilmiştir.

Sonuç kısmında ise meslek kuruluşlarının statülerine ve disiplin yaptırımlarının uygulanmasına ilişkin bir kısım önerilere yer verilmiştir.

Çalışmada mevzuatta yer alan bütün kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunlarca uygulanan disiplin yaptırımlarına ilişkin mevzuatın dağınıklığı ve genişliği gözetilerek, çalışmada her bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuna ve uygulanan disiplin yaptırımına ayrı ayrı yer verilmemiş, tekrara düşmemek adına ortak olan ve farklı olan noktalarından hareketle değerlendirme yapılmıştır.

⁴ Sancakdar, Çalışkan vd., a.g.e, s. 1.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI

Çalışmanın bu ilk bölümünde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kavramsal olarak ele alınacak, Türkiye ve Dünya tarihi boyunca geçirdiği süreç incelenecek, bu kuruluşların hukuki statüsü ve özellikleri mukayeseli hukuktaki örnekleriyle izah edilecektir

1.1. KAVRAMSAL BELİRLEME

Belirli düşüncelerin, davranış kalıplarının; bireyler arasındaki ilişkilerin ve karşılıklı görevlerin oluşturduğu, kökü birtakım törelere dayalı toplumsal örgenleşme ye kurum denilmektedir.⁵

Kamu kurumu, kamu gücüne sahip, tüzel kişiliği bulunan ve amacı özgülendiği kamu hizmetini yerine getirmek olan idare teşkilatı birimidir.⁶

Meslek kuruluşları, bir mesleğin iyi koşullarda sürdürülebilmesini sağlamak, meslek mensuplarının sosyal ve ekonomik gereksinimlerini karşılamak ve ilgili mesleğin mensuplarına ve nihayet topluma yararlı olma adına teşekkül etmiş oluşumlardır.⁷ Bu yönleriyle toplumsal düzenin sağlanmasında da rol oynarlar. Mesleki kuruluşlar, üyelerine mesleklerdeki yeni gelişmeleri aktararak, mesleki uygulamaların standartlarını yükseltirler.⁸

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ise toplumsal menfaati göz ardı etmeden, belirli bir mesleği, o mesleğin mensuplarının çıkarları doğrultusunda ve

⁵ Örnek, Sedat Veyis (1973), **Budunbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara:Türk Dil Kurumu Yayınları, s. 43.

⁶ Açar, Serkan (2006), “*Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi*”,**Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, (65):277-310, s. 290.

⁷ Avcı, Mustafa (2012), **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları**, Ankara:Adalet Yayınevi s. 49.

⁸ Aksoy, Necdet (2008), **Sivil Toplum ve Baskı Grupları**, İstanbul:Kaknüs Yayıncılık, s. 76.

kurallar dâhilinde sürdürülebilir kılmakla görevli, kamu gücü ve tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır. Bu nedenle meslek kuruluşları, kamu yararı için kamu hizmet ve faaliyetleri ifa eden kamu idareleri ile kamu kurumlarından ayrılır ve idare teşkilatı içinde üçüncü bir kategori meydana getirir.⁹

Yürürlükteki mevzuat yönünden ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları Anayasa'nın 135.maddesinde detaylı olarak tanımlanmıştır. Buna göre; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları: “Belli bir mesleğe sahip 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 kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir.”

Anayasal bu düzenlemeye rağmen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kavramı yönünden doktrinde ittifak bulunduğu söylenemez. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yerine “kamu meslek kuruluşları”,¹⁰ “meslek kuruluşları biçiminde kurulan kamu kurumları”,¹¹ kavramları da kullanılmaktadır. Yukarıda belirtilen anayasal tanım karşısında, pozitif hukukla uyumluluk arz etmesi bakımından çalışmamızda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları terimi kullanılacaktır.

1.2. TARİHSEL SÜREÇ

Antik çağlarda bireylerin zaruri ihtiyaçları kadınlar, çocuklar ve kölelerden oluşan ailenin, kendi iç üretimiyle giderilmekteydi. Buna bağlı olarak belli mesleği yapanlar olmakla birlikte, sayısal anlamda örgütlenecek çapta ayrı bir esnaf ve zanaatkâr sınıfı bulunmamaktaydı. Örneğin Roma'da hekimlik milattan önce 535 yılından beri var olmakla birlikte, bu zamana kadar; aile babaları olan *pater*

⁹ Erkan, Necmettin (2017), **Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları**, Ankara:Afşar Medya Mat. San. Tic. A.Ş, s. 64.

¹⁰ Gözübüyük, A. Şeref (2016), **Yönetim Hukuku**. 34. Baskı, Ankara:Turhan Kitabevi, s. 224.

¹¹ Giritli, İsmet/Akgüner, Tayfun/Bilgen, Pertev vd. (2015), **İdare Hukuku**, İstanbul:Der Yayınları, s. 463.

familias'lar, aynı zamanda ailenin hekimi olmuşlardı.¹² Roma'nın imparatorluk döneminde, artan nüfus ve ihtiyaçların çeşitliliğine bağlı olarak üretim aile dışına çıkmış, toplum mesleki olarak ihtisaslaşmaya yönelmek durumunda kalmıştır.¹³ Çiftçi, zanaatkâr veya tüccar olarak ihtisaslaşan bu kesim, büyük toprak sahibi egemen soylulara karşı korunma ihtiyacı içine girmiş ve *collegium* olarak adlandırılan sınıfsal temele dayalı mesleki örgütlenmenin temellerini atmışlardır. Sınıfsal mücadele Avrupa'da ortaçağda da devam etmiş, toprak sahibi soyluların kurduğu feodalizm karşısında, köylüler dışında belli bir mesleği icra eden esnaf ve zanaatkâr kesim, İtalyanca *loggia* kelime kökünden gelen loncaları, diğer bir tanımlamayla korporasyonları kurmuşlardır.¹⁴

Avrupa'da loncaların kurulduğu dönemde 13.yüzyılda Anadolu'da meslek kuruluşlarının temelini oluşturan ahilik örgütlenmesi bulunmaktaydı. Ahilik örgütleri, temel gayesi mesleki dayanışma olsa da, dini inanışların ve insanlığın ortak tecrübesinin sonucu olan "ahlakı" ve bunun bir parçası olan "meslek ahlak ve adabını sürdürmek için kurulmuş, mali özerkliği haiz ve dini bir kimliği de içinde barındıran yapılanmalar olarak tezahür etmiştir.¹⁵

Ahilik 16. yüzyıldan sonra *lonca* olarak adlandırılan teşkilata evrilmiştir. Usta-çırak ilişkisi içinde yürüyen lonca sisteminde çıraklıktan kalfalığa, oradan da ustalığa tekâmül süreci ve dükkân açarak işletmek sıkı şekil koşullarına bağlanmıştı. Bu tekâmül süreci loncanın karar mekanizmasında yer alan bir heyetin onayı ile gerçekleşebiliyordu.¹⁶ Lonca teşkilatı 1839 Tanzimat devrine kadar devam etmiştir. Tanzimat'tan sonra merkezi otoritenin dahli ile teşkilat etkinliğini yitirmiştir.¹⁷

¹² Aktaran: Küçük, Eşref (2005), **Roma Hukukunda Augustus Zamanına Kadar Derneklerin Hukukî Durumu**, Doktora Yeterlik Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 59 acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1696/2347.pdf/ erişim 13 Nisan 2019.

¹³ Küçük, a.g.e., s. 59.

¹⁴ Erkan, a.g.e., s. 67.

¹⁵ Oğurlu, Yücel (2017), "*Tarihi 'Ahi Birlikleri'nden Çağdaş 'Kamu Kurumu' Niteliğindeki Meslek Kuruluşları'na İzdüşümler: Mesleki Dayanışma, Disiplin ve İdari Yaptırımlar*", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, İstanbul:İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları ,32(16):77-93, s. 87.

¹⁶ Giritli vd., a.g.e., s. 468.

¹⁷ Okur, Yusuf (2008), **Meslek Kuruluşlarının Görevleri ve Kamu Düzeninin Korunmasına Katkıları (Ankara Ticaret Odası Ve Hakkari Ticaret ve Sanayi Odası Örneği)**, Yüksek Lisans Yeterlik Tezi, Gaziantep:Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 16.

Avrupa’da ticaret odası ismini taşıyan ilk örgütlenme, 1599 yılında Fransa’nın liman şehri olan Marsilya’da kurulmuştur.¹⁸ İngiltere’deki ilk ticaret odası 1768’de, bunu takiben Avrupa’nın diğer şehirlerinde de ticaret odaları kurulmaya başlanmıştır.¹⁹

Ülkemizde 1876 tarihli “Mehakimi Nizamiye Dava Vekilleri Hakkında Nizamname” ile bugünkü anlamda Baro sayılabilecek bir cemiyet kurulmuştur.²⁰ Ziraat Odaları ise, ilk kez 1881 yılında çıkarılan bir tüzükle kurulmuştur.²¹ Günümüz modeline yakın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ise 19. yüzyılın ortalarından itibaren yabancı tüccarların İstanbul ve İzmir’de kurdukları ticaret odalarıyla ortaya çıkmıştır.²²

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Cumhuriyet dönemine dair ilk örnekleri ticaret ve sanayi odaları, tabip odaları, barolar ve ziraat odalarıdır. 1950 sonrasında ise Türk Tabipleri Birliği ve tabip odaları, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve mimar ve mühendis odaları, Veteriner Hekimleri Birliği ve veteriner hekim odaları, Türk Eczacıları Birliği ve eczacı odaları, Türkiye Bankalar Birliği, Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği gibi yenileri de kurulmuşlardır.²³

1924 Anayasası’nda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları düzenlenmemiştir. Bununla beraber, 70’inci maddesinde toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarıdır denilmekle mesleki örgütlenmenin temeli sayılabilecek olan dernekleşme anayasal hak haline gelmiştir.²⁴

¹⁸ Günday, Metin/Tekinsoy, Orhan/Bayram, Mustafa vd. (2013), **Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Raporu ‘Anayasa’nın 135. Maddesinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi ve Bir Öneri’**, Ankara:Ankara Ticaret Odası, s. 3, https://ato.org.tr/files/documents/kamu_kurumu_niteligindeki_meslek_kur_rapor.pdf/ erişim 18 Mart 2019.

¹⁹ **Devlet Denetleme Kurulu (DDK) Araştırma ve İnceleme Raporu** (2009), Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri,Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler, Hazırlayanlar: İlhan Mehmet/Sayın, İsmail Hakkı/Candan, Ekrem, Ankara:Devlet Denetleme Kurulu Yayınları, 2009/6, s. 82.

²⁰ “İstanbul Barosu Başkanlığı”, <https://www.istanbulbarosu.org.tr/erişim> 4 Ocak 2019.

²¹ <https://www.tzob.org.tr/tarihce/erişim> 13 Nisan 2019.

²² Günday, Metin (2017), **İdare Hukuku**, 11. Baskı, Ankara:İmaj Yayınevi, s. 566.

²³ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, a.g.e., s. 158-165.

²⁴ 1924 Anayasası için bkz.. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm/> erişim 4 Ocak 2019.

1961 Anayasası'nın 122'inci maddesinde aynen: “ *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.*” denilmekle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ilk kez açıkça anayasal bir yapı haline getirilerek güvenceye bağlanmıştır.

1982 Anayasası'nda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları statü ve tabii olduğu kurallar yönünden 1961 Anayasasına nazaran daha detaylı olarak düzenlenmiştir. Anayasal güvencesini sürdüren kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları ve idari vesayet altında oldukları açıkça belirtilmiş ve faaliyetlerine bir takım sınırlamalar getirmiştir.²⁵

1.3. HUKUKİ STATÜSÜ

1.3.1. Yabancı Hukuk Sistemindeki Statüsü

1.3.1.1. Almanya Örneği

Ticaret ve Sanayi Odaları ile Alman Sanayi ve Ticaret Odası: Kanunla kurulan ve sayıları 79 olan ticaret ve sanayi odaları (*Die Industrie- und Handelskammer-IHK*) özerk bir yapıya sahiptir.²⁶ Gelirleri üye aidatlarından oluşmaktadır. Üyeler kendi içinden yöneticileri seçimle belirlerler. Sanayi ve ticaret odaları kamu hukukuna dayalı birer kurum olsa da birlik vasfı bulunan Alman Sanayi ve Ticaret Odasının (*Deutscher Industrie-und Handelskammertag-DIHK*) böyle bir vasfı yoktur. Avrupa Birliği ve federal seviyede sanayi ve ticarete ilişkin temsil yetkisi bulunan Alman Sanayi ve Ticaret Odasının (DIHK) sanayi ve ticaret odaları üzerinde hiyerarşik bir yetkisi yoktur.²⁷ Bununla birlikte odalara sadece tavsiyelerde bulunabilmektedir.²⁸

Esnaf ve Zanaatkâr Odaları: Zanaatkârlıkla iştigal edenler mesleki eğitimi almak adına bu odalara (*Handwerkskammer*) üye olmak zorundadır. Bölgesel olarak örgütlü olan bu teşekküller mensuplarının sicilini tutmakta, mensuplarına mesleki

²⁵ Avcı, a.g.e., s. 81.

²⁶ <https://www.ihk.de/wir-uber-uns/> erişim 13 Mayıs 2019.

²⁷ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, a.g.e., s. 105.

²⁸ Erkan, a.g.e., s. 138.

eğitim vermektedir.²⁹ Çatı kuruluşu olan ‘Almanya Ulusal Zanaatkârlar Konfederasyonu’ (ZDH), altında toplanmışlardır.³⁰

Tabip Odaları: Almanya’da sağlık alanında faaliyet gösteren meslek kuruluşları arasında hekimlere, diş hekimlerine, eczacılara, veteriner hekimlere ve psikologlara ait eyalet düzeyinde odalar bulunmaktadır.³¹ Tabipler faaliyette bulunan eyaletin tabip odasına üye olmak mecburiyetindedirler. Tabip odaları, mensuplarının akreditasyonunu yapar. Mesleki etik kurallar ile standartları belirler ayrıca mensuplarının meslek içi eğitimini sürdürür. Tabip odalarının birleşmesiyle Federal Tabip Odası (*Federal Physicians Chamber*) ya da diğer adıyla Alman Tıp Derneği (*German Medical Association*) gibi federal odalar kurulmuştur.³² Kamusal niteliği bulunmayan Federal Oda sadece tavsiyelerde bulunabilmektedir.³³

Ziraat Odaları: Almanya’da bütün çiftçilerin üye olmak zorunda olduğu ziraat odaları her eyalet veya daha küçük bölge düzeyinde örgütlenmişlerdir.

Eyalet kanunlarına dayalı olarak kurulurlar ve kamu kurumu niteliğini haizdirler.³⁴ Gelirlerinin yarıya yakını devlet tarafından finanse edilmektedir.³⁵

Ziraat odaları Çevre ve Tarım Bakanlığı’nın denetimi altındadır. Tarım Bakanlığı ulusal tarım politikasını belirlemekte kalan bütün görevleri ziraat odaları yapmaktadır.³⁶

²⁹ Erkan, a.g.e., s. 143.

³⁰ Şener, İrge (2014), **Kobi Destekleri Ülke İncelemeleri (Almanya, İngiltere ve Belçika)**, Ankara:T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürlüğü Yayınları, s. 39.

³¹ Şen, Seyhan (2005), **Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Tabipler Birliklerinin ve Tabip Odalarının Yetkileri Konusunda Araştırma**, Ankara:T.C Sağlık Bakanlığı, s. 1 [http://dosyasb.saglik.gov.tr /Eklenti/1510,arastirma---ab-ulkelerinde-tabip-odaları---ab-uzmani-seyhan- sendoc.doc/erişim 20 Mart 2019](http://dosyasb.saglik.gov.tr/Eklenti/1510,arastirma---ab-ulkelerinde-tabip-odaları---ab-uzmani-seyhan- sendoc.doc/erişim 20 Mart 2019).

³² Şen, a.g.e., s. 1.

³³ Zengin, Nazmi. **AB Üyesi Bazı Ülkelerde Hekim Örgütlenmeleri**,<http://scriptamedica.blogspot.com/2006/04/ab-yesi-bazi-ulkelerde-hekim.html/> erişim 1 Mart 2019.

³⁴ Rad, Sevgi (1999), **Türkiye’de Ziraat Odalarının Yeniden Yapılanması Üzerine Bir Araştırma**, Doktora Yeterlik Tezi, Ankara:Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, s. 57 <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/26175/083402.pdf%0A/> erişim 10 Mayıs 2019.

³⁵ Köroğlu, Semiha (2003), **Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Tarımsal Örgütlenme**, Uzmanlık tezi, Ankara: T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı-Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, s. 53.

³⁶ Rad, a.g.e., s. 57.

1.3.1.2. Fransa Örneği

Ticaret ve Sanayi Odaları: İllerde ve bölgelerde örgütlenen ve kamu kurumu niteliği olan ticaret ve sanayi odaların ilki 1599 yılında kurulan Marsilya Ticaret Odasıdır. Kanun (*Code de commerce*) ile düzenlenmişlerdir.³⁷ İl ve bölge odalarının yanında denizaşırı odaları da bünyesinde barındıran³⁸ ulusal üst kuruluş Fransa Ticaret ve Sanayi Odasıdır.³⁹ (*Chambre de commerce et d'industrie de France-CCI France*)

Esnaf ve Zanaatkâr Odaları: Zanaatkârların buldukları illerde odaya kayıt olmaları zorunludur. Odaların yönetimleri, mensupları arasından seçimle işbaşına gelirler. Odalar mensupları olan işletmelerin zorunlu tescilini yapar ve sicil kaydını tutarlar. Bundan başka mensuplarına eğitim ve danışmanlık hizmeti sunmaktadırlar. Odaların üst kuruluşu ve üst düzeyde temsilcisi Fransa Zanaatkârlar Odaları Daimi Meclisidir (*Assemblée permanente des chambres de métiers*). Odalar ve üst kuruluş olan Daimi Meclis kamu kurumu niteliğini taşımaktadır.⁴⁰ Zanaatkâr odaları Ekonomi ve İşletmeler Bakanlığı'nın idari denetimi altındadır.⁴¹

Tabip Odaları: Fransa'da tabiplere yönelik, meslek birlikleri ve sendikalar olmak üzere iki tane mesleki kuruluş vardır. Meslek birlikleri, tıp etiğinden sorumlu olarak mesleki uygulamayı izlemekte, sendikalar ise meslek mensup ve gruplarının menfaatleri doğrultusunda çalışmaktadırlar.⁴² Üyeliğin zorunlu olduğu Fransa Ulusal Tabipler Birliği (*Conseil National de l'Ordre des Médecins*) altında il düzeyinde tabip odaları vardır.⁴³ *Birlik*, tabiplerin mesleğe giriş ve aldıkları uzmanlıkların tescilini yapmakla, gerektiğinde disiplin yaptırımını uygulamakla ve nihayetinde siyasal iktidara sağlık politikalarında danışmanlık vermekle görevlidir.⁴⁴

Ziraat Odaları: Kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar olan ziraat odaları Fransa'da il ve bölge düzeyinde teşkilatlanmıştır. Kuruluş ve teşkilatlanması Köy

³⁷ Günday vd., a.g.e., s. 7.

³⁸ Erkan, a.g.e., s. 145.

³⁹ Günday vd., a.g.e., s. 7.

⁴⁰ DDK Araştırma ve İnceleme Raporu, a.g.e., s. 106.

⁴¹ Erkan, a.g.e., s. 150.

⁴² DDK Araştırma ve İnceleme Raporu, a.g.e., s. 110.

⁴³ Günday vd., a.g.e., s. 10.

⁴⁴ Dalkılıç, Serdar (2019), **Fransa'da Hekimlerin Sendikal Örgütlenmesi (Bildiri)**, Bursa: Bursa Tabip Odası Yayınları, <https://www.bto.org.tr/wp-content/uploads/2019/04/Fransa'da-Hekimlerin-Sendikal-Örgütlenmesi-ve-Mücadelesi.pdf>/ erişim 13 Mayıs 2019.

İşleri ve Deniz Balıkçılığı Kanununa dayanmaktadır.⁴⁵ Ziraat Odalarının müdürleri merkezi idare tarafından atanırlar.⁴⁶ Ziraat Odaları Daimi Kurulu (*Assemblée permanente des chambres d'agriculture*) üst örgüt olmayıp ulusal meclis vazifesi görmekte, il ve bölge odalarından aldığı görüşleri ulusal hükümet ve Avrupa Birliği kurumlarına iletmektedir.⁴⁷

Barolar: Fransa'da ilk derece mahkemesinin bulunduğu her yerde Danıştay'ın belirlediği koşullar kapsamında avukatlarca baro kurulabilmektedir.⁴⁸ Baroların genel olarak görevleri, avukatları mesleğe kabul etmek; avukatların mesleki haklarını gözetmek, meslek içi eğitimi yapmak, avukatlar hakkında disiplin yaptırımları uygulamaktır. Kendi tüzel kişilikleri olan barolar kamuya yararlı kuruluş olarak kabul edilmektedir.⁴⁹ Baroların üst örgütü niteliğindeki Ulusal Barolar Birliği'nin (*Conseil national des barreaux*) temel görevleri ise mesleği en üst düzeyde temsil etmek, baroların iç mevzuatları arasında uyum sağlamak ve yabancı avukatların mesleğe kabullerini yapmaktır.⁵⁰

1.3.1.3. İngiltere Örneği

İngiltere'de meslek kuruluşları, örneklendirdiğimiz diğer ülkelerden ve ülkemizden farklı şekilde kamu kurumu niteliğinde değillerdir. Diğer temel farklılıklar olarak, bu kuruluşlara üyeliğin ihtiyari olması, isteyen herkesçe yerel kanunlara göre kurulabilmesi ve nihayet bu kuruluşların özel hukuk hükümlerine tabi olması söylenebilir.⁵¹

Ticaret ve Sanayi Odaları: Yukarıda da izah edildiği üzere verilen diğer örneklerden farklı olarak bu odalara (*British Chambers of Commerce*) üye olmak zorunlu değildir. Temelde özel hukuk kapsamında oluşmuş iş ortaklıkları şeklinde kurulan ve kapsamı yine mensuplarınca belirlenen menfaat birliktelikleri olarak

⁴⁵ Günday vd., a.g.e., s. 6.

⁴⁶ Köroğlu, a.g.e., s. 53.

⁴⁷ Rad, a.g.e., s. 55.

⁴⁸ Günday vd., a.g.e., s. 9.

⁴⁹ Yılmaz, Ali/Tansen, Ayşegül/Alkış, Burcu vd. (2015), **Fransız Avukatlık Sisteminin İncelenmesi Projesi Sonuç Raporu-Avukatlık Kanunu ve İlgili Düzenlemelerin Tercümesi**, 1.Baskı, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, s. 46.

⁵⁰ Yılmaz vd., a.g.e., s. 56.

⁵¹ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, a.g.e., s. 143.

tanımlanabilir.⁵² Öte yandan, özel şirketlerde olduğu gibi şirket ana sözleşmesi bulunan meslek kuruluşları *İş, Yenilik ve Yetenekler Bakanlığı*'nın yıllık mali denetimi altındadır.⁵³

Esnaf ve Zanaatkâr Odaları: Küçük İşletmeler Federasyonu, (*Federation of Small Businesses*) İngiltere'de serbest meslek erbabı ile küçük işletmecilerin mesleki çıkarlarını korumak maksadıyla lobi faaliyeti yürüten, yapısal olarak ticaret ve sanayi odalarına benzer en kapsamlı oluşumdur. Bundan başka; el sanatları ile uğraşanları destekleyen Zanaatkârlar Konseyi, sanatsal ve kültürel kalkınma ajansı hüviyetindedir. Zanaatkârlar konseyinin amacı, İngiltere'yi çağdaş el sanatları konusunda; görmek, icra etmek, bir araya getirmek ve öğrenmek yönünden en iyi yer yapmak olarak belirtilmiştir.⁵⁴

Tabip Odaları: İngiltere'de tabiplerin sicillerini tutmak, disiplin uygulamaları yapmak, tıp mesleğinde standartları oluşturmak ve halk sağlığını korumaktan sorumlu kuruluş Genel Tıp Konseyi'dir (*General Medical Council*).⁵⁵ Tabiplerin bu Konsey'e üye olması mecburidir. Genel Tıp Konseyi kanunla kurulmuş kamuya yararlı kuruluş niteliğindedir. Genel Tıp Konseyi siyasal otoriteden bağımsız, olsa da kamu kurumu sayılabilecek olan *Sağlık ve Sosyal Hizmet Mesleki Standartlar İdaresi* gözetimindedir.⁵⁶ Faaliyetleri tabiplerden ziyade tıp mesleğini ve hastaları korumaya yöneldiğinden, Genel Tıp Konseyi'ni tabiplerin meslek kuruluşu olarak adlandırmak doğru olmaz. Tabiplerin mesleki çıkarlarını koruyan, üyeliğin ihtiyari olduğu ve sendika hüviyetini haiz meslek kuruluşu İngiliz Tabipler Birliği'dir (*British Medical Association*).⁵⁷

⁵² Günday vd., a.g.e., s. 13.

⁵³ Şener, a.g.e., s. 84.

⁵⁴ "Crafts Council" <https://www.craftscouncil.org.uk/about/> erişim 2 Mayıs 2019.

⁵⁵ Ekmen, Azmi (2008), **Avrupa Birliği Ülkelerinde Hekimleri Temsil Eden Meslek Kuruluşları ve Hekim Birlikleri**, Ankara:T.C Sağlık Bakanlığı Yayınları, s. 25. <https://disab.saglik.gov.tr/TR,3180/arastirma---ab-de-hekimleri-temsil-eden-meslek-kuruluslari---ab-uzmani-azmi-ekmen.html/> erişim 4 Mart 2019.

⁵⁶ Avşarbey, Aslan/Dilekci, Tuğba (2014), "*Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ile İlgili Temel Tartışmalar ve İngiltere'deki Tıp Mesleği ile İlgili Uygulama*", **Türk İdare Dergisi**, Ankara:T.C İçişleri Bakanlığı Yayınları, s. 351.

⁵⁷ Avşarbey, Dilekci, a.g.m., s. 352.

Barolar: İngiltere’de avukatlık, Barrister ve Solicitor olarak farklı nitelikte iki meslek grubu şeklinde icra edilmektedir.⁵⁸ Bu sebeple mesleğin temsilinde de ikili bir ayırım söz konusudur.⁵⁹ Barrister olarak adlandırılan avukatların temsil edildiği kuruluş baro konseyi (*The Bar Council*) olup üst kuruluşu Genel Baro Konseyi’dir (General Council of the Bar). Solicitor olarak adlandırılan davalara bakan avukatların temsil edildiği kuruluş hukuk cemiyeti (*The law society*) olup üst kuruluşu İngiltere ve Galler Hukuk Cemiyeti’dir (*The Law Society of England and Wales*).⁶⁰ Temsile yönelik bu iki meslek kuruluşu dışında düzenleyici ve disiplin uygulamalarını yürüten kurum olarak Konsey yönünden Baro Standartları Kurulu (*Bar Standards Board*) ve Cemiyet yönünden ise Solicitor Düzenleme Kurumu (*Solicitors Regulation Authority*) olarak adlandırılan yapılar mevcuttur. Bu iki yapının da üzerinde özerk bir kamu kuruluşu niteliğinde olan Hukuk Meslekleri Kurulu (Legal Services Board) hem Standartlar Kurulu’nun, hem Düzenleme Kurumu’nun işlemlerini denetlemektedir.⁶¹

1.3.1.4. İsveç Örneği

Ticaret ve Sanayi Odaları: İsveç’te on bir bölgesel ticaret odası (*Sveriges Handelskammare*) bulunmaktadır.⁶² İsveç Ticaret Odaları özel hukuka tabi kuruluşlardan olup üyelik mecburi değildir. Odaların temel görevi, siyasi otoriteler nezdinde üyelerini temsil etmektir. Odalar üst kuruluş olan İsveç Ticaret Odaları Birliği kanalıyla ulusal düzeyde temsil edilirler.⁶³

Tabip Odaları: İsveç’te tabiplerin temsil edildiği meslek kuruluşu, aynı zamanda sendika hüviyeti de bulunan İsveç Tabipler Birliği’dir. Üyelik ihtiyari olsa da tabiplerin büyük bir kısmının üyeliği bulunmaktadır. En önemli görevi

⁵⁸ Peker, Ömer Lütfi (2007), **Avrupa Birliği ve Türk Hukukunda Avukatlık Ortaklığı**, Doktora Yeterlik Tezi, Konya:Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 99
<http://acikerisim.selcuk.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/9766/217467.pdf?sequence=1&isAllowed=y/> erişim 14 Mayıs 2019.

⁵⁹ Akkuş, Mustafa/Ümit, Ceyda /Dönmez, Celalettin vd., (2008). **Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde Avukatlık Mesleği ile İlgili Düzenlemeler (Bilgi notu)**, Ankara:T.C Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayınları s. 12.

⁶⁰ Günday vd., a.g.e., s. 20.

⁶¹ Günday vd., a.g.e., s. 20.

⁶² “The Swedish Chambers Of Commerce” <https://www.swedishchambers.se/the-swedish-chambers-of-commerce.htm/> erişim 12 Mayıs 2019.

⁶³ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, a.g.e., s. 137.

hekimlerin iş çevresi, ücretleri, çalışma saatleri ve eğitimleri ile ilgili konularda faaliyetlerde bulunmaktadır.⁶⁴

Barolar: İsveç'te bir kimsenin diğerini kamu otoritelerinde temsili için avukat sıfatına sahip olması şart değildir. Bununla birlikte avukat sıfatını taşımak için hukukçu olmak ve baroya kayıtlı olmak şarttır.⁶⁵ Avukatların meslek kuruluşu kamu hukuku hükümlerine göre kurulan ve tüzelkişiliği bulunan İsveç Barolar Birliği'dir (*Advokatsamfund, Sveriges*). Birlik, serbest çalışan avukatlar tarafından kurulmuş bir dernek statüsündedir.⁶⁶

1.3.2. Türk Hukuk Sistemindeki Statüsü

1.3.2.1 Genel Olarak

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Türk hukuk sistemindeki statüsünü belirgin bir biçimde ortaya koymak güçtür. Bu kuruluşlar, kuruluş, işleyiş ve bilhassa sahip oldukları bir takım kamusal imtiyazlar yönüyle kamu kurumlarına benzemekte, mesleki çıkarların takibi, sivil veya siyasi yaşamı ilgilendiren bir kısım konulardaki mevcut söylem ve faaliyetleri yönüyle ise ziyadesiyle sivil toplum kuruluşunu andırmaktadır. Bundan ötürü kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yarı resmi - yarı sivil toplum kuruluşu olduğu görüşü ileri sürülmüştür.⁶⁷

Başka bir görüş ise, bu kuruluşlar tümüyle gönüllük esasına dayanmamaları ve devlet otoritesine karşı otonom yapıda olmamaları nedeniyle kamusal yönünün sivil toplum yönüne ağır bastığı yönündedir.⁶⁸

Türkiye'deki meslek kuruluşları, kamu kurumu niteliği ile sivil meslek örgütü niteliği bir araya getirilerek karma bir yapı şeklinde görülmektedir. Disiplin yaptırımı

⁶⁴ Ekmen, a.g.e., s. 24.

⁶⁵ Özden, Mehmet (2004), **Profesyonel Meslek Birlikleri**, Ankara:Rekabet Kurumu Yayınları, s. 25-26. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/uzmanlik-tezleri/60-pdf/> erişim 10 Mayıs 2019.

⁶⁶ Akıncı, Müslüm (2008), "*İsveç İdare Hukuku*", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Konya:Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 16(2):167-221, s. 187. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/262707/> erişim 17 Mart 2019.

⁶⁷ Çaha, Ömer (2011), "*Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Sivil Toplum*", **Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Sivil Toplum ve Demokrasi**, ed. Atilla Yayla; Bican Şahin Ankara:Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, 87-127, s. 100.

⁶⁸ Çaha, Ömer/Yayla, Atilla/Şahin, Yusuf (2012), **Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Kamuoyu Araştırması**, Ankara:Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, s. 19. http://www.liberal.org.tr/uploads/yuklemeler/Meslek_Kuruluslari_Arastirma_Raporu_2e.pdf/ erişim 4 Mayıs 2019.

uygulama gibi denetim işlevi yanında, mesleki çıkarları gözetme gibi dayanışma işlevini de barındırdıklarından meslek kuruluşlarının statüleri bize göre de net olarak tanımlanamamaktadır.⁶⁹

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları Türk hukukunda önemli bir yere sahiptir. Bu nedenledir ki bu kuruluşlar hukuk sisteminin tepe normu olan 1982 Anayasası'nın 135'inci maddesinde yürütmenin idare kısmında özel olarak düzenlenmiştir.⁷⁰

Anayasa'nın 135'inci maddesinde⁷¹ kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile üst kuruluşların ortak özellikleri ve gayeleri ilkesel olarak belirlenmiş; kuruluş, işleyiş, denetimin ne şekilde olacağı ilgili her mesleğin gereksinimleri doğrultusunda özel kanunlarına bırakılmıştır.⁷² Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuna bu hüviyetini veren, Anayasa 135'inci maddesi ile dayanakları olan özel kanunlardır.⁷³ Bu kuruluşların, Anayasa'nın 90'ıncı maddesi uyarınca iç hukukun parçası haline gelen milletlerarası sözleşmelerle⁷⁴

⁶⁹ Avşarbey, Dilekci, a.g.m., s. 345.

⁷⁰ Yıldırım, Turan/Kaman, Nur/Yasin, Melikşah vd. (2012), **İdare Hukuku**. 4. Baskı, İstanbul: XII Levha Yayınları, İdare Hukuku, 4. Baskı İstanbul, XII Levha Yayınları, 2012, s. 275.

⁷¹ Anayasa'nın 135'inci maddesi aynen şu şekildedir: "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.

(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 güvenliğinin, 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, yirmidört saat içerisinde görevli hakim onayına sunulur. Hakim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar".

⁷² Yıldırım vd., a.g.e., s. 276.

⁷³ Avcı, a.g.e., s. 94.

⁷⁴ Bkz. 18.06.2003 tarih ve 25142 sayılı R.G.' de yayımlanan 4868 sayılı Kanunla kabul edilen,

Anayasa'nın 33'üncü maddesiyle korunan örgütlenme özgürlüğü kapsamında değerlendirilmesi hususu tartışmaya açıktır.⁷⁵

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları doktrinde yaygın olarak kabul gördüğü şekliyle idari teşkilat içinde hizmet yerinden yönetim kuruluşları başlığı altında değerlendirilmektedir.⁷⁶

Türkiye'de hali hazırda 20 tane kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ve bunların üst kuruluşu bulunmaktadır.⁷⁷ Bunlara en son eklenen 28.11.2017 tarihli ve

Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 22'inci maddesi. Bağlayıcılığı tartışmalı olan 27.05.1949 tarih ve 7217 sayılı R.G.' de yayımlanan *İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi*'nin 20'nci maddesi. 19.03.1954 tarih ve 8662 sayılı R.G.' de yayımlanan 6366 sayılı Kanunla kabul edilen, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*' nin 11'inci maddesi.

⁷⁵ Örgütlenme özgürlüğünün sükreleri dernek, sendika gibi sivil toplum kuruluşlarıdır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da her ne kadar bazı kamusal imtiyazlara sahip olsa da kamu kurumu değildir. Bu kuruluşların kamu kurumu olmaması, Anayasa'nın örgütlenme özgürlüğüne dair 33'üncü maddesi ve bu kuruluşları düzenleyen 135. maddesi birlikte yorumlanarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da 33'üncü madde kapsamında ortaya çıkan bazı ilke ve güvencelerden yararlanabilecek kuruluşlar olarak kabul edilmelidir. Bkz. Karan, Ulaş (2018), **Örgütlenme ve Toplanma Özgürlüğü-Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-3**, Ankara:Anayasa Mahkemesi Yayınları, s. 4.

⁷⁶ Gözübüyük, a.g.e., s. 171; Giritli vd., a.g.e., s. 469; Günday, a.g.e., s. 565; Sancakdar, Oğuz/Us, Eser/Kasapoğlu Turhan, Mine vd. (2017), **İdare Hukuku-Teorik Çalışma Kitabı**, 6. Baskı, Ankara:Seçkin Yayınevi, s. 254.

⁷⁷ Türkiye'de kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşları ve dayanağı kanunlar: Türk Diş Hekimleri Birliğı. 7/6/1985 tarih ve 3224 sayılı Türk Diş Hekimleri Birliğı Kanunu (R.G. Tarih-Sayı: 25.06.1985-18792).

Türk Eczacıları Birliğı. 25/1/1956 tarih ve 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliğı Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:02.02.1956-9223).

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğı. 27/1/1954 tarih ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğı Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:04.02.1954-8625).

Türk Tabipleri Birliğı. 23/1/1953 tarih ve 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliğı Kanunu.(R.G. Tarih-Sayı:31.01.1953-8323).

Türk Veteriner Hekimleri Birliğı. 9/3/1954 tarih ve 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliğı İle Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceğı İşlere Dair Kanun (R.G. Tarih-Sayı:18.03.1954-8661).

Türkiye Bankalar Birliğı. 19/10/2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:01.11.2005-25983).

Türkiye Barolar Birliğı. 19/3/1969 tarih 1136 sayılı Avukatlık Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:04.07.1969-13168).

Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğı. 28/7/1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:30.07.1981-17416).

Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu. 7/6/2005 tarih ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar (R.G. Tarih-Sayı:21.06.2005-25852).

Türkiye Katılım Bankaları Birliğı. 19/10/2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu (R.G. Tarih-Sayı: 01.11.2005-25983).

Türkiye Noterler Birliğı. 18/1/1972 tarih ve 1512 sayılı Noterlik Kanunu (R.G. Tarih-Sayı: 05.02.1972-14090).

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğı. 18/05/2004 tarih ve 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğı İle Odalar ve Borsalar Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:01.06.2004-25479)

7061 sayılı Kanun'un 80'inci maddesiyle 5193 sayılı Kanun'a eklenen ek 1'inci madde ile kurulan ve ilk genel kurulunu 17.3.2019 tarihinde yaparak faaliyete geçen Türkiye Optisyen-Gözlükçüler Birliği'dir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ilgili oldukları mesleği tüm mensuplarıyla, yurt içi ve yurt dışında temsile yetkili olduğundan, adlarının başında buldukları il veya bölgenin adı, üst kuruluşlarının adlarının başında ise 'Türk' veya 'Türkiye' sözcüğü vardır.⁷⁸ İstisnaları ise; Turist Rehberleri Birliği ve her ne kadar uygulamada Türk sözcüğü ile kullanılsa da Seyahat Acentaları Birliği'dir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını dernek vb. teşekküllerle diğer kamusal kurumlardan ayıran müşterek bir kısım özellikler vardır. Çerçevesi normatif olarak çizilen müşterek bu özellikleri bünyesinde barındırmayan bir meslek kuruluşunu, isminden bağımsız olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olarak nitelendirmek doğru olmayacaktır.⁷⁹ Bunun tersi durumunda da, başka ifadeyle özellikleri bulunduğu halde yine ismine bakılmaksızın meslek kuruluşunu, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olarak nitelendirmek kanımızca isabetli olacaktır.

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 (R.G. Tarih-Sayı:13.06.1989-20194)

Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği. 28/7/1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:30.07.1981-17416).

Türkiye Seyahat Acentaları Birliği. 14/09/1972 tarih ve 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve (R.G. Tarih-Sayı:28.09.1972-14320).

Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği. 3/6/2007 tarih ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:14.06.2007-26552).

Türkiye Tohumcular Birliği. 31/10/2006 tarih ve 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:08.11.2016-26340).

Türkiye Ziraat Odaları Birliği. 15/5/1957 tarih ve 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu (R.G. Tarih-Sayı:23.05.1957-9614).

Türk Optisyen-Gözlükçüler Birliği. 22/6/2004 tarih ve 5193 sayılı Optisyenlik Hakkında Kanun (R.G. Tarih-Sayı: 26/6/2004-25504).

Turist Rehberleri Birliği. 07/06/2012 tarih ve 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu (R.G. Tarih-Sayı: 22.06.2012-28331).

⁷⁸ Türk, Hikmet Sami (2018), "Meslek Kuruluşlarının Adlarındaki 'Türk' ve 'Türkiye' Sözcükleri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 30(135):487-490, s. 488.

⁷⁹ Özer, Attila (1994), **Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları (Anayasa Hukuku Açısından)**, Ankara:Türkiye Genç İş Adamları Derneği Yayınları, s. 28.

1.3.2.2. Ortak Anayasal Özellikleri

Meslek kuruluşlarının, kamu kurumu niteliğini haiz olmaları, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayalı olarak kurulmaları, kamu tüzel kişiliklerinin olmaları, anayasal kuruluş gayeleri ve kamu kudretine sahip olmaları ve üyeliğin zorunlu olması, merkezi idarenin vesayet denetimi altında olmaları gibi özellikler, meslek kuruluşlarına kamu kurumu hüviyetini kazandıran başlıca hususlar olarak belirtilebilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını diğer örgütlenmelerden ayıran bu ortak özellikler daha çok Anayasal ve yönetsel olarak incelenerek müteakip başlıkta izah edilmeye çalışılmıştır.

1.3.2.2.1. Kamu Kurumu Niteliğinde Olmaları

Anayasa'da meslek kuruluşları ile ilgili *kamu kurumu* yerine *kamu kurumu niteliğinde* ibaresi kullanıldığından, meslek kuruluşlarının ne olduklarından ziyade ne olmadıkları belirtilmiştir. Başka deyişle meslek kuruluşlarının kamu kurumu olmadıkları sonucu çıkmaktadır.⁸⁰ Meslek kuruluşları Anayasa'da kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar olarak belirtilmiş ise de; kamu kurumu kavramına açıklık getirmemiştir.⁸¹

Kamu kurumu kavramını anlamak için, kamu hizmetlerinin ne şekilde yerine getirildiğine ve genel hatlarıyla Türkiye'nin idari teşkilat yapısına değinmek gerekmektedir. Anayasa'nın 123'üncü maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapılanması bir bütünü oluşturan merkezden ve yerinden olmak üzere temel olarak ikiye ayrılmıştır. Merkezden yönetim teşkilatını, başkentte Cumhurbaşkanlığı ile ona vekâlet eden cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlıklar ile Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu ve Yüksek Askeri Şura gibi anayasal kuruluşlar oluştururken; taşrada valilerin başında olduğu il ve kaymakamların başında olduğu ilçe idareleri oluşturmaktadır.⁸² Yerinden yönetim teşkilatı Anayasa'nın 127'inci maddesine göre kuruluş esasları ve karar organları kanunla belirlenen, seçimle iş başına gelen; kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu tüzel kişiliğine sahip olan il özel idaresi, belediye ve köy idaresinden oluşmaktadır. Bu sayılanlar yerelliğe sahip ve sadece

⁸⁰ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, a.g.e., s. 203.

⁸¹ Günday vd., a.g.e., s. 28.

⁸² Gözler, Kemal (2018), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, 1. Baskı, Bursa:Ekin Kitabevi, s. 98. <http://www.idare.gen.tr/tyy-secki.pdf>/ erişim 16 Mayıs 2019.

bulunduğu yörenin insanına kamu hizmeti gören idari birimlerdir. Bundan başka bulunduğu yöreyi değil görülecek hizmeti esas alarak buna göre şekillenen, hizmet yerinden yönetim kuruluşları bulunmaktadır. Görev ve yetkileri *ihtisas prensibine* dayalı belirli bir hizmet ile sınırlı olan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına *kamu kurumu* da denilmektedir.⁸³ Kamu kurumları özerk, merkezi idarenin vesayetine tabi ayrı malvarlığına sahip mal topluluklarıdır.⁸⁴ Başka bir tanımlamayla kamu kurumları tüzelkişiliğe sahip hizmet yerinden yönetim idareleridir.⁸⁵ Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ise anayasal tanımıyla kamu kurumu olmamakla beraber, kamu kurumlarının sahip oldukları bir kısım ayrıcalıklara sahiptirler. Bununla birlikte kamusal bu ayrıcalıklar, kamu kurumlarının geniş hizmet alanına nazaran temsil ettiği mesleğin gerekleri ile sınırlı olup ayrıcalıkların sağladığı görev ve yetkilerin muhatabı yalnızca temsil ettiği mesleğin mensuplarıdır.⁸⁶ Son tahlilde, meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliği, sınırları somut olarak çizilemeyen bir kavram olarak belirmektedir. Kanaatimizce kamu kurumu niteliğinde olmak, meslek kuruluşlarının faaliyetlerini yerine getirirken bir kısım kamusal ayrıcalıklardan (aidat toplama, disiplin yaptırımını uygulama vb.) faydalanmakla ilişkilidir. Kamusal ayrıcalıkları yanında sadece bir mesleğin ve mensuplarının çıkarlarını koruma gayesi de bulunan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının klasik manada toplum geneline hizmet veren kamu kurumlarından ayrıldığını kabul etmek, nihayetinde nev'i şahsına münhasır bir kamu tüzel kişiliği olarak değerlendirmek yerinde olacaktır.

1.3.2.2.2. Anayasa'ya Dayalı Olarak Kanunla Kurulmaları

Meslek kuruluşları ilgili mesleğin mensuplarının hür iradeleriyle teşekkül eder. Bir meslek kuruluşunun kamu kurumu niteliğiyle var olup olmayacağına, Anayasa hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, kanun koyucu karar verecektir.⁸⁷

⁸³ Günday, a.g.e., s. 531.

⁸⁴ Odyakmaz, Zehra/Kaymak Ümit/Ercan İsmail (2011), **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, 14. Baskı, İstanbul: XII Levha Yayınları, s. 512.

⁸⁵ Yıldırım vd., a.g.e., s. 274.

⁸⁶ Günday vd., a.g.e., s. 28.

⁸⁷ Avcı, a.g.e., s. 96. Danıştay, özel kanununda kamu kurumu olarak nitelenmeyen Seyahat Acentaları Birliği'nin, kanunla kurulduğu ve kuruluş gayesinin Anayasa'ya uygun olduğundan bahisle Birliğin kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olduğuna karar vermiştir. Danıştay 8.Dairesi, T: 16.11.1999, E: 1998/6358, K:1999/6243. ğ. Danıştay başka bir kararında, kanun hükmünde kararname ile kurulan ve kamu tüzel kişiliğini haiz bağımsız bütçeli bir kuruluş olmasına karşın, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda ve kuruluş mevzuatında

Bu noktada, kanun koyucunun iradesi ile sivil meslek mensuplarının iradesinin birbirini tamamlaması gerekmektedir.⁸⁸ Bu nedendir ki kanun koyucu ve sivil irade birleşmedikçe faal ve kamu kurumu hüviyetini haiz bir meslek kuruluşundan söz edilemez. Bundan dolayı kanun ile kurulma, kamu kurumu niteliğinin belirlenmesinde rol oynayan en temel ortak özelliktir.⁸⁹

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları Anayasa gereği kamu tüzel kişilikleridir. Kamu tüzel kişiliği Anayasa'nın 123'üncü maddesine göre kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmaktadır. Bu cümleden olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve kamu tüzel kişiliğinin kanun dışında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kurulup kurulamayacağına değinmek gereklidir. Meselenin çözümünde Anayasanın 123'üncü maddesiyle kanun dışında bir seçenek olarak Cumhurbaşkanına verilen kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi, Anayasa'nın diğer hükümleriyle birlikte değerlendirilmelidir.⁹⁰ Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'inci fıkrasında Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen veya kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir.

135'inci maddesinde ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kanunla kurulacağı düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeler ışığında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğinin, Anayasa'nın 123'üncü maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği öngörülen kamu tüzel kişiliğine göre özel niteliğe haiz olduğu,⁹¹ bu nedenle Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulamayacağı

meslekî kuruluş olduğu yönünde bir düzenlemeye yer verilmediğinden bahisle İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nı kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu saymamıştır. Danıştay 13.Dairesi, T:27.12.2005 E: 2005/6005, K:2005/6206. Uyap Bilgi Bankası / erişim 15 Mayıs 2019.

⁸⁸ Özer, a.g.e., s. 29.

⁸⁹ Günday vd., a.g.e., s. 29.

⁹⁰ Ülgen, Özen (2018), "*Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri*", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, İstanbul:Galatasaray Üniversitesi Yayınları, (2018/1):3-41, s.30 ve devamı. http://dosya.gsu.edu.tr/Sayfalar/2018/7/g_suhfd-2018-1-330.pdf erişim 15 Mayıs 2019.

⁹¹ Ülgen, a.g.m., s. 17.

kanaatindeyiz. Bundan başka, yukarıda belirtildiği üzere kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kanunla kurulacağı belirtilmesi, diğer kamu tüzel kişilerine ilişkin Anayasa'nın 123'üncü maddesinde meslek kuruluşlarının açıkça zikredilmemesi ve Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'inci fıkrasında Anayasa'da kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacağı hükmü karşısında; kanımızca meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliği Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verilemeyecektir.⁹²

1.3.2.2.3. Özerk Olmaları

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özerkliği; merkezi idareden bağımsız şekilde organlarını seçme, ilgili mesleki faaliyetlerle sınırlı olarak mensuplarını ve teşkilatlarını bağlar şekilde karar alma, alınan kararları icra etme, mesleki kuralları belirleme ve nihayet mensupları hakkında disiplin tedbirleri uygulama hak ve yetkisini içerdiği söylenebilir. Pozitif hukuk yönüyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özerk kuruluşlar olduğu Anayasa'nın 135'inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede özerkliğin sınırını denetimin, denetimin sınırını da kanun belirleyeceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla denetimin kapsamını belirleyecek kanuni düzenlemelerin Anayasa ile tanınan özerklik hakkının özüne dokunmaması gerekmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları faaliyetlerini kanun dairesinde ve kendi organlarının inisiyatifi doğrultusunda sürdürmektedirler.⁹³ Bu kuruluşlar müstakilen idari ve mali kararlar alıp uygulayabilmektedir. Bu statüye sahip kuruluşlar merkezi bütçeden faydalanamazlar.⁹⁴ Merkezi idarenin bütçenin hazırlanması ve tatbiki hususunda bir dahli bulunmamakla birlikte, bütçenin denetimi hususunda

⁹² Anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiğine ilişkin hüküm bulunduğundan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamı dışında olduğuna dair görüş için bkz. Arduçoğlu, M. Artuk (2017), “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*”, **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara:Ankara Barosu Yayınları, (2017/3):19-53, s.43.<http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/19442010/Dergiler/AnkaraBarosuDergisi/2017-3.pdf>/ erişim 13 Mayıs 2019.

⁹³ Avşarbey, Dilekci, a.g.m., s. 337.

⁹⁴ Giriş vd., a.g.e., s. 474.

yetkileri mevcuttur.⁹⁵ Anayasa ve yasalarla devlete verilen idari ve mali denetim yetkisi kapsamında bütçenin de denetlenmesi mümkündür.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, mensuplarından aldığı giriş ve yıllık kesenekler, tahsil ettikleri para cezaları ile yaptıkları işlemlerden aldıkları vergi benzeri gelirlerle merkezi idareden pay almaksızın bütçelerini özerk biçimde oluştururlar.⁹⁶ Gelirlerin ne şekilde belirleneceği ve tahsil edileceği özel kanunlarında belirlenmekle meslek kuruluşlarının organlarına bırakılmıştır.⁹⁷ Bununla birlikte gelirleri vergi benzeri gelirlerden olduğundan, Anayasa'nın 73'üncü maddesi uyarınca bu gelirler kanunla ihdas edilebilir, değiştirilebilir ve kaldırılabilir. Aynı maddenin devamında vergi benzeri bu gelirlere ilişkin kanunun çizdiği sınırlar dairesinde muafiyet getirmek, oranlarını belirlemek yetkisi Cumhurbaşkanı'na da tanındığından mali özerklik konusunda keyfi uygulamaların önüne geçilmiş, bir nevi mali özerkliğe sınır çizilmiştir.⁹⁸ Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları özerkliğin bir sonucu olarak kendi mevzuatları kapsamında personel istihdam edebilirler.⁹⁹ Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özerkliğinin sınırı yine kaynağını aldığı Anayasa'nın 135'inci maddesi ile belirlenmiştir. Söz konusu madde bu kuruluşların devletin idari ve mali denetimine tabi olduğunu düzenlemiştir. Bu denetim idari vesayet şeklinde olup kapsam ve sınırı bilahare inceleneceğinden burada sadece zikretmekle yetinilmiştir.

1.3.2.2.4. Vesayet Denetimine Tabi Olma

Merkezi yönetimin, ayrı tüzel kişiliği olan yerinden yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, varlığı ve sınırları kanunla belirlenen denetim yetkisine idari vesayet yetkisi denir. Daha öz bir anlatımla, idari vesayet, merkezi idarenin yerinden yönetimin işlem ve eylemlerini denetlemek için kullandığı denetim mekanizmasıdır.¹⁰⁰

⁹⁵ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, s. 227.

⁹⁶ Günay, a.g.e., s. 568.

⁹⁷ Özer, a.g.e., s. 37.

⁹⁸ Özer, a.g.e., s. 36.

⁹⁹ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, s. 220.

¹⁰⁰ Sancakdar, Us, vd., a.g.e., s. 108.

Denetimde asıl olan aynı kamu tüzel kişilik içinde uygulanan hiyerarşi olup ayrı iki tüzel kişilik arasında uygulanan idari vesayet istisnai denetim aracıdır. Bunun bir sonucu olarak da varlığı ve kapsamının kanunla belirlenmesi gerekmektedir.

Merkezi yönetimin yerinden yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi, kaynağını Anayasa'nın 127'inci maddesinden almaktadır. Söz konusu maddede idari vesayetin muhatabı olarak sadece yerel yönetimler gösterilmiş olup kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları zikredilmemiştir.¹⁰¹ Buna rağmen genel kabul, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının merkezi idarenin vesayetine tabi olduğu yönündedir.¹⁰²

Anayasa Mahkemesi de Anayasa'da belirtilmediği halde, idarenin bütünlüğünün gerekliliğinden hareketle mahalli idareler üzerinde var olan idari vesayet hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de varlığını kabul etmiştir.¹⁰³

Anayasa'nın 135'inci maddesinin 5'inci fıkrasında ifade edilen ve devletin meslek kuruluşları üzerindeki mali ve idari denetiminin idari vesayet kapsamında olduğu söylenebilir. Anayasa'nın 135'inci maddesiyle devlete tanınan idari vesayet kapsamı, 127'nci maddesinde belirtilen idari vesayette olduğu gibi net olarak belirlenmemiş, vesayet kapsamının kanunla belirlenmesi öngörülmüştür.¹⁰⁴ Kuşkusuz kanun yapıcının takdiri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Anayasa ile belirlenen gayeleri ile temel hak ve hürriyetlere aykırılık teşkil etmemelidir.

Anayasa'nın 135'inci maddesi uyarınca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine belirli durumlarda yalnızca yargı kararı ile son verilecektir. Burada sözü edilen yargı denetimi olup idari veya mali denetim değildir. Vesayet makamının yargı üzerinden bu şekilde bir denetim yaptığı Anayasa

¹⁰¹ Gündüz, F. Ebru (2015), “*Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet*”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Diyarbakır:Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 20(33):63-89, s. 74. <http://www.dicle.edu.tr/Contents/3af5b31d-8c27-4699-aa02-80482a0d010f.pdf>/ erişim 3 Nisan 2019.

¹⁰² Gözler, Kemal (2009), **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Bursa:Ekin Kitabevi, s. 604; Giritli vd., a.g.e., s. 474; Gözübüyük, a.g.e., s. 172.

¹⁰³ AYM, T: 03.04.2013, E: 2011/142, K: 2013/52, R.G.Tarih-Sayı: 29.05.2014-29014. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 05 Mayıs 2019

¹⁰⁴ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, s. 223.

Mahkemesi kararlarında¹⁰⁵ kabul edilmiş ise de mahkemenin bağımsız karar vermesi nazara alınarak yapılan iş kanımızca yargıyı harekete geçirmek adına ihbardan ibarettir.

İdari vesayet denetimi kendisini kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının işlemleri üzerinde, onama¹⁰⁶, onamama, erteleme, izin verme biçiminde gösterebileceği gibi, organlarının seçimi¹⁰⁷ ve personeli üzerinde de (görevden uzaklaştırma vb. biçimde) gösterebilir.¹⁰⁸ Anayasa Mahkemesi bir kararında vesayet makamının yerinden yönetimin işlemini onaylama şeklinde yaptığı işlemi, onaya tabi

¹⁰⁵ İdari vesayet yetkisinin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilmesine dair bkz. AYM, 12.9.2013, E: 2013/19, K: 2013/100, R.G.Tarih-Sayı: 18.9.2014-29123. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 04 Mayıs 2019.

¹⁰⁶ Anayasa Mahkemesi yakın tarihli bir kararı ile, Türkiye Optisyen-Gözlükçüler Birliği'nin, faaliyete geçmesi ve işleyişi için düzenleyeceği bütün yönetmeliklerin Sağlık Bakanlığı'nın uygun görüşüyle yürürlük kazanacağına dair kanuni düzenlemeyi, içerdiği geniş vesayet yetkisinin meslek kuruluşlarının özerkliği ile bağdaşmadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 135'inci maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. AYM, T: 05.07.2018, E: 2018/15, K: 2018/78, R.G. Tarih - Sayı: 26.11.2018-30607. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 30 Nisan 2019

¹⁰⁷ Anayasa Mahkemesi meslek kuruluşlarının seçimlerini düzenleme ve sınırlamalar getirme konusunda yıllar içinde farklı görüşler benimsemiştir. Yüksek Mahkeme bir kararında, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ile ilgili üst üste iki dönem başkanlık yapanların iki dönem yönetim kurulu üyesi seçilmesinin yasaklanmasına ilişkin yasal düzenlemede kanun koyucunun takdir yetkisine sahip olduğu görüşüyle Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmadığına hükmetmiştir. AYM, T:18.05.2011, E:2008/80, K:2011/81, R.G.Tarih-Sayı:15.12.2011-28143. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 14 Mayıs 2019.

Yüksek Mahkeme bu kararının aksi yönde sonraki tarihli bir kararında ise; kanun koyucununtakdir hakkının Anayasa ile çizilen sınırı aşar şekilde kullanılamayacağına hükmetmiştir. Söz konusu kararda Anayasa'nın 135. maddesinde öngörülmeven belli süre başkanlık yapanların aradan sekiz yıl geçmedikçe aynı göreve yeniden seçilemeyeceklerine ilişkin yasal düzenlemeyi, seçime dahil olan üyeler yönünden "seçme", adaylar yönünden "seçilme" hakkına müdahale oluşturduğu, kamu kurumu niteliğinde olsa da sivil toplum örgütlerine bu tür seçilememe yasakları getirilmesinin kanunla dahi olsa demokratik hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmayacağı gerekçesiyle yeniden seçilmeyi engelleyen yasal düzenlemeyi Anayasa'nın 2 ve 135'inci maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. AYM, 04.12.2014, E: 2014/181, K: 2014/179, R.G.Tarih-Sayı: 04.03.2015-29285. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 04 Mayıs 2019

Konu ile ilgili güncel içtihadında ise; meslek kuruluşları veya üst kuruluşlarında yöneticilik görevlerine süre sınırlaması getiren kuralların, uzun süre aynı görevde kalmanın meydana getireceği sakıncaların önlenmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması ve yönetime dinamizm getirilmesi gibi amaçlarla ihdas edildiği, aynı birlik başkanlığı için getirilen üst üste iki dönem başkanlık yapanların aynı göreve yeniden seçilebilmeleri için iki seçim dönemi beklemelerine yönelik sınırlamanın ölçülü olduğuna karar vermiştir. AYM, 04.12.2014, E: 2017/118, K: 2017/120, R.G.Tarih-Sayı: 15.8.2017 - 30155. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 04.05.2019.

¹⁰⁸ Gözübüyük, a.g.e., s. 29.

işlemin tamamlayıcısı olarak değil idari vesayet yetkisi kapsamında ayrı bir idari tasarruf olarak değerlendirmiştir.¹⁰⁹

Burada meslek kuruluşlarında görevli olanların idari vesayet kapsamında geçici olarak görevden uzaklaştırılmalarına değinmek gerekmektedir.

İdari vesayetin bir tezahürü olarak Anayasa'nın 108'inci maddesinde 2017 yılında yapılan değişiklikle¹¹⁰, Devlet Denetleme Kurulu'na kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisi tanınmış, maddede Kurul'un işleyişine dair esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir.¹¹¹ Anayasa'nın sözü edilen bu maddesi gereği 15.7.2018 tarihli 30479 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 5 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Kararnamenin 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında, denetimi güçleştiren veya engelleyen, görevde kalması halinde kamu zararını artıracak veya suç delillerini karartacak anlaşılabilir, kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında, Devlet Denetleme Kurulu denetim grup başkanının; görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabileceğini düzenlemektedir. Yukarıda bahsedilen hükümlerden anlaşıldığı üzere Devlet Denetleme Kurulu, söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını denetleme ve belirtilen hallerde bu kuruluşların görevlilerini (belirtilen hallerin sona ermesine değin) görevden uzaklaştırma yetkisini haiz olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Devlet Denetleme Kurulu'na (DDK) verilen bu geniş vesayet yetkisinin meslek kuruluşları cephesinde özerkliğe hukuka aykırı müdahale edildiğinden bahisle yoğun eleştirilerle karşılaşmış ve kararnamenin iptali

¹⁰⁹ AYM, 22.06.1988, E:1987/18, K:1988/23, R.G.Tarih-Sayı: 26.11.1988-20001.http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim 05.05.2019

¹¹⁰ 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanununun 16'ncı maddesiyle, maddenin 1'inci fıkrasına "idari soruşturma" ibaresi eklenerek Devlet Denetleme Kurulu'nun inceleme ile sınırlı yetkisi genişletilmiş, 4'üncü fıkrasında yer alan "kanunla" ibaresi "Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle" şeklinde değiştirilerek Kurul'un işleyiş ve diğer özümlerinin kanun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir.

¹¹¹ Anayasa'nın 108.maddesinde 2017 yılında yapılan değişiklikten önce, Devlet Denetleme Kurulu'nun kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki inceleme yetkisinin idari vesayet olmayıp "dış denetim" olarak adlandırılmaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz. Avcı, a.g.e., s. 165.

için somut norm denetimi talepli olarak Danıştay'a dava açılmıştır.¹¹² Tahlil ettiğimiz kadarıyla eleştiriler, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının denetiminin özel kanunlarına istinaden yapılmasını öngören Anayasa'nın 135'inci maddesinin 5'inci fıkrası ile kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına dair 104'üncü maddesinin 17'inci fıkrası karşısında, DDK' ya kanun dışında bir düzenlemeyle meslek kuruluşları üzerinde denetim ve görevlilerin uzaklaştırılması yetkisi verilmesinin Anayasal aykırılık teşkil ettiği konusunda toplanmaktadır. Getirilen eleştirilere tümüyle katılmak mümkün değildir. Şöyle ki, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının idari ve mali denetim yetkisinin, asgari kanunla verilmesi gerektiği halde DDK' ya bu yetki üst ve sonraki tarihli norm olan Anayasa'nın 108'inci maddesinde yapılan değişiklikle verilmiştir. Bu nedenle DDK' nın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde denetim makamı olmasının özerkliğe müdahale konusunda anayasal bir aykırılık teşkil etmeyeceği kanaatindeyiz. Bununla birlikte, meslek kuruluşlarının personeli hakkında verilen görevden uzaklaştırma yetkisinin DDK' ya verildiğine dair meslek kuruluşunun özel kanununda hüküm bulunmadığı hallerde Cumhurbaşkanı kararnamesi ile DDK' ya yetki tanımlanmasının anayasal aykırılık teşkil edeceği kanaatindeyiz.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yerel düzeydeki teşkilatları (oda, baro gibi), ile üst kuruluşları (birlik, konfederasyon) arasında da idari vesayete benzeyen hukuki bir ilişki olduğu söylenebilir.¹¹³

Danıştay yakın tarihli bir kararında kamu kurumu niteliğini haiz meslek kuruluşlarının ve bu kuruluşlarda istihdam edilenlerin, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılmış olan Yönetmelik kapsamında olmadığından Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun denetimine tabi olmadığına hükmetmiştir.¹¹⁴

¹¹² <https://www.tmmob.org.tr/en/node/13921/erişim> 17 Mayıs 2019. <https://www.haberler.com/ankara-barosu-ndan-ddk-hakkındaki-kararnamenin-11233959-haberi/> erişim 17 Mayıs 2019.

¹¹³ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, s. 225.

¹¹⁴ Danıştay 10. Dairesi, T: 25.9.2000, E: 2017/4255, K: 2018/4288. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 7 Mayıs 2019.

1.3.2.2.5. Kamu Tüzel Kişiliğini Haiz Olma

Tüzel kişiler müşterek bir gayenin gerçekleştirilmesi amacıyla örgütlenmiş birey veya malvarlığı oluşumlarıdır. Diğer bir tanıma göre ise hukuk düzenince kendilerine hak veya borçlara ehil olma kudreti verilmiş, hukukun öznesi niteliğindeki topluluklardır.¹¹⁵ Tüzel kişileri, haklarında uygulanan baskın hukuk kuralları yönüyle kamu hukuku tüzel kişileri ve özel hukuk tüzel kişileri olarak nitelendirmek mümkündür. Kamu hukuku tüzel kişileri niteliğini Anayasa veya kanundan alan, kanun veya kanuna dayalı idari bir işlemle kurulan, kanuni dairede faaliyette bulunan, kamu kudretini haiz olarak özel hukuku aşar mahiyetteki imtiyazlarla donatılmış tüzel kişilerdir.¹¹⁶

Tüzel kişilere ilişkin genel hükümler Türk Medeni Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kamu tüzel kişilikleri idare hukukuna tabi olsa da, statüleri elverdiği oranda özel hukuk tüzel kişileri gibi genel hükümlere göre de hak ve borçlara sahip olabilirler.¹¹⁷

Mevcut idari düzende kamu tüzel kişileri temelde iki gruba ayrılır. Bunlardan birincisi merkezden yönetimin birimleri (Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar vb.) ile yerinden yönetim birimlerinden (Belediye, İl Özel İdaresi, Köy) oluşan *kamu idareleri*, ikincisi ise *kamu kurumlarıdır*. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ise kamu kurumu sayılmadıklarından kendine özgü bir statüye sahip olan diğer kamu tüzel kişileri olarak adlandırılabilir.¹¹⁸

1961 Anayasası'nın aksine 1982 Anayasası'nda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları net olarak belirtilmiştir. Bu nedenle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının birer kamu tüzel kişisi olduğu konusunda tartışma yoktur.¹¹⁹ Bununla birlikte *Gözler'* e göre kamu tüzel

¹¹⁵ Akipek, Jale/Akıntürk, Turgut (2002), **Türk Medeni Hukuku (Başlangıç Hükümleri-Kişiler Hukuku)**, Cilt:1, İstanbul:Beta Yayınevi, s. 507.

¹¹⁶ Çağlayan, Ramazan (2016), "*Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları*", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Ankara: Uyuşmazlık Mahkemesi Yayınları, (7):373-398, s.384. <http://www.uyusmazlik.gov.tr/Resimler/Pdfler/Makaleler/30-11-201712caglayanramaza1.pdf> erişim 13 Mayıs 2019. Türk Medeni Kanunu'nun 55'inci maddesinde, kamu tüzel kişileri hakkında bölümdeki genel hükümlerin uygulanacağı ve fakat kamu tüzel kişileri ile özel kanun hükümlerinin saklı tutulduğu belirtilmiştir. Bkz. DDK, **Araştırma ve İnceleme Raporu**, s. 208.

¹¹⁷ Sancakdar, Us, vd., ag.e., s. 100.

¹¹⁸ Avcı, a.g.e., s. 133.

¹¹⁹ Meslek kuruluşlarının tüzel kişiliğinin olmasının istisnası olarak tüzelkişiliği bulunan Türkiye

kişiliğine sahip olanlar kamu idareleri ile kamu kurumlarıdır. Kamu kurumu sayılmayan meslek kuruluşları, mal ve personel rejimiyle özel hukuka tabi özel hukuk tüzel kişisi olup istisnai şekilde salt bazı kamusal imtiyazlarla donatılması bu neviden kuruluşları kamu tüzel kişisi haline getirmemelidir.¹²⁰ Düşüncemize göre; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kamu kurumu niteliği ağır basan sivil bir yönü de bulunan kendine özgü (Sui generis) yapılardır. Bu kuruluşların statüsünü ısrarla var olan kamu idaresi veya kamu kurumu kalıbına sokmaya çalışmak yerine somut her uyuşmazlıkta statülerinin tayini gerekir. Bu statülerini ise başta Anayasa’da ki varlık amaçları ve kanun dairesinde yorumlamak, uyuşmazlığın niteliğine göre kamu hukuku öncelik olmak üzere özel hukuku da gözetererek tayin etmek gerekir. Bu durum statüyü tayin edecek makama –ki bu daha çok yargı makamları olacaktır- geniş bir takdir yetkisi tanımak anlamına geleceğinden eleştiri konusu olabilecektir. Bununla birlikte her durumda kamusal yönüyle kabul etmek bu kuruluşların faaliyetleri yönünden keyfiyet doğurabileceği gibi her durumda özel hukuk kişisi olarak kabul etmek nimet-külfet dengesizliğine yol açacak, kamusal korunmadan istifade edilmediğinden kamu hizmetleri etkin biçimde yürümeyecektir.

1.3.2.2.6. Kamu Kudretini Haiz Olma

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gördüğü kamu hizmeti ve kamu tüzel kişiliğine dayalı olarak kamu kudretini haizdir. Bu kuruluşlar müstakilen yönetmelik, zorunlu uygulanması gereken ücret tarifeleri gibi uyulması gerekli düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Bundan başka mesleki faaliyet kapsamında mensuplarına disiplin yaptırımı uygulayabilirler. Devlet protokolünde belli bir yerleri bulunmaktadır.¹²¹ Örneğin Avukatlık Kanunu’nun 76’ncı maddesinin 3’üncü fıkrası uyarınca baro başkanının protokoldeki yeri Cumhuriyet başsavcısının yanındır.¹²²

Noterler Birliği’nin bölgesel organları olarak gösterilen Noter Odaları gösterilebilir. Tüzelkişiliğinin bulunduğu dair kanunda herhangi bir hüküm bulunmayan bu odaların müstakilen temsil yetkileri de olmadığından tüzel kişiliğinin bulunmadığı ileri sürülmüştür. Bkz. Okur, a.g.e., s. 25.

¹²⁰ Ayrıntılı eleştiriler için bkz. Gözler, **İdare Hukuku**, s. 608.

¹²¹ Çaha, a.g.m., s. 101.

¹²² Altıntaş, Ali (2015), “*Protokol Sıradüzeni ve Ötelenen Yargıçlık*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, (120):173-208, s. 198 <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2015-120-1512/> erişim 1 Mayıs 2019.

Kamu kudretinin belirginleştığı bir diğer işlem de kamulaştırmadır. Danıştay'ın yerleşik uygulamasına göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamulaştırma yetkileri bulunmamaktadır.¹²³ Danıştay'ın bugüne değin konuyla ilgili verdiklerinden bulabildiğimiz yalnızca bir kararında,¹²⁴ kamulaştırma kanununda kamu yararı alacak kuruluşlar arasında sayılmadığı, kamulaştırma yetkisinin Devlet ve kamu tüzel kişilerine tanındığından bahisle Ticaret Borsasının kamulaştırma yetkisinin olmadığına hükmetmiştir.¹²⁵ Bu karardan sonra yürürlüğe giren 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu¹²⁶ ile meslek kuruluşuna özel kanunu ile kamulaştırma yetkisi verilmiştir.¹²⁷ Ne var ki bu yetki bakanlığın iznine tabi kılındığından verilen kamulaştırma yetkisi kısıtlanmıştır.¹²⁸ Meslek kuruluşları kamusal imtiyazlarla donatılmalarına rağmen kamu kurumu olmadıklarından kendi iç

¹²³ Kaplan, Gürsel (2004), “*Kamu Kurumları ve Tüzel Kişileri Arasında Taşınmaz Mal Devri ve Yargısal Denetimi*”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, İstanbul: Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, (Ayferi Göze'ye Armağan):167-188.
<http://www.idare.gen.tr/kaplan-tasinmaz.htm/> erişim 2 Nisan 2019.

¹²⁴ Danıştay 6. Dairesi, T:26.3.1986, E:1986/212, K: 1986/321.
<http://www.turkhukuk sitesi.com/showthread.php?t=33149> erişim/ 19 Mayıs 2019

¹²⁵ Kamu tüzel kişilerine kamulaştırma yetkisinin Anayasa ile verildiği, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğini haiz olduğunun da Anayasa'da belirtildiği, açık Anayasal hükümler dairesinde artık kamu tüzel kişiliği bulunduğu tartışmasız olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sırf kanunun da yazılı olmadığı gerekçesiyle kamulaştırma yetkisinin olmadığını savunmanın isabetli olmadığı kanaatindeyiz. Bununla beraber meslek kuruluş amaçları ile mesleki faaliyetin kapsamı yönünden kamulaştırma işleminin denetime tabi tutulması ile olası keyfilik önüne geçilebilecektir.

¹²⁶ 01/06/2004 tarih ve 25479 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kanun'un 80'inci maddesinin 1'inci fıkrası “Odalar, borsalar ve Birlik amaçlarını gerçekleştirmek ve faaliyet konuları ile sınırlı olmak şartı ile yetkili organlarının kararı ve Bakanlığın izni ile kamulaştırma yapabilirler. Kamu yararı kararı Bakanlıkça verilir.”

¹²⁷ Danıştay İdari İşler Kurulu bir kararında, “ [...] 5174 sayılı Kanunun açık hükmü karşısında kamu tüzel kişiliğine sahip bir kamu kurumu olduğuna kuşku bulunmayan ticaret borsasının, 2942 sayılı Kanunun 30'uncu maddesine tabi olması hukuki bir zorunluluktur. Nitekim, mülga 5590 sayılı Kanunda kamulaştırma yetkisi olmayan ticaret borsalarına, 5174 sayılı Kanun ile kamulaştırma yetkisinin verilmesi de, ticaret borsasının 2942 sayılı Kanunun 30'uncu maddesi uygulamasında bir idare olduğu sonucunu doğurmaktadır.” demekle, İzmir Ticaret Odası ile ... Üniversite Rektörlüğü arasında 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 30'uncu maddesi uyarınca taşınmaz devrine ilişkin çıkan uyumsuzlukta, Ticaret Borsasının Kamulaştırma Kanununun 30'uncu maddesi kapsamındaki idarelerden olduğu, malının da kamu malı olduğuna hükmetmiştir. Danıştay İdari İşler Kurulu, T: 16.02.2012, E: 2001/7, K: 2012/1. Uyap Bilgi Bankası, erişim/ 19 Mayıs 2019

¹²⁸ Atik, Ayşegül Çoban (2013), **Kamulaştırmada Yargısal Denetim**, Doktora Yeterlik Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü s.45
<http://acikerisim.selcuk.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/752/354851.pdf?sequence=1&isAllowed=y/>.

yapılanmasında özel hukuka tabidir.¹²⁹ Bunun sonucu olarak da malları kanunda aksine hüküm yoksa haczi kabildir.¹³⁰

İstihdam ettikleri personel ile arasındaki ilişkide kural olarak özel hukuk uygulanacağından doğacak uyuşmazlıkta adli yargı yeri görevli olacaktır.¹³¹

1.3.2.2.7. Organlarının Mensuplarınca Seçilmesi

Anayasa'nın 135'inci maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre seçileceği belirtilmiştir. Aynı maddeye göre yargı makamlarının gözetiminde ve gizli oy verme usulüyle yapılacak seçimlerde siyasi partiler aday gösteremeyecektir. Merkezi yönetimin bu kuruluşların organlarının seçiminde bir dahli söz konusu değildir.¹³² Buradan hareketle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının demokratik örgütlenmeler olduğu söylenebilir.¹³³ Öte yandan mensuplarının yönetime katılımı ve işleyişlerindeki demokratiklik konusunda bazı çekincelerin bulunduğu da bir gerçektir.¹³⁴

Anayasa'da seçimlerin yargı gözetimi altında yapılması öngörüldüğünden kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında seçimler, ilçe seçim kurulu başkanı olan

¹²⁹ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 604.

¹³⁰ Yargıtay bir kararında meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliğinin ceza hukukunu ilgilendirdiği, genel bütçeye dâhil olmadığı, kanununda da haczedilmezliğe ilişkin özel bir hüküm bulunmadığı gerekçesiyle Ziraat Oda ve Birliğinin mallarının devlet malı olmadığına ve haczinin kabul olduğuna hükmetmiştir. Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, T:27.10.1994, E:1994/12721 K:1994/13068. <http://www.turkhukuksitesi.com/showthread.php?t=33149> /erişim 20 Mayıs 2019

¹³¹ Uyuşmazlık Mahkemesi bir kararında ziraat odası genel sekreteri olarak çalışan personelin işçilik alacaklarının tahsili yönünde açtığı davada, statüsünün memur olduğundan bahisle idari yargının görevli olduğuna karar vermiştir. (Uyuşmazlık Mahkemesi, T: 03.5.2010, E: 2009/277, K:2010/112). Yakın tarihli bir kararında ise yine ziraat odasında 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu'na tabi çalışmış hizmetli personelin açtığı aynı mahiyetteki davada, personelin memur olmadığı gerekçesiyle adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir. (Uyuşmazlık Mahkemesi, T:28.01.2019, E:2018/905, K:2019/54). <http://www.kararlar.uyusmazlik.gov.tr/> erişim 04 Mayıs 2019.

¹³² Günday, a.g.e., s. 567.

¹³³ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, s. 218.

¹³⁴ Üye sayısı yirmi bin den fazla olan dokuz adet kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşu mensuplarından rastgele seçilen toplam 2.200 kişi üzerinde, yüz yüze ve telefonla mülakat yapılarak gerçekleştirilen anket araştırmasında; araştırmaya katılanların yaklaşık üçte biri "isteyen herkesin meslek kuruluşlarında yönetime gelemeyeceği" şeklinde görüş bildirmiştir. Örnek olarak Barolar Birliği ile ilgili böyle düşünenlerin oranı % 37 olarak tespit edilmiştir. Oranın bu denli yüksek oluşu, meslek kuruluşlarının kanunlarında öngörülen seçim sistemleri nedeniyle meslek kuruluşlarında yönetimde tekelleşme ve mensupların kuruluşların faaliyetlerine katılımında sorunu olduğu tespitlerine yer verilmiştir. Araştırma sonucunda yapılan tespitler için bkz. Çaha, Yayla, Şahin, a.g.e., s. 125-128.

hâkimin denetim ve gözetiminde yapılır. Seçime ilişkin esas ve usuller ilgili meslek kuruluşlarının kanunlarında düzenlenmektedir. Birçoğu benzerlik gösterdiği üzere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçim sistemleri çoğulculuktan uzak *çoğunlukçu* bir düzlemedir.¹³⁵ Bunun sonucu oyu fazla olan grubun listesindeki adayların tümü seçilmekte temsilde adaletin sağlanması güçleşmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, birlik, federasyon ve konfederasyon olarak isimlendirilen çatı örgütlerinin yöneticileri çift kademeli bir seçimle belirlenmektedir. Mesleğin mensupları, meslek alt kuruluşunun organlarını seçerken üst kuruluşun da genel karar organının teşkili için seçimle temsilciler gönderir. Genel karar organını teşkil eden bu temsilciler (delegasyon) ise üst kuruluşun yöneticilerini belirlemektedir. Delegasyonda meslek alt kuruluşlarının sayısal olarak temsilde farklı uygulamalar bulunmaktadır. Aksi yönde geçmiş kararları olsa da, son dönemde Anayasa Mahkemesi'nin delege sayısının belirlenmesine dair kararları istikrar kazanmıştır.¹³⁶ Yüksek Mahkeme sahip olunan üye sayısı ile artan oranlı delege seçme hakkını temsilde adaletin gereği saymış, buna dair kanuni düzenlemeyi Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.¹³⁷

Kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşlarının genel karar organlarındaki delegasyonun teşkilinde alt kuruluşların üye sayısı ile artan oranlı şekilde kanunda bir sistem mevcut olup bununda azami sınırı yine kanun koyucunun takdiri ile belirlenmiştir. Kanaatimize göre delegasyon teşkilinde odaların üye sayısı kıstasına bir sınırlama getirilmediği takdirde, çoğulcu anlayış yerini çoğunluğun katı idaresine bırakacağından mesleğin ülke çapında değil sözü geçen oda bazında temsili sonucunu doğuracaktır. Öte yandan üye sayısı çok fazla olan odaların temsilde diğerleriyle

¹³⁵ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, s. 457.

¹³⁶ Avcı, a.g.e., s. 229.

¹³⁷ Anayasa Mahkemesi, Türk Diş Hekimleri Birliği Genel Kurulu'na üye sayısı iki yüze kadar odaların beş, beş yüze kadar olanların yedi, beş yüzden fazla olan odaların ise en fazla on delege göndermesini öngören yasal düzenlemeyi, fazla sayıda üyeye sahip olan odaların çok daha azına sahip diğerleriyle aynı delege sayısı ile temsili, Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Karar gerekçesinde özetle şöyle denilmiştir: “ [...] *Demokrasinin olmazsa olmaz kuralı seçimdir. Demokratik seçimin en önemli niteliği ise adil bir temsil ilkesine dayalı serbest, eşit ve genel-oy esasını içermesidir. Hukuk devletinin bir gereği olarak adaletli bir hukuk düzeninin kurulabilmesi de, diğer seçimler yanında kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinin seçimlerinde de seçime katılacakların adil bir biçimde temsil edilmesine bağlıdır. Temsilde adaletin sağlanamadığı bir seçimin demokratik olmasından ve hukuk devleti ilkesine uygunluğundan söz edilemez.*” AYM, T: 27.10.2011, E: 2011/55, K: 2011/146, R.G. Tarih-Sayı: 17.03.2012-28236. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 11 Mayıs 2019.

aynıyet içinde olması eşitliğe ve hakkaniyete aykırı olacaktır. Kanunda belirlenen oranların daha da kademelendirilmesiyle çoğunluk iradesinde tahakkümün önüne geçileceği gibi temsilde oluşacak hakkaniyetsiz durumun da giderilebileceğini düşünmekteyiz.

1.3.2.2.8. Zorunlu Üyelik Sisteminin Bulunması

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına üye olmaksızın mesleğin icra edilmesi söz konusu olmadığından bu kuruluşlarda zorunlu üyelik sisteminin bulunduğu söylenebilir.¹³⁸ Bunun istisnası Anayasa'nın 135'inci maddesinin 2'inci fıkrasında düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmayacaktır. Avrupa Komisyonu yeni ismiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) bir kararında, Belçika Devleti tarafından kurulan ve dernek statüsünde olmayan *Ordre des Médecins* isimli meslek kuruluşuna üyeliğin zorunlu olmasının, başkaca mesleki örgütlenmeye engel teşkil etmediğinden, ayrıca kuruluş dernek olmadığından yalnızca dernekleri ilgilendiren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11'inci maddesinde düzenlenen örgütlenme özgürlüğünü ihlal etmediğine karar vermiştir.¹³⁹

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında zorunlu üyelik sisteminin tartışmaları beraberinde getirmiştir. *Aslan*'a göre; üyeliğin ihtiyari olduğu bir sistemde, ortaya küçük ölçekli ve siyasal otoriteler önünde etkisiz meslek örgütleri çıkacak, dahası bu bölünmüşlükle mesleki standartların belirlenmesi zorlaşacaktır. Bundan başka bölünmüşlük nedeniyle az sayıda üyeye faaliyet göstereceğinden, aidat gelirleri de yetersiz hale gelecek bu kuruluşların etkileri zayıflayacaktır.¹⁴⁰ *Gözler* ise, temel hak ve hürriyetlerin ancak hakkın ilişkin olduğu maddede belirtilen özel sebeplere dayalı olarak sınırlanabileceği, çalışma hürriyetini düzenleyen Anayasa'nın

¹³⁸ Günday, a.g.e., s. 567.

¹³⁹ AİHM, Le Compte, Van Leuven ve De Meyere/Belgium. T: 23.06.1981, Başvuru No: 6878/75, 7238/75. Ayrıntılı bilgi için bkz. Dutertre, Gilles (2003), **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarından Örnekler**, Ankara:Avrupa Konseyi Yayınları, s. 278 <https://www.anayasa.gov.tr/media/3600/aihmkararlarindanornekler.pdf> erişim 17 Mayıs 2019.

¹⁴⁰ Aslan, Zehreddin (2013), "*Meslek Kuruluşlarına Zorunlu Üyeliğin Üzerine Hukuki Bir Değerlendirme*", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 15(Özel sayı):1229-1240, s. 1240.

48'inci maddesinde de herhangi özel bir sınırlama sebebi bulunmadığı, bu nedenle Anayasa'nın 48'nci maddesi ile tanınan *çalışma ve sözleşme hürriyetinin* meslek kuruluşlarında mevcut olan zorunlu üyelik sistemiyle hukuka aykırı olarak sınırlandırıldığını ileri sürmektedir.¹⁴¹

Kanaatimizce hiç değilse tabiplik, avukatlık, eczacılık ve noterlik gibi toplum sağlık ve düzeni yönünden büyük önemi haiz meslekler yönünden, mesleğin sürdürülebilirliğinin, mesleki disiplin ve standartların sağlanması, nihayetinde kamu hizmetinin etkin bir biçimde yürütülmesi için üyeliğin zorunlu olması düşüncesi yerindedir. Bu düzen sağlanırken zorunlu üyelik anayasal düzenleme olmaktan çıkarılmalı, mesleklerin niteliğine göre üyeliğin rejimi ilgili kanunlarda düzenlenmelidir. Bundan başka üyeliğin zorunlu olmadığı hallerde denetim boşluğu kabul edilemeyeceğinden, meslek kuruluşları üzerinden yapılan denetimi bu defa merkezi idare üstleneceğinden gereksiz iş yüküyle uğraşılacak ve bu yapılırken ihtisasın getirdiklerinden mahrum kalınacaktır.

1.3.2.2.9. Kuruluş Gayeleri Dışında Faaliyette Bulunamamaları

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları daha evvel bahsettiğimiz üzere ihtisas prensibine dayalı kuruluşlardır. Bunun bir sonucu olarak da ihtisasını ilgilendiren ve kuruluş gayeleri dışında faaliyette bulunmaları düşünülemez.¹⁴² Kaldı ki, Anayasa'nın 135'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş gayeleri dışında faaliyette bulunamayacağı açıkça belirtilmiştir. Bu kuruluşların, kuruluş gayelerinin neler olduğu çerçevede Anayasa'da belirlenmiş, kuruluş gayeleri kapsamında ne tür faaliyetlerde bulunulacağı kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır.

Mesleki kuruluş gayeleri dışında faaliyette bulunma yasağının barolara ilişkin bir istisnası olarak 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 4667 sayılı Kanun ile değişik 76'ncı maddesi ile aynı Kanun'un 95'inci maddesinin 21'inci bendi düzenlenmelerine değinmek gerekir. Kanun'un 76'ncı maddesinde baroların mesleki kuruluş gayeleri sayılırken meslekle doğrudan ilgili olmayan "hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve koruma" gayesinin de bulunduğu belirtilmiş, baro yönetim kurulunun

¹⁴¹ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 602.

¹⁴² Gözler, **İdare Hukuku**, s. 603.

görevlerinin sayıldığı 95’inci maddesinin 21’inci bendinde de, yönetim kurulunun, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmakla görevli olduğu belirtilmiştir. Bu cümleden olarak baroların; mesleki bir kuruluş olmanın ötesinde hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak gibi kanuni hak ve yükümlülüğüne bağlı olarak diğer meslek kuruluşlarından farklı bir konuma sahip olduğu söylenebilir. Baroların hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunma ve koruma işlevi kapsamında idari yargıda menfaati ihlal edilen olarak dava açabileceği söylenebilir. Danıştay yakın tarihli birçok kararında baroların hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunma ve koruma işlevine; konunun “avukatlık mesleği ile ilgili olması” veya “konu hakkında öncesinde verilmiş yargı kararının uygulanmaması”¹⁴³ hallerinde üstünlük tanımış, bunun haricinde mesleği doğrudan ilgilendirmeyen konularda baroların subjektif dava açma ehliyetinin bulunmadığına hükmetmiştir.¹⁴⁴

¹⁴³ “[...], barolar, yargılama faaliyetinde bulunan avukatların bağlı olduğu meslek kuruluşu sıfatı ile mesleki çalışmalarının yanında hukukun üstünlüğünü korumak ve savunmakla da yükümlü olduklarından, İzmir Barosu Başkanlığının, yargı kararının uygulanmadığını öne sürerek dava konusu düzenlemenin iptali istemiyle açtığı davada menfaat ilgisinin olduğunun kabulü gerektiğinden, davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin Daire kararında hukuki isabet görülmemiştir”. Danıştay İDDK, T:06.02.2017, E:2015/1550, K:2017/388. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 8 Mayıs 2019.

¹⁴⁴ “[...], baroların hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmak konusunda yasal olarak yetkili kılındığı konusunda duraksama bulunmamasıyla birlikte, Baroların hukukun üstünlüğünü savunma görevinin avukatlık mesleğinin geliştirilmesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğinden, Baroların avukatlık mesleğini ilgilendirmeyen ve avukatların ortak menfaatlerini koruma amacı dışında kalan işlemleri dava konusu etmesi durumunda, bu davaların subjektif ehliyet koşulunun bulunmaması nedeniyle reddedileceği tabiidir. Bu itibarla, Baroların yukarıda yer verilen kuruluş amaçları dikkate alındığında; davacılar Balıkesir Barosu Başkanlığının dava konusu işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı anlaşıldığından, adı geçen davacı yönünden davanın ehliyet nedeniyle reddedilmesi gerekmekte olup, İdare Mahkemesi kararında, bu yönüyle de hukuka uyarlık bulunmamaktadır...” Danıştay 14.Dairesi, T:29.03.2018, E:2017/3755, K:2018/1220. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 8 Mayıs 2019. *Benzer diğer kararlar için bkz.* Danıştay İDDK, T:25.12.2017, E:2017/1836, K:2018/4534; Danıştay İDDK, T:25.12.2017, E:2017/2931, K:2018/4533.

Danıştay nadiren de olsa baroların ailenin korunması,¹⁴⁵ imar ve çevre hukukuna¹⁴⁶ veya temel insan haklarına¹⁴⁷ ilişkin konularda Avukatlık Kanunu'nun 76'ncı maddesine dayalı dava açma ehliyetinin bulunduğuna işaret etmiştir. Baroların hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını koruma adına ceza kovuşturmasına katılan olarak dâhil olması hususunda Yargıtay yerleşmiş içtihatlarında dar yorum yapmakta, işkence,¹⁴⁸ kadın cinayeti¹⁴⁹ ve cinsel saldırı suçları da dâhil olmak üzere suçtan

¹⁴⁵ “[...], davacı Baro'nun, ‘6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanuna İlişkin Uygulama Yönetmeliği’nin iptalini istemekte hukuken korunan menfaati bulunmadığı, dolayısıyla ehliyet yönünden davanın reddi gerektiği yolundaki oylarına karşın, dava konusu işlemin iptalini istemekte davacının menfaatinin bulunduğuna...”. Danıştay İDDK, T:29.03.2018, E:2016/5406, K:2018/1397. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 7 Mayıs 2019.

¹⁴⁶ “[...], Türkiye Barolar Birliği ve Adana Barosu'nun söz konusu işlemle menfaat ilişkisi bulunmadığından, davanın anılan davacılar bakımından ehliyet yönünden reddi gerektiği oyuna karşılık; Bakanlar Kurulu kararı ile getirilen dava konusu düzenlemenin, genel düzenleyici işlem niteliği ve bu işlem ile hukuka aykırı şekilde çevre ve insan sağlığının etkileneceği iddialarıyla bakılmakta olan davanın açıldığı hem çevre, hem de sağlık açısından hukuka aykırılıklar içerdiğinin tabip odası ve baro tarafından öne sürüldüğü anlaşıldığından; anılan davacıların kuruluş amaçları ile düzenleyici işlem arasında öngörülen subjektif ehliyet koşulu olan kişisel, meşru ve güncel bir menfaat ihlalinin ve dolayısıyla bu davada taraf ve dava ehliyetinin bulunduğuna oyçokluğu ile karar verilerek...” Danıştay 10. Dairesi, T:07.05.2018, E:2017/3950 sayılı yürütmenin durdurulması kararı. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 8 Mayıs 2019.

¹⁴⁷ “[...], Tunceli ilindeki bazı bölgelerin "Geçici Askeri Güvenlik Bölgesi" olarak ilan edilmesine ilişkin 21/08/2015 günlü, 2015/8058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle açılan bu davada, davacı tarafından, dava konusu işlemin, Anayasa'nın 23. maddesi ile teminat altına alınan, herkesin yerleşme ve seyahat hürriyetine sahip olması ve 53. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkının korunması ile ilgili olduğu iddialarıyla; bir başka deyişle, Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin ihlal edildiği öne sürülerek iptali istenilmektedir. Bu itibarla, davacı Tunceli Barosu Başkanlığının hukuka aykırılık iddiaları da dikkate alındığında, temel hak ve özgürlükleri etkileyen dava konusu düzenlemenin iptalini istemekte, davacı Baronun menfaatinin bulunduğunu kabul etmek gerekmektedir...” Danıştay İDDK, T:06.02.2017, E:2016/5278, K:2017/386. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 8 Mayıs 2019. *Temel hak ve özgürlüklere ilişkin benzer başka bir kararda ise*, “[...], Terör olayları ile ilgili alınacak tedbirleri, uygulamaları ve yapılacak müdahalelerin etkinliğini artırmak amacıyla Başbakanlık Koordinasyon Merkezi ve Başbakanlık Takip Merkezi kurulmasına ilişkin 05.08.2015 günlü, 010-06 sayılı genelgenin iptali istemiyle açılan bu davada; dava konusu işlemin, Anayasa'da güvence altına alınan özel hayatın gizliliği, genel kamu yararı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin ihlal edildiği öne sürülerek iptali istenilmektedir. Bu itibarla, davacı Ankara Barosu Başkanlığının hukuka aykırılık iddiaları da dikkate alındığında, temel hak ve özgürlükleri etkileyen dava konusu düzenlemenin iptalini istemekte, davacı Baronun menfaatinin bulunduğunu kabul etmek gerekmektedir...” denilmekle dava ehliyetinin varlığı kabul edilmiştir. Bkz. Danıştay İDDK, T:06.02.2017, E:2016/4670, K:2017/385. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 8 Mayıs 2019.

¹⁴⁸ Yargıtay 8. Ceza Dairesi, T: 28.09.2011, E: 2011/8725, K: 2011/10163. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 15 Mayıs 2019.

¹⁴⁹ Kamuoyunda “Özgecan Aslan cinayeti” olarak bilinen davada Yargıtay, Baroların katılma talebini doğrudan zarar görme şartı gerçekleşmediğinden reddetmiştir. “[...], şikâyetçi Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu, İzmir Barosu Başkanlığı, Adana Kadına Özgürlük ve Eşitlik Derneği ve Hatay Barosu Kadın Hukuku Komisyonu Başkanlığının, sanıklar hakkında nitelikli kasten öldürme ve nitelikli cinsel saldırı suçlarından açılan kamu davalarına, suçtan doğrudan zarar görmediklerinden katılma ve sanıklar hakkında bu suçlardan kurulan hükümleri temyiz etme hak ve yetkileri bulunmadığından temyiz istemlerin reddine...” Yargıtay 1. Ceza Dairesi, T: 27.03.2017, E: 2017/438, K: 2017/923. Uyap Bilgi Bankası/erişim 15 Mayıs 2019.

doğrudan zarar görmediği hallerde baroların katılma hakkının olmadığına hükmetmektedir.

Meslek kuruluşlarının faaliyetlerini sürdürürken kuruluş gayelerine göre Anayasa ve kanunların kendisine çizdiği sınırlar dairesine kalıp kalmadığını tespiti ise, çözümü yorum ve takdir gerektiren bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Takdir ve yorum gerektiren birçok meselede olduğu gibi faaliyetlerin gayeye uygun olup olmadığı önüne gelen uyuşmazlıkta yargı makamlarınca tespit edileceği söylenebilir.¹⁵⁰

Varlık sebebi ve gayesi bir mesleğin çıkarlarını gözetmek olan meslek kuruluşunun, buna aykırı olarak örneğin rant veya siyasal bir harekete eklenilerek iktidar peşinde koşması, bu kuruluşu tanıyan kamusal imtiyazlara dair hakların kötüye kullanılması olarak değerlendirilebilir.¹⁵¹ Burada değinilmesi gereken diğer bir husus, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının siyasetle olan ilişkisi ve siyasi faaliyette bulunmasının kuruluş gayesine aykırılık teşkil edip etmeyeceğidir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, tekel olmalarına dayalı, çok sayıda meslek mensubunu bünyesinde bulunduran büyük çapta örgütler olarak siyasal iktidarlara karşı tutum ve tavırlarıyla siyasi arenada boy gösteren önemli figürler olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁵² Üstlendikleri bu rol nedeniyle meslek kuruluşlarının siyasi faaliyetlerinin, amaç dışı olup yasak kapsamında kalıp kalmadığı değerlendirilirken kanaatimizce dar yorum yapılmalıdır.¹⁵³ Meslek kuruluşlarının temsil ettiği mesleğin statüsünün iyileştirilmesi adına mesleğin sorunlarını siyasal otoriteye iletmesi ve bu sorunların çözüm sürecine katılması, bu kuruluşların varlık sebebi olan mesleği koruma gayesinin tabii bir sonucudur. Bu nedendir ki mesleği

¹⁵⁰ Yıldırım vd., a.g.e., s. 278.

¹⁵¹ Avşarbay, Dilekci, a.g.e., s. 335.

¹⁵² Hakyemez, Yusuf Şevki (2011), “*Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*”, **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Sivil Toplum ve Demokrasi**, ed. Atilla Yayla; Bican Şahin, Ankara:Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, 49-87, s. 86.

¹⁵³ 1982 Anayasası’nın 135’inci maddesinin 3’üncü fıkrasının 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesi halinde meslek kuruluşlarının siyasetle uğraşamayacakları, siyasi partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemeyeceği açıkça düzenlenmişti. Yapılan değişiklikle bu kısıtlamalar kaldırılmış sadece kuruluş gayeleri dışında faaliyet göstermeleri yasaklanmıştır. Buradan hareketle de bu kuruluşların siyasi faaliyette bulunmalarının önünde engel olmadığı söylenebilir. Günday, a.g.e., s. 568. Bu görüşten hareketle dahi meslek kuruluşlarının siyaset yasağının kapsamı dar yorumlanması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

ilgilendiren konularda yürüttüğü siyasi faaliyetleri amaç dışı yasak faaliyet olarak nitelenmemelidir.¹⁵⁴ Diğer taraftan bu kuruluşlarda zorunlu olarak yer alan çok sayıda meslek mensubunun farklı birçok siyasî görüşe sahip olduğu nazara alındığında, bu kuruluşların yönetimlerinin tek bir siyasi parti veya görüş ekseninde hareket etmesi demokratik ve ahlaki bir sorun olarak kabul edilebilir.¹⁵⁵

Anayasal düzlemde meslek kuruluşlarının siyasetle olan kesişim noktalarından biri de bu kuruluşların organlarının seçimleridir. Seçimlerde siyasal partilerin aday göstermesi Anayasa'nın 135'inci maddesi ile yasak edilmiştir. Kanun koyucu burada siyasal figürlerin meslek kuruluşlarının organlarında yer almasını yasaklamıştır.

Buradan hareketle meslek kuruluşu organlarını oluşturanların da engel açık bir hüküm olmasa da siyasi partilerde yer almasının yasak olduğu ileri sürülebileceği kanaatindeyiz.¹⁵⁶

1.3.2.2.10. Disiplin Yaptırımı Uygulayabilmeleri

Anayasa'nın 135'inci maddesi gereğince kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının varlık sebeplerinden önemli bir tanesi de temsil ettiği mesleğin mensuplarının disiplinini sağlamak ve mesleğin ahlaki değerler içinde sürdürülmesini temin etmektir. Meslek kuruluşlarının bunu yaparken kullanacağı en etkili enstrümanın disiplin yaptırımları olduğu söylenebilir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, yönetmelik vb. genel düzenleyici işlemlerle mesleğin sürdürülebilirliğini teminen meslekin icrasına yönelik uyulması zorunlu kuralları belirleyebilirler.¹⁵⁷ Belirledikleri kuralların uygulanmasına yönelik denetim tedbirlerine başvurabilir nihayetinde bu kurallara uymayan meslek

¹⁵⁴ Şaylan, Gencay (1998), “*Demokrasilerde Meslek Kuruluşlarının Yeri ve İşlevleri*”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, Ankara:Türk Tabipler Birliği Yayınları, 13(4), 281–283, s.283. <http://www.belgelik.dr.tr/toplumhekim/browserecord.php?-action=browse&-recid=1326/erişim> 10 Mayıs 2019.

¹⁵⁵ Yayla, Atilla (2011), “*Yeni Anayasa ve Meslek Kuruluşlarının Statüsü*”, **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Sivil Toplum ve Demokrasi**, ed. Atilla Yayla, Bican Şahin. Ankara:Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, 214-217 s. 216.

¹⁵⁶ Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında asli ve sürekli görev yapan, işçi statüsünde olmayan personelin Anayasa'nın 128.maddesine göre diğer kamu görevlisi olduğuna ve bunların Siyasal Partiler Kanunu'na göre siyasal partilere üye olamayacağı ileri sürülen görüş için bkz. Avcı, a.g.e., s. 198.

¹⁵⁷ Bu düzenleyici işlemler idari nitelikli olup iptali için idari yargı yerine müracaat mümkündür. Gözler, **İdare Hukuku**, s. 605.

mensupları aleyhinde disiplin yaptırımları uygulayabilirler. Mesleki disiplinin sağlanması mesleğin mensupları kadar mesleğin sunduğu hizmetlerden yararlananlar için de fayda getirecektir.¹⁵⁸

Anayasa'nın 129'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasına göre disiplin yaptırımlarının yargı denetimine tabi olduğu düzenlendiğinden, meslek kuruluşlarınca tatbik edilen yaptırımların iptali ile yaptırımlara bağlı oluşan zararın tazmini için nihai olarak idari yargı yerine müracaat mümkündür.¹⁵⁹

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları disiplin hükümlerini yalnızca üyeleri hakkında tatbik edebilecektir. Başka bir ifadeyle disiplin hükümleri kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde kamu görevlisi olarak mesleği icra edenler hakkında tatbik edilemeyecektir. Üye olmayan bu kişiler hiyerarşik düzen içinde yer aldıkları yetkili idarelerce disipline tabi tutulacaklardır.¹⁶⁰ Danıştay buna ilişkin verdiği bir kararında, devlet hastanesinde görevli tabibe meslek kuruluşu tarafından verilen disiplin cezasını, tabibin kuruluşa üye olmadığı ve ceza verme yetkisinin disiplin amirlerinde olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.¹⁶¹ Bu yaklaşım anayasa ile korunan eşitliğe aykırı olduğundan ve idari hiyerarşi içinde bulunmanın mesleki yönden denetimi de kapsamaması gerektiğinden bahisle eleştirilmiştir.¹⁶² Kanaatimizce kamu görevlisi olan meslek mensubunun memuriyetinin sonucu olarak idareye karşı yükümlülükleri zaten vardır. Bunun dışında salt o mesleğin mensubu olmanın getirdiği, mesleğin kendisine ve bilhassa diğer meslektaşlara karşı yükümlülüklerinin de olduğu kabul edilmeli, memuriyetiyle alakalı olanlar dışında mesleğin itibarını azaltan ahlak dışı davranışların varlığı halinde üye olup olmadığına bakılmaksızın meslek kuruluşunca disiplin yaptırımı tatbik edilebilmelidir.¹⁶³

¹⁵⁸ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, s. 579.

¹⁵⁹ Avcı, a.g.e., s. 208.

¹⁶⁰ Avcı, a.g.e., s. 208.

¹⁶¹ Danıştay 8. Dairesi, T:25.9.2000, E:2000/2537, K:2000/5508. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 7 Mayıs 2019

¹⁶² Günday vd., a.g.e., s. 30.

¹⁶³ Danıştay, kamu hastanesinde görevli iki tabibin birbiriyle kavga ettiği olayda, hastane yönetimince başlatılan disiplin soruşturmasına ait bilgi ve belgelerin davacı meslek odasınınca istenmesinin reddine dair İl Sağlık Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davada, eylemi; kamu görevi dışında, meslek mensubu kimliğiyle mesleki ahlak ve deontoloji kurallarına aykırı davranış olarak nitelemiş nihayetinde ilgili meslek odasınınca disiplin cezası verilebileceği gerekçesiyle işlemin iptal etmiştir. Danıştay 10. Dairesi, T:08.05.2009, E:2009/4550 K:2009/3725. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 7 Mayıs 2019.

Disiplini gerektirir davranışın memuriyetle mi yoksa mesleki sıfatla mı ilişkili olduğunun yorumunu ise uyuşmazlıkta yargı yeri yapmalıdır.¹⁶⁴

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının disiplin yetkisinin üyeleriyle sınırlı olmasına dair Danıştay başka bir kararında yarı zamanlı, başka deyişle hem kamu hastanesinde hem de serbest olarak çalışan meslek mensuplarının, mesleği serbest olarak icra ettikleri sırada işledikleri kabahatlerden ötürü meslek kuruluşunun disiplin yaptırımını tatbik edebileceği gerekçesine dayanmıştır.¹⁶⁵



¹⁶⁴ Danıştay bir kararında disiplin hukuku yönünden mesleğin kamuya bağlı veya serbest olarak icrasının farkı olmadığı, esas olanın disiplin yaptırımını gerektirir davranışın kamu görevinden mi yoksa serbest meslek icrasından mı kaynaklandığının tespiti olduğuna karar vermiştir. Danıştay İDDK, T:29.112007, E:2004/762 K:2007/2427. Uyarı Bilgi Bankası/ erişim 7 Mayıs 2019.

¹⁶⁵ Danıştay 8. Dairesi, T:20.03.2002, E:2000/4960, K:2002/1659. Bkz. Avcı, a.g.e., s. 210.

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARINDA DİSİPLİN YAPTIRIMLARI

Bu bölümde, yaptırım ve idari yaptırım kavramlarından hareketle disiplin yaptırımı kavramsal olarak incelenecek, disiplin yaptırımı uygulamasında hâkim ilkeler belirlenecek ve nihayetine çalışmanın temeli olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanacak disiplin yaptırımlarının neler olduğu, istatistiksel verilerle birlikte ilgili mevzuat kapsamında yoruma girmeksizin açıklanacaktır.

2.1. YAPTIRIM VE İDARİ YAPTIRIM KAVRAMLARI

Yaptırım, sözlük anlamıyla kurala karşı gelene verilen cezadır.¹⁶⁶ Hukuki tabiriyle yaptırım, davranışlarıyla hukuk düzenini bozan kimseye, kuralı koyan otoritenin verdiği tepkidir. Başka bir tanıma göre yaptırım, kurala uymayan kişi için hukuk düzeninde öngörülen sonuçtur.¹⁶⁷

İdari yaptırım ise idareye yönelik kuralları koyan veya işleten otoritenin, kurallara uymayanlara, kanunlar dairesinde ve doğrudan kamu kudretini kullanarak kurallara uyulmasını teminen verdiği kararlardır. Başka bir ifadeyle ilgililerinin kuralları koyan otoriteye karşı sorumluluklarını yerine getirmeye yönelik yaptırımlara idari yaptırımlar diyebiliriz.¹⁶⁸ İdareye tanınan yaptırım tatbik etme yetkisi sahip olduğu kamu kudretinden kaynaklanmaktadır.¹⁶⁹ Anayasa Mahkemesi'nin tanımladığı haliyle idari yaptırım, idarenin bir yargı kararına muhtaç olmaksızın kanunların açıkça

¹⁶⁶ TDK. Güncel Türkçe Sözlük.

¹⁶⁷ Esener, Turhan (2000), **Hukuk Başlangıcı**, 3.Baskı, İstanbul:Alkım Yayınevi, s. 157.

¹⁶⁸ Günday, a.g.e., s. 233.

¹⁶⁹ Erol, Atanur (2009), **İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları**. Yüksek lisans yeterlik tezi, Edirne:Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü s. 3. <http://193.255.140.18/Tez/0074441/METIN.pdf> erişim 16 Mayıs 2019.

verdiği bir yetkiye dayalı olarak, idare hukukuna has yöntemlerle, doğrudan doğruya tatbik ettiği yaptırımlardır.¹⁷⁰

İdari yaptırım, temel olarak kanun veya kanunun açıkça yetki verdiği hallerde tatbik edilen özü itibarıyla idari bir işlemdir.¹⁷¹ İdari yaptırımlar, kaynağını kanunundan alan, idari düzene aykırı davrananlara uygulanan, cezalandırıcı ve caydırıcı niteliği haiz idari işlemler” olarak da tanımlanabilir.¹⁷²

2.2. İDARİ YAPTIRIMIN BİR TÜRÜ OLARAK DİSİPLİN YAPTIRIMI

Disiplin yaptırımları, kamu hizmetiyle görevli olanların bu hizmeti yürüttükleri sırada hizmetin gereklerine ilişkin kurallara aykırı davranışları halinde uygulanacak idarî yaptırımlardır.¹⁷³ Bir başka tanıma göre, bir teşkilatın iç organizasyonuna dair kurallara uyma yükümlüğü bulunanların, bu kurallara uymadıklarında haklarında tesis olunan tek yanlı ve zorlayıcı bir kısım işlemlerdir.¹⁷⁴ Bu son tanımdan da anlaşılacağı üzere yöneldiği muhataplar ve korumayı amaçladığı düzen itibarıyla disiplin yaptırımlarının kapsamının idari yaptırımlara nazaran daha dar olduğu söylenebilir. İdari yaptırımlar toplumun genel düzenini koruma gayesiyle toplumu oluşturan bireylerin büyük kısmını muhatap alırken, disiplin yaptırımları belirli bir kurum veya organizasyonunun düzenini sağlama gayesiyle yalnızca o kurum veya organizasyonun unsurlarını muhatap almaktadır.

Disiplin yaptırımlarının hukuki temeli olarak birden fazla yaklaşım bulunduğu ileri sürülebilir. *Sözleşme teorisine* göre kişi önceden belirli bir statüye kendisini yerleştirme adına bir kurum veya organizasyonla gönüllü olarak sözleşme yaparak, kurumun kendine özgü olan kurallarına uymadığı takdirde kendisine disiplin yaptırımını

¹⁷⁰ AYM, T:21.9.2004, E:2002/100, K:2004/109, R.G. Tarih-Sayı: 04.08.2006-26249. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 16 Mayıs 2019

¹⁷¹ Kurt, Hayrettin (2014), “*İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler*”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara:Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 18(1):131-178, s. 133. webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/18_1_7.pdf erişim 14 Mayıs 2019.

¹⁷² Erdinç, Burcu (2012), “*İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması*”, **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara:Ankara Barosu Yayınları,(2):241-276, s. 251.<http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/1944-2010/Dergiler/AnkaraBarosuDergisi/2012-2.pdf> erişim 15 Nisan 2019.

¹⁷³ Yıldırım, Turan (2001), “*Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı*”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Ankara:Anayasa Mahkemesi Yayınları, 18, 438-449, s.438. <https://www.anayasa.gov.tr/media/4667/yildirim.pdf> erişim 14 Mayıs 2019.

¹⁷⁴ Işıklar, Celal (2019), **Kamu Disiplin Yaptırımları**. Ankara:Adalet Yayınevi, s. 54.

uygulanmasını kabul edecektir.¹⁷⁵ Bu yaklaşıma göre disiplin yaptırımının, kaynağını özel hukuk sözleşmesinden aldığı söylenebilir.

Disiplin yaptırımının kaynağının *kurumsal kurallar* olduğunu savunan görüşe göre ise, kişinin yaptırıma konu sorumluluklarının ihtiyari olarak yaptığı sözleşmeden, değil temeli kamu gücüne dayalı olan işgal ettiği statüden kaynaklanmakta, statüleri belirleyen kurumsallığın tepesinde ise devlet bulunmaktadır.¹⁷⁶

Türk hukuk rejiminde disiplin yaptırımları niteliği itibarıyla çok çeşitli olması, mevzuatta dağınık olması ve farklı isimlendirmeler nedeniyle yaptırımlarda yöntemsel ve terminolojik bir birliğin varlığından söz edilemez.¹⁷⁷

Disiplin yaptırımlarını yalnızca gücünü kamu tüzel kişiliğinden alan otoriteler değil yargılama makamları da yargılamanın yürütümüne ilişkin kullanabilir. Örneğin 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 60'ıncı maddesi uyarınca hakkı olmadığı halde tanıklıktan çekinen kişiye disiplin hapis cezası verilmesi ile 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 42'inci maddesi uyarınca hâkimin kötü niyetle reddi talebinin esas yönünden kabul edilmemesi halinde verilecek para cezası yargılama makamlarınca verilen idari yaptırımlara örnek olarak gösterilebilir. Bundan başka çalışmanın temelini teşkil eden kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da donatıldıkları kamusal kudret ölçüsünde meslek kurallarına uymayan mensuplarına disiplin yaptırımını uygulayabilirler.

Disiplin hukukunda maddi gerçeğe ulaşma amaçlandığından disiplin yaptırımına giden süreçte kural olarak delil serbestisi ilkesi caridir.¹⁷⁸

Kamu hukukuna ilişkin disiplin yaptırımları, tek taraflı ve zorlayıcı olması gibi özellikleriyle idari yaptırımlarda olduğu gibi birer idari işlemlerdir.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 8.

¹⁷⁶ Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 10.

¹⁷⁷ Işıklar, a.g.e., s. 536.

¹⁷⁸ Canoğlu, Veysel Candan (2018), “*Disiplin Soruşturmasında Delil ve İspat*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 31(138):237–273, s. 243.

¹⁷⁹ Disiplin yaptırımlarının, yemin verdirek tanık dinleme, delil toplama gibi bir vekil marifetiyle savunma yapabilmek gibi süreçleri bulunması, öte yandan yaptırımı uygulayanların yargı organlarının teminatına sahip olmaması gözetilerek, disiplin yaptırımlarının yargı benzeri işlem olarak niteleyenlerde vardır. Bkz. Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 34.

İdari işlem idari makamlarca, kamu hizmetinin görülmesi adına ve kamu kudretine dayalı olarak hukuken bir yenilik doğuran, idarenin tek yanlı olarak yaptığı irade açıklamasıdır.¹⁸⁰

Danıştay bir kararında idari işlemi, idari makamların kamu kudretini kullanarak kamu hukuku alanında yaptığı tek yanlı, kesin ve doğrudan icra edilebilir niteliği haiz işlem olarak tanımlamış, idari işlemin en belirgin niteliğinin ilgilisinin isteğine bağlı olmaksızın idarenin tek yanlı iradesi ile ilgililerin hukuksal durumunu etkileyebilmesi olarak belirtmiştir.¹⁸¹

Anayasa'nın 129'uncu maddesinin 3'üncü fıkrası uyarınca disiplin yaptırımları nitelik gözetmeksizin yargı denetimine tabi olacaktır. Yaptırımların hukuka uygunluğu ise yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsuru üzerinden idari yargı yerince denetlenecektir. Disiplin yaptırımlarının idari işlem olması uyarınca unsurları yönünden yapılması gerekli yargı denetimine ileriki bölümde yer verilecektir.

2.3. DİSİPLİN YAPTIRIMININ AMAÇ VE FONKSİYONLARI

Disiplin yaptırımları içinde birden fayda ve gaye barındırmaktadır. Bir kere disiplin yaptırımı uygulamakla öncelikli amaçlanan, topluluğun yönetsel sürdürülebilirliğini sağlamadır. Yönetimin olmadığı düzensiz bir yapıda disiplin yaptırımlarının diğer fonksiyonları atıl kalacaktır.¹⁸²

Disiplin yaptırımları muhatabına somut bir zarar vermeyen soyut nitelikli uyarma ve kınama gibi yaptırımlarla ile muhatabına öncesinde ikazda bulunarak yapı içinde kendisine çeki düzen vererek konumunu muhafaza etmesini sağlar. Buradan hareketle yapı içinde kalmaya devam eden muhataptan azami fayda görmek amaçlanır. Başka bir ifadeyle disiplin yaptırımları muhatabını ikaz için araç olarak kullanılmakta, muhatabını ıslaha yönelerek¹⁸³ tasfiye öncesi bir nevi korumaya almaktadır.¹⁸⁴

Disiplin yaptırımlarının en son araç olarak kullanıldığı alan ise düzeni bozucu davranışın ağırlığına göre veya öncesinde verilen yaptırımla ıslah olmayan

¹⁸⁰ Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 157.

¹⁸¹ Danıştay 6. Dairesi, T:08.02.2016, E:2015/10171, K:2016/8222. Uyap Bilgi Bankası /erişim 20 Mayıs 2019.

¹⁸² Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 31.

¹⁸³ Erol, a.g.e., s. 7.

¹⁸⁴ Işıklar, a.g.e., s. 99.

muhatapının bulunduğu yapıdan dışlanmasıdır. Uygulamada meslekten sürekli men şeklinde tezahür eden bu sonuç disiplin yaptırımlarında amaca ulaşmada son çare olduğu söylenebilir.

Anayasa Mahkemesi bir kararında: “ [...] disiplin yaptırımlarının, bir kamu veya özel teşkilat düzenini devam ettirmek, onun verimli, süratli ve yararlı bir biçimde çalışmasını sağlamak, onur ve saygınlığını korumak amacıyla tesis edildikleri açıktır. Özellikle kamu görevi yürüten bireyler açısından disiplin cezalarının amacı, kamu görevlisini görevine bağlamak, kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini ve bu suretle kurumların huzurunu temin etmektir.” demek suretiyle disiplin yaptırımlarının genel gayelerini ve fonksiyonlarını tanımlamıştır.¹⁸⁵

2.4. DİSİPLİN YAPTIRIMLARINA HÂKİM BAŞLICA İLKELER

2.4.1. Yasallık

Yasallık (Kanunilik) ilkesi, kişilerin yasaklanan davranışları önceden bilmelerini ve bu yasak eylemlere sadece yasalarda yazılı cezaların uygulanabilmesi olarak tanımlanabilir.¹⁸⁶

Ceza hukukunda katı şekilde uygulanan yasallık ilkesinin pozitif hukukumuzdaki birincil kaynağı Anayasa'nın 38'inci maddesinde yazılı düzenlemedir. Düzenlemeye göre, hangi davranışların yasaklandığı ve bu yasak davranışlara verilecek cezaların hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde yasa ile açık ve sınırları belirlenerek gösterilmesi gerekmektedir. Söz konusu madde suç ve cezalar tabirine yer vermekle yaptırım gereken idari davranışlarda uygulanamayacağına dair bir belirtmede bulunmamıştır. Buradan hareketle yasallık ilkesinin disiplin yaptırımı ve yaptırımı gerektiren davranışların belirlenmesinde uygulanabileceği söylenebilir. Öte yandan, idari yaptırımların çok sayıda ve dağınık oluşu, yasamanın hızla değişen koşullara geç tepki verebilmesi nazara alındığında yasallık ilkesinin idari yaptırım gerektiren davranışların belirlenmesi yönünden daha ceza hukukunda olduğu gibi katı uygulanmaması gerekmektedir. Bunun sonucu olarak yaptırımı gerektirir

¹⁸⁵ AYM, T:03.04.2014, Başvuru No:2013/1614 R.G. Tarih- Sayı: 22.5.2014-29007. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> erişim 19 Nisan 2019

¹⁸⁶ Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir (1997), **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, 13. Baskı, Cilt:1, İstanbul:Beta Yayınevi, s. 17.

davranışların suçların tanımında olduğu gibi birebir olmasa dahi asgari bir çerçevesi çizilmelidir. Kişiyi doğrudan etkileyecek yaptırımın ne olduğu ise yasalarda açıkça belirlenmesi hukuki güvenliğin gereğidir.

Yasallık ilkesinin anayasal düzlemdeki ikinci yansıması Anayasa'nın 123'üncü maddesinde görülmektedir. Söz konusu madde ile idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Buradan hareketle kanunla açıkça yetkilendirilmeden hiçbir idarenin yaptırım uygulayamayacağı söylenebilir.¹⁸⁷

Yasallık ilkesinin genel kanun düzlemindeki yansıması ise, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 2'inci maddesinin 2'inci fıkrasında yazılı "İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz." düzenlemesidir. Açık bu düzenlemeye rağmen idari para cezalarını da kapsayan idari yaptırım alanında yasallık ilkesi Kabahatler Kanunu'nda esnetilmiştir.¹⁸⁸ Kanun'da yaptırım ve fiiller konusunda ikili bir ayırım yapılmış, Kanun'un 4'üncü maddesinin 2'inci fıkrasında yaptırımın türü, süresi ve miktarının ancak kanunla tayin edileceği belirtilmiş, yaptırım konusunda tereddütsüz yasallık ilkesi öngörülmüştür. Aynı maddenin ilk fıkrasında ise hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanun yanında kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir denilmiştir.

Buradan hareketle yaptırımı gerektirir kabahat davranışlarını tanımlama konusunda, kanunun yanında yapacağı genel düzenleyici işlemlerle idareye de yetki verilmek suretiyle yasallık ilkesinin yumuşatıldığı söylenebilir.¹⁸⁹

Anlatımlardan özetle, yasallık ilkesi klasik ceza hukukunda olduğu kadar katı olmasa da idari yaptırımlar ve bunları gerektirir davranışların tespitinde uygulama alanı bulacağı söylenebilir.

¹⁸⁷ Kurt, a.g.e., s. 149.

¹⁸⁸ Türk Ceza Kanunu'nda yazılı, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamayacağı hükmünün, kabahatlerle ilgili ayrı bir kanunla idareye ceza verme yetkisi tanıyarak kanun eliyle ve kanuna karşı hile yapılarak dolandırıldığına dair görüş için bkz. Taşkın, Ş. Cankat (2005), "5326 Sayılı Kabahatler Yasası'nın Anayasa'ya ve Hukuka Aykırılık Açısından İncelenmesi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Kasım/Aralık (61):352-358, s.356.

¹⁸⁹ Ekinci, Murat (2017), "Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Ankara:Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, (1):19-54, s. 28. <http://dergipark.gov.tr/ybuhukuk/issue/27326/287841/> erişim 21 Mart 2019.

Anayasa Mahkemesi yakın tarihte verdiği bir kararında ilgili kuruluş olarak kamusal statüye sahip bankanın ilgili kanununda personel hakkında uygulanacak disiplin hükümlerinin asgari bir sınır çizilmeksizin kanun yerine yönetmelikle düzenlenmesini öngören yasal düzenlemeyi, yasallık ilkesinin düzenlendiği Anayasa'nın 38'inci maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.¹⁹⁰

Konuya Danıştay'da benzer şekilde yaklaşarak disiplin yaptırımlarında tipiklik olarak adlandırdığı yasallık ilkesinin uygulanacağını yakın tarihli benzer birçok kararında belirtmiştir.¹⁹¹ İdarenin kendi alanında uzmanlığı ve hızlı karar alma mekanizmasıyla disiplin yaptırımlarını gerektirir davranışların neler olduğunu belirleme yetkisinin olması değişen şartlara ayak uydurmakta kolaylık sağlayacaktır. Bununla birlikte idarelerin yasa yapma tekniğinden uzak oldukları gereceği karşısında

¹⁹⁰ “[...] Bankaya ve Banka personeline ilişkin anılan hükümler gözetildiğinde Banka ile personeli arasındaki ilişkinin bir özel hukuk ilişkisi olmayıp kamu hukuku ilişkisi olduğu açıktır. Kamuhukukunun geçerli olduğu ilişkilerde ise idarenin tek yanlı, üstün kamu gücüne dayanarak disiplin hukuku kapsamında işlem tesis edebilmesine imkân tanıyan kanuni düzenlemelerin Anayasa'nın 38. maddesi hükmüne aykırı olmaması gerekmektedir. Bu itibarla Banka personelinin disiplin suç ve cezaları, Anayasa'nın söz konusu hükmü gereğince kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlar arasında yer almaktadır. Banka personelinin disiplin suç ve cezaları, cezayı hafifleştirici ve ağırlaştırıcı nedenler, disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullar, karar alma usulü, savunma hakkı, zamaşımı, disiplin cezalarına itiraz gibi tüm disiplin konuları kural uyarınca Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılan bir yönetmelik ile belirlenmiştir. Kanun'da disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeve çizilmeden, Banka personeline ilişkin disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren eylemler genel hatlarıyla belirlenmeden itiraz konusu kuralla anılan personelin disiplin esaslarıyla ilgili hususların tamamının düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmış olması karşısında disiplin suç ve cezaları yönünden Banka personeli için kanuni bir güvence bulunmamaktadır. Kural, disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeleri ortaya koymamakta; çerçeveyi çizmemekte; disiplin cezalarını gerektiren eylemleri genel hatlarıyla da olsa belirlememektedir. *İtiraz konusu kural yaptırım türlerini ve yaptırım konusu eylemleri belirlemediğinden ilgililerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun uygulanacağını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede imkân tanımamaktadır. Bu nedenle kural suçun ve cezanın kanuniliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.*” AYM, T: 20/12/2018, E: 2018/14, K: 2018/112, R.G. Tarih-Sayı: 13/2/2019-30685. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 20 Mayıs 2019.

¹⁹¹ “[...] Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi uyarınca, ceza yaptırımına bağlanan her bir fiilin tanımının yapılması ve kanunun ne tür fiilleri suç sayarak yasakladığının hiçbir kuşkuyla yer vermeyecek şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Sözü edilen suç tanımlaması yapıldıktan sonra, suçun karşılığı olan cezanın ve suç sayılan fiili gerçekleştiren kamu görevlisinin hangi disiplin kuralını ihlal ettiğinin açık bir şekilde ortaya konulması da zorunlu olup, söz konusu fiil, mevzuatta öngörülen tanıma uymuyorsa verilen disiplin cezasının hukuka aykırı olacağı açıktır. Uyuşmazlıkta; davacıya isnat edilen fiilin soruşturma raporundaki bilgi ve belgelerle sabit olduğu anlaşılmalı ise de bu fiilin "Hizmet içinde Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak" suçu kapsamında olmadığı sonucuna varıldığından, bu haliyle davacının fiilinin, anılan Kanun hükmündeki suç tanımına uymadığı ve disiplin hukukunda yer alan "tipiklik" şartının gerçekleşmediği anlaşılmaktadır.” Danıştay 12. Dairesi, T: 14.01.2019, E: 2015/4708, K: 2019/27. Uyap Bilgi Bankası /erişim 17 Mayıs 2019.

uyuşmazlıklar sürekli yargının geniş takdir alanı içinde çözülecektir. Bu durum ise yargının yasama yerine geçerek idareye tahakkümüne imkân verecektir. Bunun önüne geçmek adına disiplin yaptırımlarından hiç değilse niteliği gereği ağır sonuçlar meydana getirecek nitelikte olan yaptırımları gerektiren fiillerin kanunla düzenlenmesi hukuki güvenlik ve istikrarın sağlanması adına bizce yerinde olacaktır.

Yasallık ilkesiyle ilişkili bir diğer konu disiplin yaptırımlarında kıyas yapılıp yapılamayacağıdır. Ceza hukukunda, yasallık ilkesi suçları ve cezaları tip şekilde belirlediğinden kıyas yasağı vardır. Yukarıda da belirttiğimiz üzere Kabahatler Kanunu genelinde diğer disiplin yaptırımı öngören kanunlarda disiplini gerektirir fiil ve hareketlerin neler olduğu tümüyle tanımlı olmadığından yaptırımı gerektirir fiillerde kıyas mümkündür. Bununla birlikte yaptırımın türü ve süresinin uygulanmasında kıyas yasağı mutlaklıdır.

Devlet Memurları Kanunu'nun 125'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında, maddede sayılan disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallerde nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verileceği hükmü ile kıyasa cevaz verildiği ileri sürülmüştür.¹⁹² Kıyasa dayanak gösterilen bu hükümle idareye kıyastan çok, yaptırımı gerektirir yeni fiiller ihdas etmenin yolu açıldığından kıyasın uygulanmaması gerektiği kanaatindeyiz. Aksi halde bu durum, idarenin istediği her eylemi kıyas yoluyla disiplin suçu saymasının yolunu açacağından, kamu görevlisi kendisini güvende göremeyecek ve “belirlilik ilkesi”¹⁹³ ne aykırılık oluşturacaktır.

¹⁹² Kaya, Cemil (2005), “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Yayınları, 38(2):61–87, s.67. <http://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler/> erişim 4 Nisan 2019.

¹⁹³ “Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri ‘belirlilik’dir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.” AYM, T: 18.6.2013, E: 2012/157, K: 2013/79, R.G. Tarih-Sayı: 31.12.2013-28868. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/> erişim 10 Mayıs 2019.

2.4.2. Ölçülülük

Ölçülülük ilkesi, hak ve hürriyetler sınırlandırılırken, hukuk dairesinde kalınarak makul araçlarla, amaca uygun hareket edilmesidir. Yasak edilen davranış ile buna uygulanan yaptırım arasında bir denge bulunması hakkaniyetin gereğidir. Ölçülülük ilkesi, uygulanacak yaptırımın; ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli, amaçla orantılı ve amaç için zorunlu olması şeklinde de tanımlanmaktadır.¹⁹⁴

Ölçülülük ilkesi yaptırımların kademeli olarak bazen de ağırlığına göre son çare olarak uygulanmasını gerektirir. Bu disiplin yaptırımlarının ıslah edici fonksiyonunun da bir gereğidir.

Anayasa'nın 13'üncü maddesinde düzenlenen ölçülülük ilkesi disiplin yaptırımları yönünden uygulama imkânı bulacaktır. Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararında ölçülülük ilkesini fiil ile yaptırım arasında gözetilmesi gerekli adil bir denge olarak tanımlamıştır.¹⁹⁵

Ölçülülük ilkesi için aranan adil denge tesis edilirken yaptırımın muhatabının içinde bulunduğu koşullar, kusurunun ağırlığı, iradesini etkileyen tahrik vb. sebepler gözetilmelidir.¹⁹⁶ Bu kapsamda Danıştay, amirine saygısızca davranan memura verilen disiplin cezasını, olayın gerçekleşme biçimi ve amirin de olayda söylemleriyle kusurlu hareketleri bulunduğu gerekçesiyle ölçülü bulmamıştır.¹⁹⁷

Danıştay orantılılık kıstasına ilişkin verdiği bir başka kararında amirine karşı sarfettiği “*Seninle görüşeceğiz, sen benim hep dedikodumu yapıyorsun, dedikoducu arkamdan konuşuyorsun, ben senin gibi on yıllık memur değilim, otuz yıllık memurum*”

¹⁹⁴ Ekinci, a.g.m., s. 37.

¹⁹⁵ “[...] Disipline konu eylemler ile yaptırımlar arasında adil bir dengenin gözetilmesi de hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Eylem ile yaptırım arasında bulunması gereken adil denge “ölçülülük ilkesi” olarak da adlandırılmakta ve bu ilkenin alt ilkelerini de elverişlilik, zorunluluk ve orantılılık ilkeleri oluşturmaktadır”. AYM, T:12/11/2014, Başvuru No:2013/1461, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> erişim 20 Mayıs 2019

¹⁹⁶ İşıklar, a.g.e., s. 211.

¹⁹⁷ “[...], her ne kadar davacının, müdür vekili ile yaşadığı tartışma sırasında disiplinsiz bir davranışta bulunduğu hususu sabit ise de, karşılıklı yaşanan tartışma sırasında müdür vekilinin kusurlu fiilleri neticesinde ikazen uyarılması, davacının ise kusurlu fiilleri nedeniyle dava konusu disiplin cezası ile cezalandırılması karşısında, olayın oluş biçimi itibarıyla davacının eylemi nedeniyle verilen cezanın ölçülülük ilkesine aykırı olduğu, davacının fiili ile verilen disiplin cezası arasında adil bir dengenin bulunmadığı sonucuna ulaşıldığından, dava konusu işlemden hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında ise hukuki isabet görülmemiştir”. Danıştay 12. Dairesi, T:14.11.2017, E:2014/5999, K:2017/5546. Uyar Bilgi Bankası / erişim 20 Mayıs 2019

söylemleri nedeniyle memura verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını eyleme göre ağır bularak iptal etmiştir.¹⁹⁸

2.4.3. Soruşturmada Gizlilik

Disiplin yaptırımına giden sürecin gizliliği esastır. Soruşturmanın gizli yürütülmesi soruşturulanın haklarını korumanın yanında delillerin karartılmasına mani olur.¹⁹⁹ Gizlilik aynı zamanda idarenin mahremiyetinin korunması içinde bir gerekliliktir.

Soruşturmanın gizliliği ilkesi savunma hakkı için bilgiye erişmesi zorunlu olan soruşturulan yönünden değilse de üçüncü kişiler yönünden mutlak olarak uygulanmaktadır.²⁰⁰

2.4.4. Şahsilik

Şahsilik bir kimsenin başkasının yaptığından sorumlu olmamasını ifade eder. İlkenin pozitif hukuktaki temeli olan Anayasanın 38'inci maddesinin 7'inci fıkrasında, ceza sorumluluğun şahsi olduğu belirtilmiştir.²⁰¹ Söz konusu maddede şahsi sorumluluğun hangi tür cezalar yönünden uygulanacağı belirtilmemiştir. Buradan hareketle ceza niteliği bulunan disiplin yaptırımlarının da şahsilik ilkesi kapsamında kaldığı değerlendirilebilir.

Anayasa Mahkemesi şahsilik ilkesine yönelik yakın tarihte verdiği kararında, zorunluluk olmaksızın, karayollarındaki kurallara aykırı şekilde, bilerek ve isteyerek araçla manevra yapılması halinde, aracın -eylemi yapan sahibi olmasa dahi- trafikten altmış gün süreyle menedilmesini öngören yasal düzenlemeyi, eyleme katılımı olmayan araç sahipleri yönünden cezaların şahsiliği ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir.²⁰²

¹⁹⁸ Danıştay 12.Dairesi, T:01.03.2018, E:2017/1985, K:2018/923. Uyap Bilgi Bankası /erişim 20 Mayıs 2019

¹⁹⁹ Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 55.

²⁰⁰ Işıklar, a.g.e., s. 259.

²⁰¹ Düzenlemenin gerekçesinde: “[...], ceza sorumluluğunun şahsi olduğu; yani failden gayri kişilerin bir suç sebebiyle cezalandırılmayacağı hükmünü getirmektedir. Bu ilke dahi ceza hukukuna yerleşmiş ve ‘kusura dayanan ceza sorumluluğu’ ilkesine dahil, terki mümkün olmayan bir temel kuralıdır” denilmekle ilkenin vazgeçilemez öneme sahip olduğu vurgulanmıştır.

²⁰² AYM, T:14/3/2019, E: 2019/1, K:2019/14, R.G. Tarih-Sayı: 19/4/2019-30750. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/erişim> 22 Mayıs 2019

Bu kabul ile hareket eden Danıştay verdiği birçok kararında disiplin yaptırımlarında şahsilik ilkesini gözetmiştir. Örneğin bir kararında ölene verilen idari para cezasından mirasçılarının sorumlu olmayacağına karar vermiştir.²⁰³

Yüksek Mahkeme başka bir kararında kardeşi hırsızlık suçundan yargılanan kişinin polis okulundan ilişığının kesilmesini şahsilik ilkesine aykırı bulmuştur.²⁰⁴ Ruhsatsız yapı sahibine yaptırım öngören 3194 sayılı Yasa'nın 42'inci maddesini şahsilik ilkesi kapsamında değerlendirdiği diğer bir kararında, yapıyı yapan araştırılmadan yapının sahibine doğrudan ceza verilmesini ilkeye aykırı bulmuştur.²⁰⁵

2.4.5. Savunma Hakkı Tanınması

Savunmayı bir isnat karşısında kişinin kendini ifade etme özgürlüğü olarak tanımlamak mümkündür. Savunma hakkı hak arama hürriyeti başlığıyla Anayasa'nın 36'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Ancak maddede sözü edilen yargı mercileri önünde ileri sürülebilen savunma hakkıdır. Burada sözü edilen savunma hakkına Anayasa'nın yargı bölümü yerine yürütme bölümünün idare kısmında yer verildiğinden, idarenin yaptığı disiplin soruşturmasında da bu hakkın varlığı kabul edilebilir.²⁰⁶

Disiplin yaptırımlarına ilişkin savunma hakkı Anayasa'nın 129'uncu maddesinin 2'inci fıkrasında maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemeyecektir. Yakın dönem olağanüstü hal döneminde savunma hakkı verilmeksizin kamu görevlileri hakkında uygulanan bir daha istihdam edilmemek üzere meslekten çıkarma yaptırımları tartışmaları beraberinde getirmiştir.²⁰⁷

²⁰³ Danıştay 6. Dairesi, T:14.3.1979 E.1978/1030, K.1979/592. Bkz. Kurt, a.g.m., s. 162.

²⁰⁴ Danıştay 8. Dairesi, T:13.12.2000, E: 1999/852, K: 2000/8173. Bkz. Karabulut, Mustafa (2008), **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Ankara:Turhan Kitabevi, s. 152.

²⁰⁵ “[...], bu durumda, ruhsatsız olarak yapılan yapı nedeniyle para cezası verilmesinde mevzuata aykırılık bulunmamakla birlikte, cezaların şahsiliği ilkesi gereği para cezasının, para cezasına konu yapıyı yapana verilmesi gerektiğinden, olayda davalı idarece yapıyı yapan tespit edilmeden davacıya para cezası verilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir.” Danıştay 6. Dairesi, T: 09.06.2016, E:2006/1301, K:2006/3089. Uyarı Bilgi Bankası /erişim 20 Mayıs 2019.

²⁰⁶ Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 45.

²⁰⁷ Savunma hakkı verilmeden yaptırım uygulanmasına dair eleştiriler için bkz. Günday, Metin (2016), “*OHAL Kararnameleriyle Kamu Görevlilerinin İhraç Edilmesi*”, **Mülkiye Dergisi**, Ankara:Mülkiyeliler Birliği Genel Merkezi Yayınları, 40(3):197-203, s.197. <https://dergipark.org.tr/download/article-file/487418/> erişim 14 Mayıs 2019. Aynı doğrultuda

Anayasa’da savunma hakkının ne şekilde kullanılacağı yazılmamıştır. Bu sebeple savunma hakkı yazılı veya şifahi olarak kullanılabilir. Hak sözlü olarak kullanıldığında savunmanın soruşturmacı tarafından tutanağa geçmesi lazım gelecektir.

Savunma bir hak olarak muhatabına verildiğinden savunma yapmamayı da bir hak olarak içinde barındırır. Başa deyişle susma hakkı da savunma hakkının kapsamındadır.²⁰⁸

Savunma hakkının etkili biçimde kullanılabilmesi belli gereklerin yerine getirilmesi ile mümkün olacaktır. Soruşturmayı yürüten tarafından soruşturmanın muhatabına hakkındaki iddiaların ne olduğunu tümüyle bildirilmelidir.²⁰⁹

Danıştay bir kararında, soruşturma makamının delilleriyle birlikte iddiaları muhatabına bildirilmesinin savunma hakkının etkin kullanımı için önemine değinmiştir.²¹⁰

Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararında herkesin hakkındaki iddiaları mümkün olan en kısa zamanda, anlayacağı bir dille ve ayrıntılı olarak öğrenmek hakkına sahip olduğu; bu hususun, savunma hakkının özünü oluşturduğuna vurgu yapmıştır.²¹¹

Kanaatimizce savunma hakkı tanınması soruşturma ile hedeflenen maddi gerçekliğe ulaşmada önemli bir araçtır. Ayrıca bu hakkın tanınması, yapılan soruşturmada çıkacak sonucun da muhatap ve toplum nezdinde meşruiyetini sağlayacaktır. Tüm bunlar bir yana savunma hakkı kamu görevlileri ve meslek kuruluşu görevlileri yönünden anayasal bir haktr.

diğer bir eleştiri için bkz. Aslan, Zehreddin (2016), “*Khk’lerde Yer Alan Bireysel İşlemlere Karşı Başvuru ve Yargı Yolları*”, **Khk’ler Türkiye’sinde Savunma Hakkı Paneli**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 49-55, s. 53.

²⁰⁸ Işıklar, a.g.e., s. 244.

²⁰⁹ Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 45.

²¹⁰ “[...], disiplin cezaları ile ilgili olarak savunma hakkı kullandırılmadan disiplin cezası verilmesinin hukuken olanaklı olmadığı; savunma hakkının hukuka uygun şekilde kullanılabilmesi için de, ilgili kamu görevlisinin hakkındaki iddiaları, bu iddiaların dayandığı delilleri, üzerine atılı fillerin hukuki nitelendirmesini ve önerilen disiplin cezasını bilmesi gerektiği sonucuna varılmakta olup, tüm bu hususlar kendisine bildirilmeyen kişinin kendisini yeterince savunamayacağı açıktır”. Danıştay 12.Dairesi, T:16.03.2017, E: 2016/7046, K:2017/825. Uypa Bilgi Bankası/erişim 22 Mayıs 2019.

²¹¹ AYM, T:14/07/1998, E:1997/41, K:1998/47, R.G. Tarih-Sayı :24.03.1999-23649.

Kişinin hak arama hürriyeti ve savunma hakkı yalnızca disiplin soruşturması aşamasında isnada cevap vermekle sınırlandırılmaz. Soruşturma sonucunda disiplin yaptırımını ile karşılaşan muhatabın karara üst merciiler veya yargı makamları nezdinde itiraz hakkı da savunma hakkının bir uzantısı olarak kabul edilebilir. Bu başvuru hakkını kullanabilmesi için karar aleyhine nereye, ne şekilde ve ne kadar sürede başvuracağını bilmesi gerekir. Anayasa'nın 40'ıncı maddesi ile devletin işlemlerinde ilgililerine hangi kanun yollarına başvurabileceğini ve sürelerini bildirme zorunluğu da bu kişilerin savunma hakkının Anayasal başka bir yansımasıdır.

2.4.6. Şüphenin Lehe Yorumlanması

Ceza hukukunun temel ilkelerinden olan şüpheden sanık yararlanır ilkesi disiplin hukukunda uygulanmasını engeller bir vaziyet bulunmamaktadır. Disiplin yaptırımını gerektirir davranış ve fiilin ilgisince gerçekleştirildiği şüpheden uzak biçimde ve somut delillerle kesin olarak kanıtlanamıyorsa, ilgiliye yaptırım uygulanamaz.²¹²

Danıştay bir kararında “ [...] *Bu durumda, davacıya isnat edilen fiillerin hiçbir şüpheye yer bırakmayacak şekilde zaman, yer ve kişi belirtilerek, tanık ifadeleri ve sair deliller ile somut olarak ortaya konulamadığı görüldüğünden, davacının disiplin cezası ile cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*” demek suretiyle şüpheli halin lehe yorumlanması gerektiğini belirtmiştir.²¹³

2.4.7. Eşitlik

Eşitlik ilkesi kaynağını Anayasa'nın 10'uncu maddesinden alan ve tüm kamu hukukunda uygulama alanı bulan bir ilkedir.²¹⁴ Anayasanın 10'uncu maddesinde ifadesini bulan eşitlik kavramı, birbiri ile aynı durumda olanlara aynı kuralların uygulanmasıdır. Böylelikle ilke ile ayrıcalıklı bir kişi veya zümrenin oluşmasının önüne geçmek amaçlanmıştır. Başka ifadeyle Anayasa'nın amaçladığı *eşitlerin eşitliğidir.*²¹⁵

²¹² Kaya, a.g.m., s. 72.

²¹³ Danıştay 12. Dairesi, T:29.01.2019, E:2015/2319, K:2019/479. Uyap Bilgi Bankası/erişim 22 Mayıs 2019.

²¹⁴ Işıklar, a.g.e., s. 228.

²¹⁵ Anayasa Mahkemesi eşitlik ilkesini tanımladığı bir kararında şu gerekçeye yer vermiştir: “[...],

Danıştay aynı olay nedeniyle olumlu sicile sahip iki polis memurundan birine meslekten çıkarma, diğerine bir alt ceza verilerek uzun süreli durdurma cezası verilmesini, durumları aynı olanlar arasında eşit uygulama yapılmadığından bahisle eşitlik ilkesine aykırılı bulmuştur.²¹⁶

2.4.8. Diğer ilkeler

Disiplin yaptırım rejiminde cari olan yukarıda belirtilenler dışında da başkaca ilkelerde mevcuttur.

Geçmişe yürümeme ilkesi bunlardan bir tanesidir. İlke gereğince yaptırımlar uygulandıkları tarihten başlayarak geleceğe etkili sonuç doğururlar. Bu ilke kanunların zaman yönünden uygulanmasıyla ilgili olup kanunların yürürlüğe girdikten sonraki meselelere uygulanmasını ifade eder.²¹⁷ İlkenin disiplin yaptırımları yönünden pozitif hukuktaki karşılığı Devlet Memurları Kanunu'nun 132'inci maddenin 1'inci fıkrasıdır.

İdari işlemlerde uygulananın aksine disiplin yaptırımlarında *geri alınamama ilkesi* geçerlidir. İdari işlemin geri alınması, işlemi tesis eden makamın işlemi yapıldığı tarihten itibaren hükümsüz olacak şekilde hukuki âlemden kaldırmasıdır.²¹⁸ Disiplin yaptırımlarına dair işlem ve kararlar, kesinleştikten sonra idareyi de bağlar ve geri alınmazlar. Kesinleşme sonrası disiplin yaptırımları ancak itiraz üzerine yargı eliyle veya yasamanın geçmişe etkili lehe düzenlemesiyle ortadan kalkacaktır.²¹⁹

Yukarıda belirtilenler ilave olarak; lehe olan hükmün uygulanması, aynı fiille ilgili mükerrer yaptırım yasağı,²²⁰ bir alt derece yaptırım uygulanması ilkesi, ceza kovuşturmasından bağımsız olması, yaptırım kararlarının gerekçeli olması,

Anayasa'da öngörülen eşitlik, "yasa önünde eşitlik" olup herkesin aynı hak ve yükümlülüklerle sahip olması anlamında değildir. Eşitlik, her yönüyle aynı hukuki durumda olanlar arasında söz konusudur. Hukuk felsefesine girmiş bir deyimle, "eşitlerin eşitliği" anlamındadır." AYM, T: 27.9.1988, E: 1988/9, K: 1988/28. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/> erişim 23 Mayıs 2019.

²¹⁶ Danıştay 10.Dairesi, T:18.02.1988, E: 1987/932, K:1988/242. Bkz. Işıklar, a.g.e., s. 228.

²¹⁷ Kaya, a.g.m., s. 69.

²¹⁸ Çağlayan, Ramazan. "*İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine*", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Erzincan:Erzincan Hukuk Fakültesi Yayınları, (1-2):43–58, s.43. <http://hukukdergi.erkincan.edu.tr/idari-islemin-geri-alinmasi-uzerine-yrd-doc-dr-ramazan-caglayan/> erişim 20 Mayıs 2019.

²¹⁹ Kaya, a.g.m., s. 69.

²²⁰ Ekinci, a.g.m., s. 46.

soruşturmayı yapanın soruşturulanla asgari aynı düzeyde olması gibi ilkeler de disiplin hukukunda geçerli kabul edilmektedir.²²¹

2.5. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI MEVZUATINDA YER ALAN DİSİPLİN YAPTIRIMLARI

Disiplin yaptırımlarının bir türünü de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının mensuplarına uyguladığı disiplin yaptırımları oluşturmaktadır. Anayasa'nın 135'inci maddesinin ilk fıkrasına göre, kamu kurumu niteliğini haiz meslek kuruluşları, meslekte disiplin ve ahlakı koruma gayelerine yönelik mensuplarının meslek kurallarına aykırı davranışlarına disiplin yaptırımını tatbik etmeye yetkilidirler.²²²

İdari yaptırımını kural olarak devlet uyguluyor olsa da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da kendi dinamiklerini ve kurallarını işletmek adına yaptırım tatbik edebilir. Meslek kuruluşlarında yaptırımlar, ilgili her kuruluşun mevzuatında ayrı ayrı belirtilmekte olup genel bir düzenleme yoktur.

Bir kısım farklı isimlendirmeler olsa da meslek kuruluşlarında uygulanan disiplin yaptırımlarının, manevi niteliği haiz olarak uyarma, kınama; mali niteliği haiz olarak idari para cezası, mesleğin icrasından geçici olarak men etme ve meslekten çıkarma olduğu söylenebilir. Farklı isimlendirmeleri ve ulusal mevzuattaki dağınıklığı nedeniyle yaptırımlar müstakil başlık yerine başlıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının mevzuatları düzleminde ele alınmıştır.

2.5.1. Avukatlık Kanunu İle Öngörülen Yaptırımlar

Avukatlar hakkında öngörülen disiplin yaptırımları 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nda düzenlemiştir. Kanun'un 134'üncü maddesinde disiplin cezasının hangi hallerde uygulanacağı çerçeve ve ilkesel olarak belirlenmiştir. Söz konusu madde ile avukatlık onuruna, düzen ve gelenekleri²²³ ile meslek kurallarına uymayan eylem ve

²²¹ Arık, Sakine (2010), **İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi**, Yüksek Lisans Yeterlik Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 29. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> erişim 16 Mayıs 2019.

²²² Günday, a.g.e., s. 238.

²²³ Söz konusu düzenlemede geçen geleneğe bağlı kalmanın disiplin yaptırımını ile zorlayıcı hale getirilmesinin manevî varlığını geliştirme hakkı ile vicdan, düşünce, kanaat ve bilim ve sanatı serbestçe öğrenme hürriyetlerini ihlal ettiğinden bahisle yapılan başvuruda, Anayasa Mahkemesi

davranışlarda bulunanlarla, meslekî çalışmada görevlerini yapmayan veya görevinin gerektirdiği dürüstlüğe uygun şekilde davranmayanlar hakkında kanunda belirtilen disiplin cezalarının uygulanacağı belirtilmiştir.

Kanun'un disiplin yaptırımına ilişkin hükümleri kamu avukatları, avukat stajyerleri ve dava takipçileri hakkında da uygulanır.²²⁴

Avukatlar hakkında öngörülen disiplin yaptırımları 1136 sayılı Kanun'un 135'inci maddesinde belirtilmiştir. Kanun'da disiplin cezasını gerektiren hallerin neler olduğu somutlaştırılmamış²²⁵ olup Kanun'un meslek kuralları²²⁶ ile yorumlanması yoluna gidilmiştir 135'inci maddede yazılı yaptırımlar uyarma, kınama, para cezası, işten çıkarma ve meslekten çıkarma (avukat ortaklığı yönünden sicilden silinme) olarak öngörülmüştür.

Avukatlık Kanunu'nun 136'ıncı maddesindeki “ *Bu kanunun avukatların hak ve ödevleri ile ilgili altıncı kısmında yazılı esaslara uymayanlar hakkında ilk defasında en az kınama, tekrarında, davranışın ağırlığına göre, para veya işten çıkarma cezası ve 5 inci maddenin (a) bendinde yazılı bir suçtan kesin olarak hüküm giyme halinde meslekten çıkarma cezası uygulanır.*” hükmünden yaptırım rejiminin tekerrür esaslı olduğu, yinelenen ihlallere daha ağır yaptırım öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Uyarma cezası, Kanun'un 135'inci maddesinin 1'inci fıkrasında tanımlandığı üzere avukatın mesleğinin icrasında daha dikkatli davranması gerektiğinin kendisine bildirilmesidir. Uyarma cezasını gerektiren hallerin neler olduğu Kanun ve daha ziyade Meslek Kuralları²²⁷ üzerinden disiplin kurulu kararlarıyla belirlenmektedir.

uzun geçmişe sahip mesleklerde kediliğinden yavaş yavaş oluşan geleneklerin bir mesleğinin itibarının korunmasında ve gereğince ifasında en azından kanun hükümleri kadar etkili olacağı görüşüyle Anayasa'ya aykırılık görmemiştir. AYM, T:21.1.1971, E:1969/37, K: 1971/8. <http://kararlaryen.i.anayasa.gov.tr/> erişim 23 Mayıs 2019

²²⁴ Mısır, M. Haşim (2016), “*Avukatlık Disiplin Hukuku*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği, s.2. <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/571.pdf/> erişim 6 Mayıs 2019.

²²⁵ Işıklar, a.g.e., s. 503.

²²⁶ Meslek kuralları, Türkiye Barolar Birliği'nin 8-9 Ocak 1971 tarihli IV. Genel Kurulu'nda kabul edilerek ve 26 Ocak 1971 tarihli bülteninde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

²²⁷ “Türkiye Barolar Birliği tarafından düzenlenen Meslek Kuralları'nın 27/2 maddesinde yer alan, ‘Bir avukat başka bir avukata karşı asil ya da vekil sıfatıyla takip edeceği davayı kendi barosuna bir yazı ile bildirir.’ kuralının, yukarıda sayılan görevleri yerine getirme amacına hizmet edecek nitelik taşımadığı ve bağımsız savunmayı serbestçe temsil eden avukatlığın amacını ile de bağdaşmadığı sonucuna ulaşıldığından, bu kuralda ve bu kural uyarınca davacıya verilen disiplin

Talebe ilişkin görülmekte olan bir dava var iken aynı talebi başka mahkeme yineleme,²²⁸ vekil edeni tarafından kendisine iletilen ve hakaret unsuru taşıyan bir suçlamayı aynen dava dilekçesine aktarmak,²²⁹ somut hiçbir hukuk yardımıda bulunmadığı halde işi takipten vazgeçen müvekkille ait parayı iade etmemek,²³⁰ takip ettiği davanın ara kararın yerine getirmedeğinden davanın usulden reddine neden olmak,²³¹ gibi davranışlar uyarma yaptırımına tabi tutulmuşlardır. Buna ilişkin örnekler çoğaltılabilir.

Kınama Cezası Kanun'un 135'inci maddesinin 1'inci fıkrasında tanımlandığı haliyle meslek ve davranışında kusurlu sayıldığı için avukata bildirilmesidir Kınama cezası yönünden, 1136 sayılı Kanun'un 136'ncı maddesinin ilk fıkrasında Kanun'un avukatların hak ve ödevlerini düzenleyen (34 ile 65'inci maddeler arasında kapsayan) 6'ncı kısmına atıf yapılmıştır. Bu kısımda düzenlenen yükümlülükler ilk kez aykırılık halinde en az kınama tekrarı ise para veya işten çıkarma cezası verileceği öngörülmüştür. İlk kez işlenmesi halinde asgari kınama cezasını gerektiren Kanun'a aykırılık halleri şunlardır:

Avukatın mesleği gereği öğrendiği sırları açığa vurması (m. 36), kendisine teklif olunan işi kabul etmediğini iş sahibine zamanında bildirmemesi (m. 37), yasaklanan hallerde işi kabul etmesi (m. 38)²³², kendisine tevdi olunan evrakı belirtilen sürelerle

cezasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” Danıştay İDDK. T: 09.03.2016, E:2014/3685, K:2016/739. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 15 Mayıs 2019

²²⁸ TBB Disiplin Kurulu, T:02.01.2016, E:2015/836, K:2016/13. Bkz. Alper, Soner/Şahin, Ünal (2017), **Disiplin Kurulu Kararları ve Karşı Oylar**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, s.1003. <http://tbbya.yinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/600.pdf>/ erişim 10 Mart 2019.

²²⁹ TBB Disiplin Kurulu, T:20.09.2013, E:2013/354, K:2013/730. Alper, Şahin, a.g.e., s. 1076.

²³⁰ TBB Disiplin Kurulu, T:19.12.2014, E:2014/762, K:2014/872. Alper, Şahin, a.g.e., s. 967.

²³¹ TBB Disiplin Kurulu, T:25.09.2016, E:2016/425, K:2016/654. Alper, Şahin, a.g.e., s. 1028.

²³² “Şikâyetli avukatın eylemi, Avukatlık Yasası'nın 38/b maddesinde belirtilen aynı işte menfaati zıt tarafa avukatlık etmiş veya mütalaa vermiş eylemine uymamaktadır. Zira şikâyetli avukat tarafından üstlenilen iş, daha önce şikâyetçi şirkete hukuki yardımda bulunulan bir iş kapsamında değildir. Şikâyet konusu iş davası, hukuki danışmanlık ilişkisi sona erdikten sonra açılmış bir davadır. Ayrıca üstlenilen iş davası, şikâyetli avukatın şikâyetçi şirketin hukuki danışmanlığını yaptığı sırada öğrendiği hususların, sırların kullanılacağı bir dava olmayıp, SGK kayıtları, işyeri kayıtları, resmi kayıtlardan öğrenilebilecek bilgilere göre açılan ve tanık deliliyle dahi ispatlanabilecek bir dava türü olup, şikâyetli avukatın Avukatlık Yasası'nın 36. maddesini ihlal eden bir eylemi de söz konusu olmadığından, şikâyetli avukatın itirazının kabulü ile Baro Disiplin Kurulu kararının kaldırılması ve şikâyetli hakkında disiplin cezası verilmesine yer olmadığına dair karar vermek gerekmiştir.” TBB Disiplin Kurulu, T:11.08.2017, E: 2017/358, K: 2017/729.<https://www.barobirlik.org.tr/DisiplinKararlari/> erişim 20 Mayıs 2019.

“Şikâyetli avukatın 3. kişilere hitaben kaleme aldığı ve internet ortamında paylaştığı kendisinin “dünyanın en iyi avukatı” olduğuna dair yazısı üzerine başlatılan disiplin kovuşturmasında eylem sabit görülerek disiplin cezası tayin edilmiştir. Avukat iş peşinde koşmaz. İş onun peşinden

saklamaması ve kendisine ödenen parayı hakkı olmadığı halde elde tutması, (m. 39), Baro tarafından görevlendirdiği hallerde haklı mazeret olmadan görevi yapmaktan çekinmesi (m. 41), ölüm vb. hallerde baro başkanınca bir avukatın işleri ile geçici olarak verilen görevi yapmaması (m. 42), baro levhasına yazıldığı tarihten 3 ay içinde büro edinmemesi (m. 43), bürolarında meslekle ilgisi olmayanları istihdam etmesi (m. 45), gördüğü işlere ait çekişmeli hakları işin sona ermesinden itibaren öngörülen bir yıllık süre geçmeksizin edinmesi (m. 47),²³³ menfaat karşılığı iş temin etmek için aracı kullanması (m. 48), mahkemeler önünde resmi kılık yükümüne aykırı davranması (m. 49), yasak edilen yerlerde danışmanlık sunması (m. 51), kendisi tarafından yazılan belgeyi imzalamaktan kaçınması (m. 52), reklam yasağına aykırı davranması (m. 55)²³⁴, üzerine aldığı işi kanun hükümlerine göre ve yazılı sözleşme olmasa bile sonuna kadar takip etmemesi (m. 171).²³⁵ Bu sayılan davranışlar dışında, çerçeve hüküm niteliğini haiz Kanun'un 34'üncü maddesi uyarınca; görevlerini yaparken doğru ve özenli hareket etmemesi, mesleki unvanının gerektirdiği saygı ve güvene uygun davranmaması ve nihayetinde Türkiye Barolar Birliği'nin belirlediği meslek kurallarına uymaması hallerinde de, avukat kınama yaptırımıyla karşılaşacaktır.²³⁶

koşar. Bu nedenlerle eylem Avukatlık Yasası 34, 134 ile TBB Meslek Kuralları 7, 8. maddelere aykırı olmakla disiplin suçudur ve Baro Disiplin Kurulu'nca yapılan hukuksal değerlendirme yerinde görülmekle" verilen kınama cezası onanmıştır. TBB Disiplin Kurulu, T:19.12.2015, E:2015/783, K:2015/893. Alper, Şahin, a.g.e., s.1097.

²³³ "Şikâyetli avukatın ücreti vekâletini tahsil amacıyla Avukatlık Yasası 34, 47, 164/3. maddelere aykırı olarak taşınmaz devraldığı dosya kapsamı ile tartışmasızdır. Avukatlar özen ve doğruluk kurallarına göre hareket etmek, kamunun inancını ve mesleğe güvenini sağlayacak biçimde sadakatle davranmak mesleğin itibarını sarsacak her türlü davranıştan kaçınmak zorundadır. Bu nedenlerle eylem Avukatlık Yasası 34, 47, 134, 164/3 ve TBB Meslek Kuralları 3, 4. maddelere aykırı olmakla Baro Disiplin Kurulu'nca yapılan hukuksal değerlendirme ve takdir olunan cezada hukuka aykırılık görülmemiş, itirazın reddi ile kararın onanması gerekmiştir. Sonuç olarak Şikâyetli avukatın itirazının reddi ile; ...Barosu Disiplin Kurulu'nun "Kınama Cezası Verilmesine" ilişkin 13.03.2015 günlü ve 2014/25 Esas, 2015/23 Karar sayılı kararının onanmasına..." TBB Disiplin Kurulu, T:04.09.2015, E:2015/454, K:2015/715, Alper, Şahin, a.g.e., s. 891.

²³⁴ " '... *Hukuk* ' isimli avukatlık bürosunu, TBB Reklam Yasağı Yönetmeliği'nin 6/7. maddesine aykırı biçimde marka olarak tescil ettiren ve yapılan uyarıya rağmen aykırılığı gidermeyen avukatın bu eylemi reklam yasağına aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle baro disiplin kurulunca verilen kınama cezasının TBB Disiplin Kurulunca onanmasına karar verilmiştir". TBB Disiplin Kurulu, T: 9.06.2017, E: 2017/223, K: 2017/588. <https://www.barobirlik.org.tr/DisiplinKararlari/erişim> 20 Mayıs 2019.

²³⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu bir kararında avukatın yetki belgesi ile yetkilendirdiği diğer bir avukatın kusuru nedeniyle hukuki sorumluluğun bulunduğu ancak disiplin ve ceza sorumluluğunun olmadığına hükmetmiştir. Danıştay İDDK, T: 24.02.2016, E:2014/2293, K:2016/411. Uyarı Bilgi Bankası/erişim 18 Mayıs 2019.

²³⁶ İflasın ertelenmesine ilişkin talep yönünden daha öncesinde dava açmasına ve derdest olmasına rağmen istediği sonucu alana değin üçüncü defa dava açtığı belirtilen avukatın eylemi, özen ve

Yukarıda belirtildiği üzere sayılan bu fiillerin ilk kez işlendiğinde asgari yaptırımını kınamadır fakat olayın özelliğine göre ilk kez işlenseler de takdiren daha ağır bir yaptırım uygulanması da imkân dâhilindedir.

Para cezası, 1136 sayılı Kanun'un 135'inci maddesinde yazılı miktarın avukatlardan tahsil edilmesidir. 2019 yılı itibarıyla para cezalarının alt sınırı 47,00 TL üst sınırı ise 708,00 TL tutarındadır.²³⁷ Her yıl yeniden değerlendirme oranı uyarınca bu tutarlar güncellenmektedir.

Para cezası yaptırımını gerektirir fiillere 1136 sayılı Kanunu'nda yer verilmiştir. İşten yasaklanmış²³⁸ olan avukatlar, şahıslarına ait olmayan dava evrakını düzenleyemez, icra işlemlerini takip edemez ve avukatlara ait diğer yetkileri kullanamazlar. Aksi halde Cumhuriyet savcısı tarafından idari para cezası tatbik olunur (m. 63). Avukat bir şikâyet veya denetim vukuunda mesleki sır saklama yükümlüğüne aykırı olmadıkça, mensubu olduğu baro tarafından görevlendirilen kişilere bilgi, belge veya dosyayı vermek zorundadır. Aksi halde baro yönetim kurulunca her aykırılık halinde yeniden para cezası yaptırımını uygulanabilir (m. 64). Bundan başka avukat baroların genel kurullarına haklı bir sebep bulunmaksızın katılmama ve oy kullanmadığı takdirde ilçe seçim kurulu başkanı tarafından baroya kayıtlı avukatları için belirlenen yıllık keseneğin üçte biri miktarında para cezası yaptırımına tabi tutulacaktır (m. 86). Burada sözü edilen para cezası yukarıda belirtilen aykırılık hallerinde doğrudan tatbik edilebileceği gibi tekerrüre dayalı bir üst dereceli yaptırım olarak da tatbik edilebilir.²³⁹

İşten çıkarma, Kanun'un 135'inci maddesindeki tanımıyla avukatın veya avukatlık ortaklığının üç aydan az ve üç yıldan fazla olmamak üzere mesleki faaliyetini

doğruluk kurallarına aykırı bulunmuş, verilen disiplin cezası verilmesine yer olmadığına dair karar kaldırılarak kınama cezası verilmiştir. TBB Disiplin Kurulu, T: 15.01.2017, E: 2016/1086, K: 2017/ 2017/130. <https://www.baro-birlik.org.tr/DisiplinKararlari> /erişim 20 Mayıs 2019.

²³⁷ Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı'nın 12.02.2019 tarihli tutarların yeniden güncellenmesine dair duyurusu. <https://www.barobirlik.org.tr/erişim> 20 Mayıs 2019.

²³⁸ İşten yasaklanma, niteliği icabı yaptırım değil 1136 sayılı Kanun'un 153'üncü maddesinde düzenlenen bir tedbirdir. Buna göre hakkında meslekten çıkarma kararı verilen, meslekten çıkarmayı gerektirir bir kovuşturma geçiren avukat veya Kanun'da yazılı diğer durumlarda; çıkarma kararı kesinleşmesine kadar olan sürede, kovuşturmanın veya engel halin devamı süresince baro disiplin kararı ile işten tedbiren el çektirililebilir. Kovuşturmada meslekten çıkarmayı gerektirir ceza verilmediği halde, kovuşturmanın durduğu veya engel halin kalkmasını müteakip hallerde tedbir baro disiplin kurulu tarafından kaldırılır. Detaylı bilgi için bkz. Özen, Atilla (2017), **Avukatlık Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul:Legal Yayınevi. s. 473-476.

²³⁹ Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 148. Mısırs, a.g.e., s. 5.

yapmaktan yasaklanmasıdır. Kanun'un 45'inci maddesinin 2 ve 3'üncü fıkralarında yazılı kuralları ilk kez ihlal edenler hakkında bu yaptırımın asgari olarak uygulanması öngörülmüştür. Madde ile hâkimlik yahut avukatlığa mani suçtan hüküm giyenlerle, işten yasaklanmış avukatlarla işbirliği yapan, yasaklı olduğu halde avukatlık faaliyetini sürdürenlerin, -tekerrüre esas sicil kayıtları bulunmasa bile- bu aykırılıkları ilk kez gerçekleştirsele dahi asgari işten çıkarma cezası ile cezalandırılacakları öngörülmüştür.²⁴⁰

Meslekten çıkarma yaptırımı avukatlar için öngörülen en ağır yaptırımdır. 1136 sayılı Kanun'un 135'inci maddesinde düzenlenen haliyle meslekten çıkarma, “*Avukatlık ruhsatnamesinin geri alınarak avukatın adının baro levhasından silinmesi ve avukatlık unvanının kaldırılmasıdır. Avukatlık ortaklığı için de baro avukatlık ortaklığı sicilinden silinmesidir.*”

Avukatlık Kanunu'nun 136'ıncı maddesinin 1 ve 3'üncü fıkralarında, ilk kez gerçekleşse dahi, asgari meslekten çıkarma yaptırımının tatbik edileceği aykırılıklar düzenlenmiştir. Buna göre, kasten işlediği bir suçtan iki yıldan fazla süreli hapis cezasına mahkûm olması veya Avukatlık Kanunu'nun 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendinde belirtilen suçlardan²⁴¹ dolayı mahkûmiyet hükmünün kesinleşmesi²⁴² halinde avukat meslekten çıkarılacaktır (m. 136/1).

²⁴⁰ “Görüldüğü üzere yasa koyucu işten yasaklı avukatların eş ve reşit olmayan çocuklarına ait dava ve takip dosyaları dışında avukatlığa ait hak ve yetkilerini gerek şahsen ve gerekse başkaları ile birlikte kullanmasını kesin bir irade ile yasaklamakta, kamu düzenini korumaktadır. O halde kamu zararı oluşmadığı itirazının hukuksal dayanağının bulunmadığı tartışmasıdır. Bu nedenler ve dosya kapsamına göre şikâyetli avukatın yasaklı olduğunu bildiği dönemde dava açarak Yasaya aykırı davrandığı tartışmasıdır”. TBB Disiplin Kurulu, T:01.03.2015, E:2014/892, K: 2015/179. Bkz. Mısır, a.g.e., s. 17.

²⁴¹ Avukatlık mesleğine kabule mani kabul edilen bu suçlar, devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama ve kaçakçılık suçlarıdır. Bu suçlardan biri ile hüküm giymiş olanların cezası ertelenmiş, paraya çevrilmiş veya affa uğramış olsa da avukatlığa kabul edilmezler (Avukatlık Kanunu m. 5/2).

²⁴² “İncelenen dosya kapsamından, Şikâyetli avukatın istinaf denetiminden de geçerek kesinleşen “silahlı terör örgütüne üye olma” suçundan mahkûm edildiği; şikâyetlinin disiplin kovuşturmasına konu eyleminin, Avukatlık Kanunu'nun 5/1-a maddesinde bildirilen suçlardan birini oluşturduğu ve disiplin cezasını gerektirdiği” gerekçesiyle baro disiplin kurulu tarafından verilen meslekten çıkarma kararı onanmıştır. TBB Disiplin Kurulu, T: 2.02.2018, E: 2017/877, K: 2018/119. <https://www.barobirl ik.org.tr/DisiplinKararlari /erişim 20 Mayıs 2019>.

Danıştay bir kararında resmi belgede sahtecilik suçundan kesinleşmiş hüküm giyen ve bu nedenle meslekten çıkartılan avukat hakkında, sonradan yapılan uyarlama yargılaması sonucu verilen hükmün açıklanmasının geri bırakıldığı, meslekten çıkarma kararının sebep unsuru olan kesinleşmiş mahkûmiyet hükmünün ortadan kalktığı, sonradan oluşan lehe durumun geçmişe etki edeceği gerekçesiyle avukatın yeniden sicile kayıt talebinin kabul edilmesi gerektiğine hükmetmiştir.²⁴³

Bundan başka bir defa işten çıkarılma yaptırımını uygulanan avukat, yaptırım kararının kesinleşmesini müteakip beş yıllık dönem içinde Kanun'un 6'ncı kısmında yazılı en az kınama cezası gerektirir kurallara aykırılıkta bulunursa, meslekten çıkartılır (m. 136/3). İkinci defa işlenen fiilin Kanun'un 6'ncı kısmında yazılı kurallar aykırı olması lazım gelir aksi halde meslekten çıkarma yaptırımını uygulanamayacaktır.²⁴⁴

Avukatlık Kanunu'nun 45'inci maddesinin son fıkrası gereği, mahkûm oldukları suç nedeniyle hâkimliğe ve avukatlık yapmaya engeli olanlar ve işten yasaklı avukatlarla işbirliği yapmaları veya yasaklı olduğu dönemde avukatlık yapmaları nedeniyle bir kez işten çıkarılmasına karar verilmiş avukatın bu davranışları tekrarı halinde meslekten çıkarılmasına, avukat ortaklığının ise sicilden silinmesine karar verilecektir.

Avukatlık Kanunu'na göre işten ve meslekten çıkarma yaptırımlarına dair verilen kararlar Adalet Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşir. Adalet Bakanlığı iki ay içinde sessiz kalıp bir karar vermez ise yaptırım kararı yine kesinleşecektir. Ancak Bakanlığın dosyayı geri çevirme hakkı mevcuttur. Bu halde Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kurulu, önceki kararını az üçte iki çoğunlukla yinelediği halde de karar kesinleşecek fakat bu halde Bakanlık kesinleşen karara karşı dava cihetine gidebilecektir (m. 157/7).

²⁴³ Danıştay 8.Dairesi, T:30.03.2016, E:2015/13098, K:2016/3146. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 15 Mayıs 2019

²⁴⁴ Mısır, a.g.e., s. 19.

2.5.2. Noterlik Kanunu İle Öngörülen Yaptırımlar

1512 sayılı Noterlik Kanunu'nun 125'inci maddesi ile noterler yönünden disiplin yaptırımını gerektirir davranışlar sayılmıştır. Madde aynen şöyledir: “*Meslekin vakar ve onuruna aykırı eylem ve hareketlerde bulunanlarla, görevlerini yapmayan veya kusurlu olarak yapan yahut da görevinin gerektirdiği güveni sarsıcı hareketlerde bulunan noterler hakkında, noterlik hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi amacı ile durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre aşağıdaki maddede yazılı disiplin cezaları verilir.*” Madde metninden de anlaşılacağı üzere noterlerin disiplin yaptırımını gerektirir fiiller tek tek sayılmamış bunun yerine soyut ilkeler şeklinde genel bir çerçeve belirlenmiştir.

Noterlik Kanunu'nun 126'ncı maddesinde ise disiplin yaptırımlarının neler oldukları düzenlenmiştir. Buna göre; Noterler hakkında verilecek disiplin cezaları yasal tanımıyla şunlardır:

Uyarma, notere görevinde daha dikkatli davranması gerektiğini yazı ile bildirmesidir (m. 126/a). *Kınama*, notere görevinde veya davranışında kusurlu sayıldığını yazı ile bildirilmesidir (m. 126/b). *Para cezası*, 250 liradan 5 000 liraya kadardır(m. 126/c). Geçici olarak işten çıkarma, noteri sıfatı saklı kalmak şartıyla bir aydan altı aya kadar görevinden uzaklaştırmaktır (m. 126/d). *Meslekten çıkarma*, bir daha atanmamak üzere noterlikten çıkarmaktır. (m. 126/e).

Noterlik Kanunu'nun 127'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında “*Disiplin Kurulu vereceği cezayı, sıraya bağlı kalmaksızın serbestçe takdir eder*” denilmekle Kurula disiplin cezalarını uygularken geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Kurul, disiplin cezası verirken hafiften ağıra bir yaptırım silsilesi izlemek zorunda değildir. Bu durumun bir istisnasını; Kanun'un 127'inci maddesinin 2'inci fıkrası oluşturmaktadır. Düzenlemeye göre noter, disiplin cezası almasını müteakip beş yıl içinde, aynı disiplin cezasının verilmesini gerektirir davranışta bulunması halinde artık Kurul, Kanun'un 126'ncı maddesindeki sıraya göre önceki cezadan²⁴⁵ daha ağır olan ceza verecektir.²⁴⁶

²⁴⁵ Düşüncemize göre, madde belirsizlik içermektedir. Şöyle ki; Noterlik Kanunu'nda disiplin cezasını gerektirir davranışlar ilkesel biçimde açıklandığından ve de fiil ve yaptırımının ne olacağının tespit ve takdirinde Kurul'a tanıma geniş yetki dikkate alındığında önceki ceza ile aynı disiplin cezasını gerektirir fiilin tespiti her zaman kolay olmayacaktır.

²⁴⁶ “...Noter (eski) vekili hakkında disiplin yönünden 1512 sayılı Noterlik Kanununun 125. maddesi

Kurul'un takdir hakkının kısıtlandığı düzenleme olan Noterlik Kanunu'nun 127'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre noterin Kanun'un 157'inci maddesi uyarınca iki kez para cezası ile yaptırım görmesi halinde meslekten çıkarma zorunlu olarak uygulanacaktır.²⁴⁷ Bundan başka ilk ihlal halinde kınama, asgari veya azami kınama yaptırımı uygulanacağına dair Kurul'un takdirini kısıtlayan hükümler vardır.²⁴⁸

2.5.3. Tabiplik Mevzuatı İle Öngörülen Yaptırımlar

Tabipler yönünden uygulanacak disiplin yaptırımlarının neler oldukları 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir. Disiplin yaptırımları ile yaptırımları gerektiren fiillerin neler olduğu ayrıca Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği'nde²⁴⁹ ayrıntılı olarak belirtilmiştir. (m. 3-6) Yönetmeliğe göre,

Uyarma cezası, hekime mesleğini uygularken ve/veya meslektaşları ile olan ilişkilerinde daha özenli tutum ve davranışlar içinde olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. (m. 3)²⁵⁰

Para Cezası, 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanununun 39'uncu maddesinin (b) bendinde belirtilen sınırlar dâhilindeki paranın odaya ödenmesine dair verilecek cezadır (m. 4).²⁵¹ Bu yaptırımı gerektiren bazı fiiller örnek olarak şu davranışlar

deleletiyle 126. maddesinin (A) bendi gereğince "Uyarma Cezası" verilmesi uygun görülmüş ise de, adı geçen noter (eski) vekili hakkında daha önceden "Uyarma Cezası" verildiği ve bu cezanın 15.03.2013 tarihinde kesinleştiği anlaşıldığından, Noterlik Kanununun "Eski Cezaların Etkisi" başlıklı 127. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen "Bir Noter, bir disiplin cezası aldıktan sonra 5 yıl içinde kendisine aynı disiplin cezasının verilmesini gerektiren bir eylem ve harekette bulunursa, 126. maddedeki sıraya göre daha ağır ceza verilir." hükmü doğrultusunda, ... Noter (eski) vekili hakkında disiplin yönünden 1512 sayılı Noterlik Kanununun 125. maddesi deleletiyle 127. maddesinin 2. fıkrası göz önüne alınarak 126. maddesinin (B) bendi uyarınca kınama cezası verilmesine," TNB Disiplin Kurulu, T:24.01.2018, E :2017/286, K:2018/35. <http://noterlikrehberi.net/rehber/2018-35-karar-sayili-disiplin-kurulu-karari.html/> erişim 22 Mayıs 2019.

²⁴⁷ Işıklar, a.g.e., s. 511.

²⁴⁸ Noterlik Kanunu'nun 109'uncu maddesinin ilk ihlalinde kınama (m. 159/2.b), 44'üncü maddesinin ilk ihlalinde asgari kınama (m. 45/7), izin süresini haklı sebebi olmaksızın on beş gün süreyle geçirme veya görveden izin ayrılmama halinde ise notere en çok kınama yaptırımı uygulanacaktır (m. 58). Işıklar, a.g.e., s. 511.

²⁴⁹ R.G. Tarih-Sayı: 28.4.2004-25446

²⁵⁰ Uyarmayı gerektiren bazı fiillere şu davranışlar örnek olarak gösterilebilir: Meslektaşlarına ve diğer sağlık meslek mensuplarına karşı küçük düşürücü davranışlarda bulunmak veya kötülemek, mesleğine ilişkin hukuksal düzenlemelere aykırı olmakla birlikte Yönetmelikte belirtilen diğer disiplin suçları arasında sayılmış haller dışında kalan bir eylemde bulunmak, hasta haklarına saygı göstermemek hasta kayıtlarını usulüne uygun olarak tutmamak.

²⁵¹ Para cezasını gerektiren bazı fiillere şu davranışlar örnektir: Hasta sevkleri, rapor, reçete vb. belgelerde usulsüz uygulamalar yapmak, sevk belgelerine el koymak, sonuçta hastanın ölümüne,

gösterilebilir: Hasta sevkleri, rapor, reçete vb. belgelerde usulsüz uygulamalar yapmak, sevk belgelerine el koymak,

Geçici Olarak Meslekten Alıkoyma Cezası, meslek uygulamasından 15 günden 6 aya kadar süreyle alıkonulmadır. Meslekten geçici olarak alıkoyma cezası alanlar, bu süre dolmadan Türkiye'nin hiçbir yerinde özel sağlık kuruluşu açamaz ve resmi veya özel herhangi bir yerde mesleğini uygulayamaz (m. 5).²⁵²

Oda Bölgesinde Çalışmanın Yasaklanması, bir oda bölgesinde üç defa meslek uygulamasından alıkoyma cezası alanların, meslek uygulamasından oda bölgesinde sürekli olarak alıkonulmasıdır. Hekimlerden, oda bölgesinde üç defa meslek uygulamasından alıkoyma cezası almış olanların geçici olarak meslekten alıkoyma cezası verilecek bir durumun tespitinde, oda bölgesinde çalışmaktan sürekli olarak alıkonulmalarına karar verilir (m. 6). Düzenleme tekerrüre ilişkin olup bu yaptırım gerektirir fiil ayrıca tanımlanmamıştır.

6023 sayılı Kanun ve yukarıda bahsedilen Disiplin Yönetmeliğine göre disiplin yaptırımı tabip odalarının onur kurullarınca uygulanacaktır. Odaların soruşturma yapma yetkisi bölgeleriyle sınırlıdır.²⁵³ Onur kurulunca verilen kararlar itiraza tabidir. Bu süre tebliği izleyen on beş gün içinde kullanılmalıdır. Aksi halde, uyarı ve para cezası kesinleşecektir. Verilen diğer yaptırım kararları ise kendiliğinden incelenmek üzere yüksek haysiyet divanına gönderilir ve ancak yüksek haysiyet divanının onamasıyla kesinlik kazanır (m. 40). Tabipler yönünden disiplin yaptırımını ilgilendiren mesleki etik kuralları içeren Kanun ve Yönetmelik dışındaki düzenlemeler Tıbbi Deontoloji Tüzüğü,²⁵⁴ Hasta Hakları Yönetmeliği²⁵⁵ ve Türk Tabipleri Birliği Hekimlik Meslek Etiği Kurallarıdır.

sakatlığına sebep olmayıp da sağlığının kısa süreli geçici bozulmasına yol açan tıbbi hata ve ihmalde bulunmak, Acil durumlar dışında özel bilgi ve beceri gerektiren girişimlerde bulunarak hastaya zarar vermek.

²⁵² *Geçici olarak meslekten alıkoyma cezasını gerektiren bazı durumlar şunlardır.* Meslektaşlara, diğer sağlık meslek mensuplarına veya hastalara fiili saldırıda veya cinsel tacizde bulunmak, mesleği ile öğrendiği hasta sırrını yasal zorunluluk dışında ifşa etmek, uzmanlık belgesi olmadığı halde uzmanmış gibi çalışmak, birden fazla yerde muayenehane açmak veya çalıştırmak, meslekte bilgi ve beceri yetersizliği, özen eksikliği, dikkatsizlik ve benzeri kusurlardan dolayı eksik ya da yanlış tanı ve tedavide bulunarak hastaya kalıcı zarar vermek.

²⁵³ Kalemoglu, Murat (2017), “*Hekimlerin deontolojik, cezai ve hukuki sorumlulukları*”, **Nobel Medicus**, 13(2): 5-11, s. 6.

²⁵⁴ R.G. Tarih-Sayı: 19.02.1960-10436.

²⁵⁵ R.G. Tarih-Sayı: 01.08.1998-23420.

Görüldüğü üzere Tabipler yönünden kınama adı altında bir yaptırım öngörülmemiş olup birçok kamu kuruluşunda olduğu gibi mesleğin sürekli yapılmasına mani bir yaptırımda bulunmamaktadır.

2.5.4. Mühendis ve Mimarlık Mevzuatı İle Öngörülen Yaptırımlar

6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Kanunu'nun 26'ncı ve devamındaki maddelerinde mühendis ve mimarların, disiplin yaptırımını gerektiren eylemleri, yaptırımın çeşitleri ve uygulanma usulleri düzenlenmiştir. Kanunla düzenlenen hususlar ayrıntılı düzenlemeler içermemektedir.²⁵⁶ Maddeye göre disiplini gerektiren hallerde yaptırım uygulamaya oraların haysiyet divanları (onur kurulları) yetkilidir. Kanunda düzenlenen yaptırımlar ise; *yazılı ihtar, para cezası, on beş günden altı aya kadar serbest meslek yapılmasından menî ve odadan ihraçtır*. Kanun uyarınca belirtilen yaptırımların tatbikinde haysiyet divanı (onur kurulu) bir sıra izlemek zorunda değildir.

Hangi hallerde yaptırım verileceği hususu Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Ana Yönetmeliği'nin²⁵⁷ 90'ncı maddesinde düzenlenmiştir.²⁵⁸

Kanuna göre, haklarında ihraç kararı verilenler süresiz olarak mesleği yapmaktan alıkonurlar. Geçici olarak meslekten uzaklaştırma yaptırımını uygulananlar ise men süresince mesleklerini icra edemezler (m. 28). Bu kapsamda imza yetkisini dahi kullanamazlar. Aksi halin tespiti halinde verilen cezalar bir kez daha artırılabilecektir (m. 29).

Odadan ihraç edilme kararı, iki halde söz konusudur. Bunlardan ilki, genel hükümlere göre medeni haklarını kullanma ehliyetini kaybetmedir. Bu duruma örnek olarak meslek mensubunun Türk Medeni Kanunu uyarınca kısıtlanması gösterilebilir. İhracı gerektiren ikinci istisnai durum ise mesleki camiadan uzaklaştırılmalarında kesin

²⁵⁶ **TMMOB Disiplin Soruşturması ve Kovuşturmaları Hakkında El Kitabı.** (2019). Ankara:Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yayınları, s.5. https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/disiplin_el_kitabi_0.pdf/ erişim 24 Mayıs 2019.

²⁵⁷ R.G. Tarih-Sayı: 02.12.2002-24954.

²⁵⁸ Buna göre, Yönetmeliğe aykırı harekette bulunmak, meslekle ilgili işlerde, gerek kasten ve gerekse ihmal göstermek suretiyle zarara neden olmak, kabullendiği anlaşmalara uymamak, meslek onurunu bozar şekilde hareket etmek, üye ve çalışanlara karşı psikolojik baskı veya taciz uygulama, kadın üye ve kadın çalışanlara karşı cinsiyet ayrımcılığı uygulamak veya cinsel tacizde bulunmak yaptırım gerektiren davranışlar olarak belirtilmiştir.

zorunluluk bulunduğuna karar verilmesidir. Her iki durumda da yaptırım uygulayacak makamın yaptırım uygulama konusunda takdir hakkı vardır (m. 31).

Yönetmeliğe göre uyarı ve para cezaları cezaların verildiği tarihten itibaren beş yıl, geçici verilen meslekten men cezaları ise verildikleri tarihten itibaren on yıllık içinde yerine getirilmedikleri takdirde zamanaşımına uğrarlar.

2.5.5. Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Mevzuatı İle Öngörülen Yaptırımlar

Türkiye’de muhasebe meslek mensuplarına disiplin kuralları ilk kez 1989 yılında çıkartılan 3568 Sayılı Kanun ile yasalaşmıştır.²⁵⁹ Serbest muhasebeci, mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirler hakkında hangi hallerde disiplin yaptırımı uygulanacağı ve uygulanacak yaptırımların neler olduğu 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanun’un 48’inci maddesinde “ *Mesleğin vakar ve onuruna aykırı fiil ve hareketlerde bulunanlarla, görevlerini yapmayan veya kusurlu olarak yapan yahut da görevinin gerektirdiği güveni sarsıcı hareketlerde bulunan meslek mensupları hakkında, muhasebe ve müşavirlik hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi maksadı ile durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre aşağıdaki disiplin cezaları verilir.*” denilmek suretiyle yaptırımları gerektiren davranışlar geniş tutulmuştur.

3568 sayılı Kanun’un 48’inci maddesinde öngörülen yaptırımlar ve disipline konu fiiller şunlardır:

Uyarma, meslek mensubuna mesleğini yaparken daha dikkatli davranması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Meslek onuruna yakışmayan davranışlar ile göreviyle ilgili güven sarsıcı nitelikli davranışların ilk defa gerçekleşmesi halinde uyarma, yinelenmesi halinde kınama cezası verilecektir.

Kınama, meslek mensubuna görevinde ve davranışında kusurlu sayıldığıın yazı ile bildirilmesidir.

259 Ekergil, Vedat/Çavuş, Gülşen/Kodalak, Erkan (2016). “Türkiye’de TÜRMOB ile Birleşik Krallık ACCA’da Muhasebe Meslek Mensuplarının Disiplin Süreci ve İki Birlik Arasındaki Disiplin Sürecinin Karşılaştırılması”, *İşletme Araştırmaları Dergisi*, Ankara, 8(3):107–137, s. 110.

Geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma, mesleki sıfatı saklı kalmak şartıyla 6 aydan az, 1 yıldan çok olmamak üzere mesleki faaliyetten alıkoymadır. Görevini kusurlu olarak yapan veya bağımsız, tarafsız ve dürüstlük içinde yapmayanlarla Kanun'da yer alan mesleğin genel prensiplerine aykırı harekette bulunan meslek mensupları hakkında geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma cezası uygulanır. Bundan başka yeminli mali müşavirlerin tasdik yetkisini gerçeğe aykırı kullandıklarının ilk kez tespiti halinde bu yaptırım uygulanır.

Yeminli sıfatını kaldırma, sadece yeminli mali müşavirlere özgü bir yaptırım olup bu unvanlarının kaldırılmasıdır. Bu yaptırımın tatbiki için yeminli mali müşavirin tasdik yetkisini, gerçeğe aykırı olarak tekerrür oluşturacak biçimde ikinci kez kullandığının kesinleşmiş mahkeme kararı ile tespiti gerekir.

Meslekten çıkarma, meslek mensubunun ruhsatnamesinin geri alınarak bir daha bu mesleği icra etmesine izin verilmemesidir. Mükellefle birlikte kasıtlı olarak vergi zıyanına sebebiyet verdikleri kesinleşmiş mahkeme hükmüyle tespit olunan meslek mensuplarına, meslekten çıkarma cezası verilir. En ağır yaptırımın sebep unsuru vergi zıyanına neden olmak olduğundan burada mesleki disiplinden çok devlet menfaatlerinin önemsendiği söylenebilir.

Disiplin yaptırımlarını gerektirir fiiller Kanun dışında Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Disiplin Yönetmeliği'nde de düzenlenmiştir.²⁶⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri verdiği bir kararında Yönetmelik ile belirlenen meslekten çıkarmaya dayanak yapılan fiilin Kanun ile açık olarak öngörülmediğinden üst norma aykırılık teşkil ettiğinden bahisle verilen meslekten çıkarma kararının hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir.²⁶¹ Engel bir hal bulunmamasına karşın, meslekten çıkarmayı gerektirir fiiller Kanun'da uyarma ve kınama yaptırımlarında olduğu gibi çerçeve hüküm olarak değil açıkça belirlendiğinden, kanun koyucunun iradesinin Kanun'a üstünlük tanıdığı, sonuçta normlar hiyerarşisi gereği verilen kararın isabetli olduğu kanaatindeyiz.

²⁶⁰ R.G. Tarih-Sayı: 31.10.2000-24216.

²⁶¹ Danıştay İDDK, T: 01/11/2018, E:2017/173, K:2018/4437. Uyap Bilgi Bankası /erişim 24 Mayıs 2019.

2.5.6. Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Borsaları Mevzuatında Öngörülen Yaptırımlar

5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun²⁶² 86'ncı maddesinde oda ve borsa üyelerinin disiplin yaptırımını gerektiren eylemleri çerçeve olarak belirlenmiş, 87'nci maddesinde ise disiplin suçları ve yaptırımlarının neler oldukları sayılmıştır. Söz konusu maddeye göre, disiplin cezaları Uyarma, kınama, üyelikten geçici çıkarma ve üyelikten uzun süreli çıkarmadır. Bundan başka disiplin cezaları başlığında ayrı olarak Kanun'un 93'üncü maddesinde, yazılı ihlaller halinde müstakilen idari para cezası verilmesi öngörülmüştür.

Uyarma, mesleğin icrasında ve davranışlarında daha dikkatli davranması gerektiğinin ilgili üyeye bir yazıyla bildirilmesidir. Meslek şeref ve haysiyetine uygun düşmeyen tavır ve hareketlerde bulunmak, üyelik görev ve sorumlulukları ile ilgili yönetim kurulunca yapılan davet ve talebin gereğini mazeretsiz olarak yerine getirmemek, üyesi olduğu odanın, borsanın veya Birliğin itibarını zedeleyici sözler sarf etmek, müşteri veya iş sahipleri ile olan ilişkilerinde terbiye ve nezakete aykırı davranışta bulunmak Kanun'da yazılı uyarma cezasını gerektiren filler olarak belirtilmiştir.

Kınama, meslekî tutum ve davranışlarında kusurlu sayıldığı için ilgili üyeye bir yazıyla bildirilmesidir. Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller ise Kanun'da şu şekilde gösterilmiştir: Üyesi olduğu odanın, borsanın veya Birliğin itibarını zedeleyici asılsız yayında bulunmak. Müşterisine veya iş sahiplerine karşı taahhütlerini yerine getirmemek. İş ilişkisinde bulunduğu kişiler hakkında haksız ithamda bulunmak. Satışa arz olunan malların niteliği veya miktarı bakımından gerçeğe aykırı beyanda bulunmak. Nizamî olmayan ölçü ve tartı aletlerini bilerek kullanmak. İki yıl içinde birden fazla uyarma cezasını gerektirecek bir davranışta bulunmak. Organ seçimlerinin düzen içinde ve sağlıklı biçimde yürütülmesi amacıyla, hâkimin ve seçim sandık kurulunun aldığı tedbirlere uymamak.

²⁶² R.G. Tarih-Sayı: 01.06.2004-25479.

Üyelikten geçici çıkarma, üyenin iki aydan az ve on iki aydan fazla süreli olmamak üzere oda veya borsa üyeliğinden çıkarılmasıdır. Kınama cezası alan üyenin, beş yıl içinde aynı cezayı gerektirecek yeni bir davranışta bulunması halinde üyelikten geçici çıkarma cezası verilecektir.

Üyelikten uzun süreli çıkarma, üyenin kaydının üyesi bulunduğu oda veya borsa ile ticaret sicilinden beş yıl süre ile silinmesidir. Üyelikten geçici çıkarma cezası alan üyenin, üç yıl içinde kınama cezasını gerektirecek yeni bir davranışta bulunması halinde üyelikten uzun süreli çıkarma cezası verileceği öngörülmüştür.

2.5.7. Bazı Meslek Kuruluşlarında Uygulanan Disiplin Yaptırımlarına İlişkin İstatistikler

İstanbul Barosu Disiplin Kurulu, 15.07.2016 tarihinden, 03.07.2018 tarihine kadar 1.449 dosya hakkında karar vermiştir. 1.449 dosyadan, 1033 dosya ile ilgili olarak disiplin cezası talepleri çeşitli nedenlerle reddedilmiş, 416 dosya ile ilgili çeşitli disiplin cezaları öngörülmüştür.

Disiplin cezası verilen dosyalardan;

- 210 adedi uyarma cezası,
- 125 adedi kınama cezası,
- 42 adedi para cezası,
- 23 adedi geçici süre ile işten çıkarma cezası,
- 16 adedi meslekten çıkarma cezası ile sonuçlanmıştır.²⁶³

Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği Disiplin Kurulu, 01.01.2018 tarihinden, 31.12.2018 tarihine kadar toplam 333 dosya hakkında karar vermiştir. 333 dosyadan, 192 dosya ile ilgili olarak disiplin cezası talepleri çeşitli nedenlerle reddedilmiş, 141 dosya ile ilgili onamalar dâhil olmak üzere çeşitli disiplin cezaları öngörülmüştür.

²⁶³ İstanbul Barosu (2018), **Yönetim Kurulu 2016-2018 Dönemi Çalışma Raporu**, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları s. 410. https://www.istanbulbarosu.org.tr/files/docs/ISTANBUL_BAROSU_CALISMA_RAPORU_2016_2018.pdf erişim 16 Mayıs 2019.

Disiplin cezası verilen dosyalardan;

- 49 adedi uyarma cezası,
- 44 adedi kınama cezası,
- 27 adedi (6) ay geçici men cezası,
- 1 adedi (8) ay geçici men cezası,
- 13 adedi (12) ay geçici men cezası,
- 7 adedi meslekten men cezası ile sonuçlanmıştır.²⁶⁴

Türkiye Noterler Birliği Disiplin Kurulu, 01.01.2015 tarihinden, 15.10.2015 tarihine kadar toplam 307 dosya hakkında karar vermiştir. 307 dosyadan, 207 dosya ile ilgili olarak disiplin cezası talepleri çeşitli nedenlerle reddedilmiş, 100 dosya ile ilgili çeşitli disiplin cezaları öngörülmüştür.

Disiplin cezası verilen dosyalardan;

- 76 adedi uyarma cezası,
- 19 adedi kınama cezası,
- 1 adedi para cezası,
- 4 adedi meslekten çıkarma cezası ile sonuçlanmıştır.²⁶⁵

Türk Tabipler Birliği Yüksek Haysiyet Divanı (Yüksek Onur Kurulu) 2016 - 2018 yılları arasını kapsayan dönemde toplam 207 hekim hakkında onama yoluyla veya ilk kez karar vermiştir. 207 hekimden, 101 hekimle ilgili olarak disiplin cezası talepleri çeşitli nedenlerle reddedilmiş, 106 hekimle ilgili çeşitli disiplin cezaları öngörülmüştür.

Disiplin cezası verilen hekimlerden;

- 10 kişi uyarı cezası,

²⁶⁴ Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (2018), **2018 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 2778-284. <https://www.turmob.org.tr/FaaliyetRaporlari/aaf34850-7c6a-4bd9-956d-ccadb62e6986/disiplin-urulu/> erişim 17 Mayıs 2019.

²⁶⁵ Bkz. https://noterlikrehberi.net/rehber/idh_topic52310.html/ erişim 15 Mayıs 2019.

- 57 kişi para cezası,
- 11 kişi para ve uyarı cezası,
- 28 kişi meslekten geçici men cezası ile cezalandırılmıştır.²⁶⁶

Yukarıda aktarılan istatistiki verilerden, başlıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında özellikle meslekten çıkarma gibi ağır sonuçları olan disiplin yaptırımlarının çok az sayıda uygulandığı, bunun yerine caydırıcılığı az, soyut sonuçları olan uyarma ve kınama cezalarının sayısal olarak daha fazla uygulandığı görülmektedir. Buradan hareketle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında disiplin yaptırımlarının, kendisinden beklenen etkinlikte ve yeterli biçimde uygulanmadığı çıkarımı yapılabilir.

²⁶⁶ Türk Tabipler Birliği (2019), **TTB Merkez Konseyi 2018-2019 alışma Raporu**, Ankara: Türk Tabipler Birliği Yayınları, s. 680-686. http://www.ttb.org.tr/c_rapor/2018-2019/cr_2018-2019.pdferişim 16 Mayıs 2019.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Bu bölümde, başlıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yaptırım kararlarına karşı meslek üst kuruluşlarınca yapılan idari itiraz (vesayet) ile yargı makamlarınca yapılan yargısal denetimi ele alınmış, yaptırım yetkisinin hukuka uygunluğu idari işlemin beş unsuru yönünden izah edilmiştir.

3. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARINDA UYGULANAN DİSİPLİN YAPTIRIMLARININ DENETİMİ

3.1. İDARİ İTİRAZ DENETİMİ

3.1.1. İtirazın Niteliği

3.1.1.1. İdari Vesayet Başvurusu Olması

Merkezi yönetimin yerinden yönetimler üzerindeki denetimini ifade eden idari vesayet yetkisi, istisnai olduğundan ve sadece kanunla düzenlendiğinden genel niteliği haiz, üst makamlarca kullanılan hiyerarşi yetkisinden ayrılır.

İdari vesayet kaynağını Anayasa'nın 127'inci maddesinden almaktadır. Söz konusu maddede yazılı olmasa da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının merkezi idarenin vesayetine tabi olduğu yönünde doktrin ve yargı kararları kapsamında genel bir kabul bulunduğuna, “vesayet denetimine tabi olma” alt başlığında değinilmiştir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yerel düzeydeki teşkilatları (oda, baro gibi), ile üst kuruluşları (birlik, konfederasyon) arasında da idari vesayete benzeyen hukuki bir ilişki olduğu vardır.²⁶⁷ Bu cümleden olarak oda düzeyindeki disiplin kurullarının verdiği yaptırım kararlarına karşı, birlik olarak adlandırılan üst kuruluşlar nezdinde yapılacak itiraz, idari vesayet denetimine dayanmakta olup kanaatimizce idari vesayet başvurusu olarak nitelenebilir.

²⁶⁷ DDK, Araştırma ve İnceleme Raporu, s. 225.

İdari vesayet başvurusu olarak tezahür eden itiraz, özel mevzuatında belirtildiği hallerde mümkündür. İdari vesayet denetimi ve bu anlamda idari vesayet başvurusunun esas gayesi yerel yönetimlerce verilen farklı kararları merkezde uyumlu hale getirmek, bunu yaparken de itiraza konu tasarrufun muhataplarının hak ve menfaatlerini gözetmektir.²⁶⁸

3.1.1.2. İtirazın Zorunlu Başvuru Yolu Olup Olmadığı Hususu

Yargıda oluşan iş yükünün hafifletilmesi, uyuşmazlıkların daha hızlı çözümü veya uzlaşma adına kanun koyucu, idari yargı denetimi öncesinde mevzuatta bir kısım ihtiyari veya zorunlu idari başvuru yolları öngörmektedir.

İhtiyari idari başvuruda, idari bir tasarrufun muhatabı dilerse öncesinde idari başvuru yapabilir dilerse idari başvuru yapmaksızın doğrudan idari yargıda dava açabilir. Bir başvurunun ihtiyari nitelikte olup olmadığı düzenlemenin lafzi yorumundan anlaşılabilir. İhtiyari idari başvuru hakkı tanıyan özel düzenlemeler “itiraz edebilirler”, “başvurabilirler”, vb. şekilde belirtmeler içerir. İhtiyari idari başvuruya ilişkin özel düzenleme bulunmasa bile, idari başvurunun mümkün olduğu ve başvurunun zorunlu olarak düzenlenmediği hallerde genel düzenleme olan 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanun’un 11’inci maddesi uyarınca idari tasarrufta bulunan makama veya üst makama ihtiyari idari başvuruda bulunmak mümkündür.²⁶⁹

Zorunlu idari başvurular, idari yargıda dava yoluna başvurulmadan önce tüketilmesi öngörülen başvurular olarak adlandırılabilir. Hukukumuzda kural ihtiyari başvuru yolu olup zorunlu başvuru yolu istisnaidir.²⁷⁰

Zorunlu idari başvuru öngörülen hallerde²⁷¹ başvuru yapılmaması veya süresinden sonra yapılarak açılan davalarda 2577 sayılı İdari Yargılama Usul

²⁶⁸ Soybay, Selçuk (1994), **İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi**, Doktora Yeterlik Tezi, İstanbul:İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.51. <http://acikerisim.istanbul.edu.tr/bitstream/handle/123456789/12706/24547.pdf?sequence=1&isAllowed=y/> erişim 16 Mayıs 2019.

²⁶⁹ Sezer, Yasin/Bilgin, Hüseyin (2008), *Danıştay Kararlarında İdari Başvurular*, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 57(4):337-366, s.358.

²⁷⁰ Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e, s. 216.

²⁷¹ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun, 56’ncı maddesinin 6’ncı fıkrasındaki itirazın şikâyetin, dava açılması öncesinde kullanılması zorunlu bir başvuru yolu olduğuna dair düzenleme zorunlu idari başvuruya örnek olarak gösterilebilir.

Kanun'un 15'inci maddesi uyarınca idari merci tecavüzü karar verilerek ve dava dilekçesi ilgili makama tevdi edilecektir.²⁷²

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının oda düzeyinde verdiği disiplin yaptırımlarına itiraz prosedürü, yaptırımların şekil bakımından uygunluğu alt başlığında detaylı incelendiğinden burada öngörülen idari itiraz yolunun ihtiyari mi yoksa zorunlu mu olduğu konusuna değinilecektir.

Danıştay bir kararında, Ankara Barosu Disiplin Kurulu'nun verdiği disiplin yaptırımı kararına karşı muhatabınca Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kuruluna idari itiraz yolu tüketildikten sonra idari yargıda dava açılması gerektiğinden bahisle idari merci tecavüzü kararıyla dosyanın Türkiye Barolar Birliği'ne tevdiine karar vermiştir.²⁷³

Danıştay başka bir kararında ise odalar tarafından verilen disiplin cezalarına karşı itirazın seçimlik olduğunu, muhatabın öngörülen yasal süre içinde itiraz yoluna başvurmaması halinde disiplin cezasının kesinleşeceği ve bundan sonra ceza işleminin idare mahkemesince esas yönüyle incelenmesi gerektiğine karar vermiştir.²⁷⁴

²⁷² Danıştay 13. Dairesi T:29.05.2013, E:2019/1564, K:2019/1705. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 17 Mayıs 2019.

²⁷³ "1136 sayılı Avukatlık Yasasının 157.maddesinde Disiplin Kurulu kararlarına karşı, Cumhuriyet Savcısı ve ilgililerin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kuruluna itiraz edebilecekleri, aynı maddenin 5. fıkrasında Birlik disiplin kurulunun inceleme konusu kararın onanmasına veya kovuşturmanın derinleştirilmesi için kararın bozulması dosyanın ilgili baroya gönderilmesine karar verebileceği gibi yeniden incelemeyi gerektirmeyen hallerde uygun görmediği kararı kaldırarak işin esası hakkında karar verebileceği veya verilmiş olan kararı düzelterek onaylayabileceği, 6. fıkrasında da birlik disiplin kurulunun para cezalarına ilişkin kararlarının kesin olduğu Adalet Bakanlığı onayına tabi olmadığı kurala bağlanmıştır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 14/3-b maddesinde dilekçelerin "idari merci tecavüzü" yönünden de ilk incelemeye tabi tutulacağı 15/1-e maddesinde de idari merci tecavüzü halinde dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine karar verileceği aynı maddenin 2. fıkrasında dilekçelerin görevli mercie tevdi halinde, Danıştay'a veya ilgili mahkemeye başvurma tarihinin merciine başvurma tarihi olarak kabul edileceği kuralı yer almaktadır.Bu kurallara dayanılarak dava konusu Ankara Barosu Disiplin Kurulu kararına karşı Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kuruluna itiraz edilmesi ve karar buradan geçip kesinleştikten sonra idari yargı yoluna başvurulması gerektiği açıktır. Bu halde idare mahkemesince, idari merci tecavüzü nedeniyle 2577 sayılı yasanın 14/3-b ve 15/1-e maddeleri uyarınca dosyanın Barolar Birliği Disiplin kuruluna gönderilmesi gerekirken işin esasının incelenerek karar verilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Danıştay 8. Dairesi T: 19.02.1997, E:1995/1883, K: 1997/579. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 17 Mayıs 2019.

²⁷⁴ "İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirleri Odası Disiplin Kurulunca "6 ay geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma cezası" ile cezalandırılan davacının, 02.01.2012 tarihinde tebliğ edilen disiplin cezasına karşı Birlik Disiplin Kuruluna itiraz etmeksizin doğrudan İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirleri Odasına karşı 08.02.2012 tarihinde bakılan davayı açtığı anlaşılmaktadır.Yukarıda aktarılan düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, disiplin cezası ile tecziye edilen ilgililerin, işlemlerin tebliği üzerine Birlik Disiplin Kuruluna

Danıştay'ın söz konusu karar gerekçesinde bir yandan itiraz yolunun tercihe bağlı olduğu belirtilirken diğer yandan idari yargıya başvuruda bulunmak için itiraz süresinin beklenmesi gerektiğinin belirtilmesi, kanaatimizce kendi içinde çelişki barındırmaktadır. Şöyle ki; Danıştay kararı özelinde itiraz yoluna başvurma bir tercih olarak kabul ediliyor ise; bu durumda doğrudan idari yargıya başvurmak için itiraz yolu için öngörülen sürenin geçirilmesi zorunluluğu bulunmamalı, muhatabı süresi içinde dilerse itiraz yoluna başvurmalı dilerse idari yargıya doğrudan başvuruda bulunabilmelidir.

İtiraz yolunun zorunlu olup olmadığı yönünden farklı içtihatlar gözetildiğinde Danıştay'ın net bir görüşü olmadığı söylenebilir. Kanaatimizce açıkça tüketilmesi gerektiği belirtilmediğinden disiplin kararlarına karşı başvurulacak olan itiraz yolu pozitif hukuk açısından zorunlu değildir. Bununla birlikte itiraz yoluyla, odalar arası uygulama birliğinin sağlanması, yapılacak ilave bir inceleme ile ilgilinin hukukunun daha iyi korunması ve nihayetinde idari yargıda yığılmanın önüne geçilmesi amaçlandığından itiraz yolu öncelikli ve zorunlu başvuru yolu olmalı, bunu sağlamak adına da odaların kuruluş mevzuatlarında açık düzenlemeler yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

3.2. YARGISAL DENETİM

3.2.1. Genel Olarak

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca verilen disiplin yaptırımları, hukuki güvenliğin bir gereği olarak Anayasa'nın 129'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında yazılı "Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz." şeklindeki düzenleme uyarınca yargı denetimine tabidir.

Disiplin yaptırımları, idarenin tek yanlı ve icrai kararlarıyla tesis edildiklerinden idari işlem niteliğini haizdirler. İdari işlemlerin yargı denetiminin kapsamı ise 2577

itirazda bulunma veya bulunmama şeklinde iki ayrı tercihe sahip oldukları, bir başka ifadeyle ilgili mevzuat uyarınca zorunlu bir idari başvuru yolunun öngörülmediği anlaşılmaktadır. Bu durumda, kendisine tebliğ edilen disiplin cezasına karşı 30 gün içinde Birlik Disiplin Kuruluna itiraz etmeyen davacı hakkında Oda Disiplin Kurulunca verilen cezanın idari yönden kesinleştiği anlaşılmakta olup, İdare Mahkemesince işin esasının incelenmesi gerekirken merciiine tevdi kararı verilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir." Danıştay 8. Dairesi, T:30.10.2013, E:2012/4091, K:2013/7280. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 17 Mayıs 2019.

sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 2'inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre yargısal denetim, idari işlemin yetki; şekil, sebep, konu ve maksat yönüyle hukuka aykırı olup olmadığına karar verilecek olan iptal davası ile yapılacaktır. Buradan hareketle idari birer işlem olduklarından disiplin yaptırımlarının yargısal denetiminde kullanılacak araç da iptal davası olacaktır.

Disiplin yaptırımlarını konu alan iptal davasında kural olarak idare mahkemeleri görevlidir. Disiplin yaptırımı tesis eden işlemlere karşı açılacak iptal davalarında, aksine açık kanuni bir düzenleme bulunmadıkça, genel görevli yargı yeri idare mahkemeleridir.

Yetkili idare mahkemesi ise; İYUK m. 32 uyarınca özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde, dava konusu olan idari işlemi (disiplin yaptırımını) yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir. Buna göre, disiplin yaptırım kararını oda disiplin kurulu verdiği ilgilili odanın bulunduğu yerin dâhil olduğu yargı çevresine sahip idare mahkemesi, birliklerin disiplin kurulu kararlarına karşı ise, birliklerin hepsi Ankara'da mukim olduklarından Ankara İdare Mahkemesi yetkili olacaktır.

Bir idari işlem olarak disiplin yaptırım kararı iptal davasına konu olabilir. Bunun için idarenin tek yanlı iradesiyle verdiği kararın icra edilmesiyle muhatabının hukuki statüsünde değişiklik meydana gelmelidir.²⁷⁵

Medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olan herkes aynı zamanda dava ehliyetine sahiptir. İYUK m. 2 uyarınca ise menfaatleri ihlal edilenler iptal davası açabilecektir. Buradan hareketle disiplin yaptırımından menfaati ihlal edilen yaptırımın muhatabı davacı sıfatıyla disiplin yaptırım kararının iptali için dava açabilecektir. Davacının dava ehliyeti ve menfaat ihlali bulunmadığı takdirde idare mahkemesince verilecek karar kesin hüküm niteliğinde olacak ve kesin hükme bağlı olarak yeniden aynı dava açılmayacaktır.²⁷⁶

²⁷⁵ Disiplin hukuku kapsamında iptal davasına konu olabilecek işlemler, muhatabının statüsünde değişiklik meydana getirir nitelikte olmalıdır. Bu nedenle soruşturmacı atanması, savunma alınması gibi işlemler tek başlarına iptal davasına konu edilemezler.

²⁷⁶ Erol, a.g.e, s. 70.

İptal davasında davalı, iptali istenilen disiplin yaptırım kararını almış olan oda düzeyindeki örgütler veya itiraz yoluna başvurulması halinde karar veren birlik düzeyindeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşudur. Husumetin doğru yöneltilmesi idare mahkemesince ilk incelemede değerlendirilecektir. Bununla birlikte dava dilekçesinde yanlış makama husumet tevcih edilse bile İYUK m.15/1.c düzenlemesi uyarınca idari mahkemesi davayı veya dava dilekçesini reddetmeyip doğru hasma tebliği gerçekleştirecektir.

Muhatabı, hakkında verilen disiplin yaptırım kararının kendisine tebliğinden itibaren özel kanunlarında başka süre belirtilmedikçe²⁷⁷ İYUK 'un 7'nci maddesinin ilk fıkrasında öngörülen altmış günlük sürede iptal davasını açmak zorundadır. Yukarıda değinildiği üzere muhatabı disiplin yaptırımına karşı itiraz yoluna başvurmuş ise süre itiraz üzerine verilen kararın tebliğinden başlayacak ve davanın konusu itirazın verilen kararın iptali olacaktır.

3.2.2. Yaptırım Yetkisinin Hukuka Uygunluğu

3.2.2.1. Genel Olarak

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2'inci maddesinin (a) fıkrasında, idari işlemler hakkında yetki, sebep, şekil, konu ve maksat yönlerinden hukuka uygun olup olmadığının dava yoluyla idari yargı yerince denetlenebileceği belirtilmiştir.

Bir idari işlem olarak disiplin yaptırımlarının kim tarafından tesis edileceği yetki unsurunu, yaptırımların hangi usullere göre yapılacağı şekil unsurunu oluşturur. Disiplin yaptırımının tesisini gerektiren, ilgili makamı yaptırım uygulamaya sevk eden, bazen de makamın takdiri ile değerlendireceği maddi olaylar, hukuki olgular ile tercihler işlemin sebep unsurunu,²⁷⁸ uygulanması ile muhatabının hukuki durumunda

²⁷⁷ Özel dava açma süresine örnek olarak 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu'nun 33'üncü maddesi gösterilebilir. Bu madde uyarınca, verilen uzaklaştırma cezasına tebliğinden itibaren on beş gün içinde idari yargı merciine itiraz edilebilmektedir.

²⁷⁸ “Bir idari işlemin sebebi, o idari işlemden önce gelen, idareyi o işlemi yapmaya sevk eden ve nesnel hukuk kurallarınca belirlenmiş etkidir. İdareyi bir işlem yapmaya sevk edecek neden, maddi bazı olaylar olabileceği gibi, o işlemden önce yapılmış bir başka işlem de olabilir. Örneğin Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 8 inci maddesinin (a) bendine göre, kumar oynanan umumi veya umuma açık yerler idarece kapatılır. Burada sözü edilen idari işlemin (kapatma işleminin) yapılabilmesi maddi bir olayın gerçekleşmesi koşuluna (kumar oynanmasına) bağlanmıştır.”
Günday, **İdare Hukuku**, s. 151.

oluşan değişim yaptırımının konusunu, yaptırımla hedeflenen veya yaptırımı tesis eden makamın “niyeti”²⁷⁹ ise maksat unsurunu oluşturmaktadır.

Otoriteler, disiplin yaptırımlarını idari işlem tesis etmek suretiyle kullanabileceğinden,²⁸⁰ idari işlem niteliğini haiz olan disiplin yaptırımları yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları bakımından aşağıda incelenmiştir.

3.2.2.2. Yetki Unsuru Bakımından Hukuka Uygunluk

Disiplin yaptırımları her hangi bir kişi yahut makam tarafından değil mevcut hukuk kuralları dairesinde kendisine bu hak tanınan kişi veya makam tarafından verilebilir. Başka bir ifadeyle disiplin yaptırımlarında yetki unsuru, yaptırım kararı verme yetkisidir.²⁸¹ Bu karar verme yetkisine kimin sahip olduğu kişi yönünden yetki unsurunu teşkil eder.

Disiplin yaptırımlarını kanunlar dairesinde kimin vermeye ehil olduğu hususu kişi bakımından yetki unsurunu, bu yetkinin ne zaman kullanılacağı zaman bakımından yetki unsurunu, yetkinin mekânsal olarak nerelerde kullanılabileceğı yer bakımından yetki unsurunu, yaptırımın idare içindeki düzende hangi makamca verileceğı konu bakımından yetki unsurunu teşkil etmektedir.²⁸²

Disiplin yaptırımlarına ilişkin yetki kuralları kamu düzeninden kabul edilmekte olup bunun tabii sonucu olarak yaptırımın yetki unsurunun hukuka uygunluğu, yargı yerince taleple bağlı olmaksızın kendiliğinden ve yargılamada bir zaman dilimiyle kısıtlanmadan denetlenebilir.²⁸³

İdarenin kanuniliği gereğince idarenin yetkisinin kapsamının kanunlarla belirlenmiş olması gerekir. Yetki kanunla verildiğinden istisnai bir durumdur ve kural olarak yine kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile devri mümkündür. Bununla birlikte kanun koyucunun verdiğı yetkinin bizzat muhatabı idarece kullanılmasını istediğı durumlarda devredilemez yetkinin varlığı söz konusu olur ve artık bir başka idare tarafından kullanılamaz.

²⁷⁹ Gözübüyük, a.g.e., s. 413.

²⁸⁰ Günay, **İdare Hukuku**, s. 284.

²⁸¹ Günay, **İdare Hukuku**, s. 134.

²⁸² Işıklar, a.g.e., s. 110.

²⁸³ Sancakdar, Us, vd., a.g.e., s. 278.

Disiplin yaptırımını uygulama yetkisi de bu tür yetkilerden olup devri mümkün değildir.²⁸⁴ Buna aykırı şekilde yapılan devir neticesinde verilen yaptırım kararı yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır.²⁸⁵

Avukatlık mevzuatı yönünden: 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'na göre avukatlara disiplin yaptırımını uygulama yetkisi kural olarak baro disiplin kurullarıdır. Kanun'da ayırım yapılmadığından baro disiplin kurulları Kanun'da öngörülen cezaları (uyarma, kınama, para, işten çıkarma, meslekten çıkarma) vermeye yetkilidir (m. 107). Bununla birlikte baro disiplin kurulu kendisi vakıf olsa dahi, yaptırımını gerektirir fiil hakkında re'sen soruşturma açamaz. Soruşturma yapma ve kovuşturma izni verme yetkisi baro yönetim kuruluna aittir. Bu nedenle disiplin kurulunun kovuşturma izni olmaksızın verdiği yaptırım kararları sonradan izin verilse dahi kanaatimizce yetki unsuru kişi bakımından sakatlanmış olacaktır.²⁸⁶ Burada baro disiplin kurulunun yaptırım yetkisi, baro yönetim kurulunun vereceği izin kararına bağlı olduğundan yaptırım kararı adına ortada bir karma²⁸⁷ bir idari işlemin varlığından söz edilebilir. Bu cümleden olarak baro yönetim kurulunun kovuşturma izni vermediği bir fiil yönünden verilen disiplin yaptırımını da bize göre konu yönüyle yetki unsuruna aykırı olacaktır.

Baro disiplin kurullarının disipline dair verdiği yaptırım kararlarının itiraz mercii Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kurulu'dur. Kural olarak Kanun'da öngörülmediği halde doğrudan yaptırım uygulayamaz. Aksi halde işlemin yetki unsuru kişi bakımından sakatlanır. Bundan başka Birlik Disiplin Kurulu, itiraz mercii olmasının yanı sıra işten yasaklamanın gerektiği halde iki ay içinde baro disiplin kurulunca karar verilmemesi örneğinde olduğu gibi kendisi doğrudan yaptırım tesis

²⁸⁴ Sancakdar, Çalışkan, vd., a.g.e., s. 161.

²⁸⁵ Danıştay 1. Dairesi, T:31.01.2018, E:2018/34, K:2018/66. Uyap Bilgi Bankası/ erişim 17 Mayıs 2019.

²⁸⁶ "...Disiplin kurulunun disiplin kovuşturması için incelemeye başlayabilmesi için Baro Yönetim Kurulunca verilmiş disiplin kovuşturması açılmasına ilişkin bir kararın varlığı zorunludur. Baro yönetim kurulunca 'disiplin kovuşturması açılmasına' ilişkin bir karar alınmadan dosyanın disiplin kuruluna intikal ettirildiği ve disiplin kurulu'nca kovuşturmanın esasına girilerek şikayetlilere 23.02.2000 tarihli kararla 'uyarma' cezası verildiği, daha sonra eksiklik fark edilerek yeni tarihli (04.04.2000) 'disiplin kovuşturması açılmasına' ilişkin kararla eksikliğin ikmal edildiği ve dosyaya konularak Kurulumuza gönderildiği anlaşılmıştır. Avukatlık Yasası'nın 141'inci maddesi gereğince 'disiplin kovuşturması açılmasına' ilişkin karar, Disiplin Kurulu'nun kovuşturmaya başlama ve devam etme şartı olduğundan, böyle bir karar olmadan, disiplin kurulunca işlem yapılamayacağı gibi yapılan işlemler de geçersizdir".TBB Disiplin Kurulu,T: 30.06.2000, E:2000/63, K:2000/97. Benzer doğrultuda diğer bir karar için TBB Disiplin Kurulu, T:02.01.2004, E:2003/361, K:2004/24. Mısır, a.g.e., s. 73.

²⁸⁷ Günday, **İdare Hukuku**, s. 139.

edebilir (m. 154/2). Buradan hareketle Birlik Disiplin Kurulu yasaklamayı gerektirir halin üzerinden 2 ay geçmeden avukatın işten yasaklamasına karar vermesi halinde, yaptırımın yetki unsuru konu bakımından sakatlanacaktır.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 139'uncu maddesine göre avukatın hakkında disiplin yaptırımı tatbik etme yetkisi levhasına kayıtlı olduğu baroya aittir. Bu yetkiyi, ihbar veya şikâyetin yapıldığı, Cumhuriyet savcısının kovuşturma isteğinde bulunduğu veya yaptırım konusu fiilin re'sen öğrenildiği tarihte avukat hangi baroya kayıtlı ise o baronun disiplin kurulu olacaktır. Bu nedenle avukatın fiili işlediği dönemde kayıtlı olduğu baro yerine sonradan naklen gittiği baro tarafından o fiille ilgili yaptırım uygulanması halinde işlemin yetki unsuru, yer bakımından hukuka aykırı hale gelecektir. Baroya kayıtlı kamu avukatları çalıştığı kamu kurumunun organizasyonu icabı geçici görevlendirmelerle başka baro merkezlerinde de görevini ifa edebilir. Bu durumda avukatın yaptırımı gerektirir fiili hakkında kovuşturma yapma ve ceza verme yetkisi, Kanunu'nun Ek 1'inci maddesi gereği görevini asli ve sürekli gördüğü yer barosuna ait olacaktır.

Avukatların hangi andan itibaren Kanun'un öngördüğü disiplin yaptırımlarına tabi olacakları, başka deyişle baro disiplin kurullarının avukata hangi zamandaki fiilleri yönünden disiplin yaptırımı uygulayabileceği sorusunun yanıtı zaman bakımından yetki unsuruyla ilgilidir.

Kanun'un zaman bakımından uygulanmasına ilişkin 138'inci maddesi uyarınca avukatın baro levhasına kabul ve yazılmadan önceki eylem ve davranışları ile ilgili baro disiplin kurulu kural olarak yaptırım yetkisini haiz değildir. Bunun bir istisnası yine aynı maddede düzenlenmiş olup avukatın baroya kaydı öncesi işlediği fiilin meslekten çıkarmayı gerektirmesi halidir. Bu halde meslekten çıkarmayı gerektirir Kanun'da sayılan suçlar (m. 5/a) dışında bir suçtan dolayı verilen mahkeme kararının levhaya kayıt olduktan sonra kesinleşmesi halinde, suç disiplin yaptırımı gerektirse dahi baro disiplin kurulu artık yaptırım uygulayamayacaktır. Aksi halde işlemin yetki unsuru, zaman bakımından sakat hale gelecek ve işlem hukuka aykırı olacaktır.

Tabiplik mevzuatı yönünden: 6023 sayılı Kanun'a göre Kanun'da öngörülen disiplin yaptırımlarını uygulamaya yetkili makam tabip odalarının onur kurullarıdır

(haysiyet divanı). Bu kurul dışında başka bir organın tabipler hakkına uyguladığı yaptırım yetki unsuru yönüyle sakat olacaktır.

Tabip odaları ancak bölgelerinin sınırları dâhilinde gerçekleşen olay ve fiiller hakkında disiplin yaptırımını uygulayabilir.²⁸⁸ Kanun'un²⁸⁹ 6'ncı maddesi uyarınca tabip odalarının bölgeleri Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyinin önerisi üzerine Büyük Kongrece kararlaştırılır. Bir başka tabip odasının yetki çevresinde gerçekleşen olay hakkında yaptırım kararı öngörmesi halinde onur kurulu kararı yer bakımından yetki unsuru yönüyle sakat olacaktır.

Serbest muhasebeci, mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik mevzuatı yönünden: 3568 sayılı Kanun'da öngörülen disiplin yaptırımların vermeye muhasebeci, müşavir veya yeminli mali müşavirin kayıtlı olduğu oda disiplin kurulu yetkilidir. Serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli mali müşavirlerin odaları ayrı ayrı kurulur. Bu nedenle bir odanın diğer meslek mensubuna disiplin yaptırımını uygulama yetkisi yoktur. Birlik Disiplin Kurulu ise oda disiplin kurullarının kararlarına karşı yapılacak itirazlarını incelemekle görevli olup doğrudan ceza veremez.

Disiplin yaptırımını gerektirir fiil ile ilgili mensubun bağlı olduğu oda, disiplin kurulu karar vermeye yetkilidir. Meslek mensupları bir araya gelerek şirket kurup meslek faaliyetlerini bu şirket altında sürdürme yetkileri vardır. Fakat sorumluluk bireyseldir. Buna aykırı olarak şirket tüzel kişiliği hakkında disiplin yaptırımını uygulanması kişi bakımından yetki unsuruyla sakatlık doğuracaktır.

Noterlik mevzuatı yönünden: Diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından farklı olarak oda yapılanmalarının idari yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Noterler hakkında yaptırım uygulamaya yetkili makam Türkiye Noterler Birliği Disiplin Kurulu'dur. Bunun istisnası Noterlik Kanunu'nun 141'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Kurulun Bakanlığın bozması üzerine eski kararında ısrar niteliğinde bir karar vermesi halinde, Bakanlık gerekli disiplin kararını re'sen ve doğrudan kendisi verecektir.

²⁸⁸ Ersoy, Vedat/Güler, Mustafa/Odabaşı, Orhan vd. (2009), **Disiplin Soruşturması ve Kovuşturmasında Yöntem**, 2.Baskı, Ankara:Türk Tabipleri Birliği Yayınları s. 7.

²⁸⁹ Türk Tabipleri Birliği Kanunu R.G. Tarih-Sayı: 31.01.1953- 8323.

Yaptırım Birlik uygulayacağından yer bakımından Türkiye'nin her yerinde gerçekleşen fiillere yaptırım uygulama yetkisi vardır. Zaman yönüyle noterin mesleğe atanmasından önceki davranışları avukatlarda olduğu gibi meslekten çıkarma cezasını gerektirmedikçe disiplin kovuşturmasına konu olamaz. Noterin noterlikten ayrılması, noterliği sırasındaki eylemlerinden dolayı disiplin kovuşturması yapılmasına engel olamaz.

3.2.2.3. Şekil Unsuru Bakımından Hukuka Uygunluk

İdari işlemin şekil unsuru, işlemin tesisinde uyulması gerekli usullerdir. Bu usullere uyulmadan tesis olunan işlem şekil unsuru nedeniyle sakat hale gelecektir. Disiplin yaptırımına dair işlemin mevzuatında belirtilen usullere göre tesis edilmiş olması lazım gelir. Örneğin bir soruşturma yapmadan yaptırıma karar verilmesi, kurul halinde verilecek kararlar yönünden toplantı ve karar nisabının öngörüldüğü haliyle sağlanmaması, savunma alınmaması, gerekçenin yazılmaması halinde şekil unsuru yönüyle hukuka aykırı bir disiplin yaptırım işlemi doğacaktır.²⁹⁰

Avukatlık Mevzuatı Yönünden: Avukatlar hakkında disiplin yaptırımına giden süreç baro yönetim kurulunca soruşturma açılmasına dair alınacak karar ile başlar. Atanan soruşturmacı avukatın da savunmasını aldıktan sonra veya savunma yapması için verdiği sürenin bitiminde görüşünü rapor halinde yönetim kuruluna sunar. Baro yönetim kurulu disiplini gerektirir fiili şikâyet, ihbar veya talep tarihinden itibaren en geç bir yıl içinde disiplin kovuşturması hakkında bir karar vermek zorundadır. Yönetim kurulu sürecin sonunda ya kovuşturma izni verecek yahut vermeyecektir. Kovuşturmaya izin vermesi halinde süreç baro disiplin kurulunda devam edecektir.

Disiplin kovuşturmasına izin verilmesine yer olmadığına karar verilmesi halinde, karara karşı şikâyet eden veya Cumhuriyet savcısı 15 gün içinde Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kuruluna itiraz ettiği takdirde Birlik Yönetim Kurulu *kararı yerinde görürse*, karardan Adalet Bakanlığı'na gönderir. Birlik Yönetim Kurulu kararı Adalet Bakanlığına ulaştığı tarihten itibaren iki ay içinde Bakanlık tarafından bir karar verilmediği veya karar onaylandığı takdirde kesinleşir.²⁹¹ Birlik Yönetim Kurulu, baro

²⁹⁰ Işıklar, a.g.e., s. 116.

²⁹¹ Disiplin kovuşturması açılmasına yer olmadığına dair kararın konusuna giren eylemlerden dolayı yeniden inceleme yapılabilmesi, yeni delillerin bulunmasına ve bu kararın kesinleştiği tarihten üç yıl geçmemiş olmasına bağlıdır. (Avukatlık Kanunu m.143).

yönetim kurulunun *kararını yerinde görmez* ise disiplin kovuşturmasının açılması için itiraza konu kararı veren baro yönetim kuruluna gönderir. Bu defa kovuşturma izni verilerek dosya disiplin kuruluna gönderilir.

Baro disiplin kurulu önüne gelen dosyada kural olarak evrak üzerinden inceleme yaparak kararını verir ancak avukatın talebi veya takdiri halinde incelemeyi re'sen duruşmalı olarak yapabilir.²⁹²

Duruşmalar gizli yapılır ve duruşma tutanağı tutulur. Kurul Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre tanık dinleyebilir, bilirkişi görüşü alabilir. Yapılan kovuşturmalarda isnat edilen fiillerin avukata açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve bu savunma için en az on günlük bir süre tanınması zorunludur. Baro disiplin kurulu kararına karşı Cumhuriyet savcısı ve ilgililer, tebliğden itibaren otuz gün içinde Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kuruluna itirazda bulunabilirler. Birlik disiplin kurulu, disiplin davalarını dosya üzerinde inceler. Ancak, işten veya meslekten çıkarma cezasına yahut işten yasaklanmaya dair kararların incelenmesi sırasında, ilgili avukatın isteği üzerine veya kendiliğinden duruşma yapılmasına karar verebilir. Birlik disiplin kurulu, inceleme konusu kararın onanmasına veya kovuşturmanın derinleştirilmesi için kararın bozularak dosyanın ilgili baroya gönderilmesine karar verebileceği gibi, yeniden incelemeyi gerektirmeyen hallerde, uygun görmediği kararı kaldırarak işin esası hakkında karar verebilir veya verilmiş olan kararı düzelterek onaylayabilir.

Birlik Disiplin Kurulunun, itiraz üzerine verdiği kararlar Adalet Bakanlığına ulaştığı tarihten itibaren iki ay içinde Bakanlıkça karar verilmediği veya karar onaylandığı takdirde kesinleşir. Ancak Adalet Bakanlığı uygun bulmadığı kararları bir daha görüşülmek üzere, gösterdiği gerekçesiyle birlikte Türkiye Barolar Birliğine geri gönderir. Geri gönderilen bu kararlar, Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kurulunca üçte iki çoğunlukla aynen kabul edildiği takdirde onaylanmış, aksi halde onaylanmamış sayılır; sonuç Türkiye Barolar Birliği tarafından Adalet Bakanlığına bildirilir. Şu kadar

²⁹² “...Avukatın isteği halinde incelemenin duruşmalı olarak yapılması zorunludur. Aksi halde Anayasal hak olan savunma hakkı kısıtlanmış olur. Baro Disiplin Kurulu tayin edilen duruşma günü belgesi eklenerek verilmiş yasal ve kabul edilebilir bir nedenle mazeret verilmiş ise, bu mazereti kabul etmek zorundadır. Bu halde yeni duruşma günü tespit ve tebliğ edilmelidir.” TBB Disiplin Kurulu, T: 17.01.1998, E: 1997/139, K: 1998/13. Mısır, a.g.e., s. 79.

ki, uyarma, kınama ve para cezasına ilişkin kararlar kesin olup, Bakanlığın onayına tâbi değildir. Özetle anlatılan bu silsile izlenmeksizin verilen yaptırım kararı şeklen hukuka aykırı olacaktır.

Tabiplik Mevzuatı Yönünden: İhbar, şikâyet yoluyla, re'sen veya Türk Tabipler Birliği (TTB) Merkez Konseyi'nin talebi ile disiplin soruşturmasını tabip odası yönetim kurulu yapar. Yönetim kurulu soruşturmaya yer olmadığına karar verirse önce 15 gün içinde oda onur kuruluna oradan da aynı karar çıkması halinde aynı süre içinde TTB Yüksek Onur Kurulu'na itiraz edilebilir. Yönetim kurulu fiil hakkında soruşturma açılmasına dair karar verirse bir soruşturmacı tayin eder. Soruşturmacı tabibe savunma hakkı tanır, tanık ve bilirkişi deliline başvurabilir. Sonuçta hazırladığı raporu yönetim kuruluna verir. Yönetim kurulu kovuşturmaya yer olmadığına dair karar verirse 15 gün içinde oda onur kuruluna itiraz edilir. Oda onur kurulu itirazı yerinde görürse işin esasına girerek karar verir. Diğer durumda yani oda yönetim kurulu disiplin kovuşturması açılmasına karar verdiği durumda zaten süreç onur kurulunda kovuşturma olarak devam edecektir.

Tabip odasının onur kurulunun vereceği karara tebliği izleyen on beş gün içinde itiraz edilebilir. Aksi halde, uyarı ve para cezası kesinleşecektir. Verilen diğer yaptırım kararları ise kendiliğinden incelenmek üzere yüksek haysiyet divanına gönderilir ve ancak yüksek haysiyet divanının onamasıyla kesinlik kazanır (m. 40). Bu usul izlenmeksizin örneğin gerekli tebliğler yapılmadan, savunma hakkı tanınmadan veya olayın tek görgü tanığı dinlenmeden yapılan kovuşturma sonucu verilen disiplin yaptırım kararı şekil yönüyle hukuka aykırı olacaktır.

Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Mevzuatı Yönünden: Oda disiplin kurulu kararına karşı Birlik Disiplin Kurulu'na itiraz mümkündür. İtiraz edilmeksizin veya itiraz süreci sonucunda verilmiş olan kararlar Maliye Bakanlığı onayı ile kesinleşir.

Mühendis ve Mimarlık mevzuatı yönünden: Soruşturma oda yönetim kurulunca yapılır. Soruşturmaya yer olmadığına karar verilmesi halinde yasal süresi içinde ve sırasıyla oda onur kurulu ve Yüksek Onur Kurulu'na itiraz edilebilir. Soruşturma sonucu kovuşturmaya yer olmadığına dair oda yönetim kurulu kararına ise benzer biçimde sırasıyla oda onur kurulu ile Yüksek Onur Kurulu'na itiraz edilebilir. Oda

onur kurulunun ceza verilmesine yer olmadığı, ağır para, meslekten men ve ihraç kararlarına karşı, Yüksek Disiplin Kurulu'na itiraz edilebilir. Yüksek Kurul kararı yerinde görmediği takdirde temyiz makamı gibi kararı bozarak oda disiplin kuruluna yeniden gönderir. Bu halde oda disiplin kurulunun karara direnme hakkı vardır. Ancak direnme kararını da yine Yüksek Kurul nihai olarak karara bağlamaktadır. Burada Yüksek Onur Kurulu bozma yetkisini kullanmak yerine düzelterek onama biçiminde idari yaptırım tesis etmesi durumunda yaptırım yetki ve şekil unsuru yönüyle hukuka aykırı hale gelecektir. Bundan başka kurulun toplanma sayılarına uyulmaksızın verilen yaptırım kararları şekli unsur yönüyle sakat olacaktır.

Noterlik Mevzuatı Yönünden: Noterler hakkında disiplin yaptırım kararlarını almaya yetkili Türkiye Noterler Birliği (TNB) Disiplin Kurulu'dur. Disiplin Kurulu, şikâyet veya ihbar konusunun kovuşturmaya değer olmadığına dair kararına Cumhuriyet savcısı veya şikâyetçi tebliğden itibaren 15 gün içinde doğrudan doğruya veya Türkiye Noterler Birliği aracılığı ile Adalet Bakanlığına itiraz edebilir. İtiraz üzerine Bakanlık vereceği karar kesindir. Kovuşturma açılmasına yer olmadığına dair verilen kararların kesinleşmesi halinde, aynı konuda yeniden inceleme yapılabilmesi, yeni delillerin bulunmasına ve kesinleşme tarihinden itibaren üç yıl geçmemiş olmasına bağlıdır (Noterlik Kanunu m. 131).

Noterlik uygulamasında soruşturma ile kovuşturmayı yapan makam aynıdır. Esasen soruşturma olarak ayrı bir safhada bulunmamaktadır. Kurul kovuşturma içinde inceleme görevini bir üyesine verir. O üye soruşturmacı gibi rapor hazırlar. Raporun kurula tevdiinden itibaren en geç iki ay içinde Kurul karar vermek zorundadır. Kovuşturmayı Disiplin Kurulu noterin talebi halinde zorunlu olarak duruşmalı yapar. Duruşma gizlidir (m. 133).

Kurul'un verdiği kararlara karşı ilgililerin ve Cumhuriyet Savcısının Adalet Bakanlığı'na itiraz hakkı vardır. Bakanlık kararlarına karşı ilgili veya Türkiye Noterler Birliği Danıştay'a başvurabilirler. Adalet Bakanlığı Kurulun verdiği kararı bozma hakkı vardır. Bakanlığın bozması üzerine eski kararında ısrar niteliğinde bir karar vermesi halinde, Bakanlık gerekli disiplin kararını re'sen verir. Kurul'un eski kararında direnme hükmünü haiz bir karar vermesi durumunda, Bakanlık dosyayı tekrar inceleyeceğinden, bu durumu, sadece bozma kararlarına hasredilmiş, olağanüstü

kanun yolu olarak değerlendirilebilir.²⁹³ Para cezaları dışındaki disiplin cezaları Adalet Bakanlığı tarafından yerine getirilir.

3.2.2.4. Sebep ve Konu Unsurları Bakımından Hukuka Uygunluk

İdari işlemler kendilerinden öncesinde kurullarla ortaya konmuş olan bir sebebe dayanmalıdır. Sebep, idari yaptırım kararı tesis edilmeden önce mevcut olan ve idareyi belli bir karar almaya sevk eden hukuki veya fiili durumdur. Sebep, istemden önce gelen maddi bir vakıa, olgu, hukuksal bir durum ya da işlem olabilmektedir.²⁹⁴

Disiplin yaptırımına ilişkin işlemlerde işlem neredeyse tüm unsurlarıyla öncesinde mevzuatta tanımlandığından idarenin takdir yetkisi bağlı yetkidir.²⁹⁵ Hukuk kurullarında tanımlı tipiklik olayla veya fiille örtüşmediği her durumda uygulanacak idari yaptırım işlemin sebep unsuru yönüyle hukuka aykırı olacaktır. Disiplin yaptırımında, yaptırımın sebebi olarak gösterilen fiilin hiç gerçekleşmemesi, gerçekleşen fiilin tanımındaki tipe uygun olmaması veya yaptırımı tesis eden makamın yaptırımında dayanak olarak hiç sebebe dayanmaması hallerine işlem sebep unsuru yönüyle hukuka aykırı olacaktır. Sebep unsuru yönüyle idari yargı yerince iptal edilen bir idari yaptırım kararı aynı sebep temelinde yeniden tesis edilemez.²⁹⁶

İdari işlemin konu unsuru ise onun hukuk âleminde oluşturduğu etkidir. Disiplin yaptırımlarının muhatabının hukuki statüsünde meydana getirdiği değişim, yaptırımın konu unsurunu oluşturur. Disiplin yaptırımlarının sebep unsuru ile konu unsuru arasında illiyet bağı bulunmalıdır. Aksi halde kişi işlemediği bir fiilden dolayı zarar görecektir. Hangi disiplin yaptırımının tatbik edileceği kararlaştırılırken sebebin de doğru tespit edilmesi gerekir. Aksi halde kişi daha az cezayı gerektiren bir fiil (sebep) yüzünden daha ağır bir yaptırımla (konu) karşılaşacaktır. Örneğin kişi kınama cezasını gerektiren bir fiil işlediği halde yanlış hukuki tespitle kişiye işten çıkarma cezası verilmesi yaptırımı konu unsuru yönüyle sakat hale getirecektir.

²⁹³ Tumlukolçu, Sinan (2007), **Kamu Meslek Kuruluşları Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarında Disiplin Suçları ve Cezaları**, Yüksek Lisans Yeterlik Tezi, Mersin:Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 97.

²⁹⁴ Erol, a.g.e., s. 95.

²⁹⁵ Işıklar, a.g.e., s. 120.

²⁹⁶ Erol, a.g.e., s. 97.

Yaptırımını gerektirir fiil ile yaptırımın ortaya çıkardığı sonuç arasında uçurum olmamalıdır.

Disiplin soruşturması aynı fiille ilgili devam eden ceza kovuşturmasının sonucunu beklemek zorunda değildir. Bununla birlikte disiplin kovuşturması için aynı şey söylenemez hatta disiplin kovuşturması ceza yargılaması sonucu verilen kesinleşmiş karardaki maddi vakıalar ile bağlıdır.

Mahkemenin kesinleşmiş kararında²⁹⁷ tespit edilen fiil başka deyişle sebep disiplin yaptırımını gerektiriyor ise artık yaptırım uygulanacaktır aksi halde işlem sebep yönüyle hukuka aykırı olacaktır.²⁹⁸

Disiplin yaptırımının bazı suçlardan mahkûm olma şartına bağlandığı durumlarda verilen hükmün sonradan yapılan uyarılama sonucu açıklanması geri bırakıldığında, mahkûmiyet hükmü varlığından söz edilmeyeceğinden bu koşula bağlı verilen yaptırım sebep unsuru yönüyle hukuka aykırı hale dönüşecektir.²⁹⁹

Bundan başka delil yetersizliği nedeniyle mahkemece verilen beraat kararları disiplin kovuşturması yönünden bağlayıcı değildir.

Avukatlık mevzuatı yönünden: Yukarıda da belirttiğimiz üzere sebep unsuru disiplin yaptırımlarının verilmesini gerektirir hukukla öncesinde takdir edilmiş dayanaklardır. Avukatlık Kanunu'nda yazılı davranışların gerçekleşmesi halinde yine Kanun'da yazılı yaptırımlar uygulanacaktır. Örneğin meslekten çıkarma yaptırımının sebep unsurunu Avukatlık Kanunu'nda yazılı suçlardan hüküm giyme veya kasıtlı bir suçtan dolayı 2 yıldan fazla mahkûm olma olgusu oluştururken konu unsuru avukatın mesleğini yapma hakkının elinden alınması oluşturmaktadır. Buradan hareketle eğer avukata 3 yıl hapse mahkûm olduğu taksirle işlediği bir suç yüzünden meslekten çıkarma verildiğinde işlem sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır. Çünkü dayanak yanlış tespit edilmiştir.

²⁹⁷ “Eylemin kesinleşmiş mahkeme kararı ile de sabit olması karşısında Baro Disiplin Kurulu kararında hukuki isabet görülmemekle Avukatlık Yasası 34, 134 ve TBB Meslek Kuralları 5, 25. maddeler uyarınca disiplin cezası tayini gerekmiştir.” Alper ve Şahin, a.g.e., s. 1669.

²⁹⁸ TBB Disiplin Kurulu, T:31.01.2011, E:2010/1257, K:2011/161. Özen, a.g.e., s. 472.

²⁹⁹ TBB Disiplin Kurulu, T:21.06.2014, E:2014/223, K:2014/393.

Avukatlık Kanunu ile kimlere disiplin yaptırımı uygulanacağı hususu da yaptırım işleminin konu unsuru ile ilgilidir. Kanun'a göre disiplin yaptırımlarının muhatabı avukatlardır. Kanun'un 138'inci maddesinden disiplin yaptırımlarının stajyer avukatlara da tatbiki mümkündür.³⁰⁰ Bundan başka baroya kayıtlı olmak koşuluyla kamuda çalışan avukatlar ile hukuk müşavirleri, dava vekilleri (m. 185) hakkında da disiplin yaptırımları uygulanabilecektir. Haliyle disiplin kurulları bu sayılanlar dışında, özlük işlerinin yürütümü yönetim kurulunun görevine dâhil olan baroda görevli personeller hakkında veya mesleğe ilişkin olsa da avukat kâtipleri hakkında disiplin yaptırımı uygulayamaz. Aksi halde işlem konu bakımından hukuka aykırı hale gelecektir.

Serbest muhasebeci, mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik mevzuatı yönünden: 3568 sayılı Kanunu'nda yazılı hallerin gerçekleşmesi halinde yine Kanun'da yazılı yaptırımlar uygulanacaktır. Kanun'un da sadece yeminli mali müşavirler için öngörülen yeminli sıfatının kaldırılması yaptırımı tabiatı gereği diğer meslek mensuplarına uygulanamaz. Disiplin cezasını gerektiren eylemlerin işlenmesinden itibaren beş yıl geçmiş ise kovuşturma yapılamaz. Buna aykırı olarak yapılan kovuşturma sonucu verilen yaptırım kararı sebep unsuru yönüyle hukuka aykırı olacaktır. Bundan başka Kanun'da idari para cezası öngörülmemiş olup oda disiplin kurulunun kendiliğinden vereceği idari para cezası konu unsuru yönüyle hukuka aykırı olacaktır.

Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Disiplin Yönetmeliği'nin³⁰¹ 10'uncu maddesi uyarınca kişi bakımından yetki unsuruna ilişkin olarak, meslek mensupları hakkında öngörülen disiplin esaslarının aday meslek mensuplarına da uygulanacaktır. Sayılanlar dışındakilere yaptırım uygulanması halinde işlem konusu itibariyle sakat hale gelecektir.

Noterlik mevzuatı yönünden: İstisnaları bulunmakla beraber tekerrür haline ilişkin olarak, Noterlik Kanunu'nun 127'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında "*Disiplin Kurulu vereceği cezayı, sıraya bağlı kalmaksızın serbestçe takdir eder*" denilmiştir. Bu disiplin yaptırımları uygulama konusunda Disiplin Kurulu'na tanınmış geniş bir

³⁰⁰ Özen, a.g.e., s. 443.

³⁰¹ R.G. Tarih-Sayı: 31.10.2000-24216.

takdir yetkisidir. Şöyle ki; Disiplin Kurulu, yaptırım uygularken hafiften ağıra bir yaptırım silsilesi izlemek zorunda değildir. Kuşku yok ki hukuk devleti olmanın gereği bu takdir kullanılırken ceza adaleti ve disiplin yaptırımının ıslah fonksiyonu gözetilerek hakkaniyet ölçüsünde hareket edilmelidir. Örneğin hakkında sadece bir tane uyarma cezası bulunan notere, meslekten çıkarmayı gerektirmeyecek ağırlıkta ki fiilinden dolayı sırf tekerrür hükümlerince meslekten çıkarma cezası verilmesi kanımızca ölçülülük ilkesine aykırı olacaktır. Bu ise disiplin yaptırımını sebep unsuru yönüyle sakatlayacaktır.

1512 sayılı Noterlik Kanunu'nun 197'inci maddesinin 1'inci fıkrası gereği noterlere ilaveten noter vekilleri ve geçici yetkili noter yardımcıları hakkında, 146'ncı maddesi uyarınca noter stajyerleri hakkında, 148'inci maddesi ile de noter kâtipleri ve adayları hakkında da Kanun'da öngörülen disiplin yaptırımları uygun düştüğü ölçüde uygulanabilir. Ancak noter kâtip ve adaylarına disiplin yaptırımı veremeye yetkili makam noterin kendisidir. Bu kişiler dışındakilerine yaptırım uygulanması yaptırımı konu unsuru yönünden hukuka aykırı hale getirecektir.

Tabiplik mevzuatı yönünden: Tabip odası onur kurulunun kimlere karşı yaptırım uygulayacağı konu unsuru ile ilgilidir. Kurul kural olarak tabip odasına kayıtlı tabipler hakkında disiplin yaptırımı uygulamaya yetkilidir. Bundan başka Tıpta Uzmanlık Tüzüğü'ne³⁰² göre eczacı, veteriner, vb. mesleklerden olup da uzmanlık tüzüğü ile elde edilen haktan yararlanarak bakteriyoloji uzmanı ve biyokimya uzmanı yetkisini kullanan, bu sebeple de yürüttükleri mesleki faaliyet gereği tabiplik mesleğinden sayılanlar yönünden de kurul yaptırımı yetkilidir.³⁰³ Kurul sadece serbest meslek yürüten tabipler değil odaya kayıtlı olmasa dahi kamuda çalışanlar³⁰⁴ yönünden de yaptırımı yetkilidir. (6023 sayılı Kanun m. 49)

Diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında da benzer hukuka aykırılıklar işlemi sebep unsuru yönüyle hukuka aykırı hale getirecek olup tekrara düşmemek adına meslek kuruluşları tek tek zikredilmemiştir.

³⁰² R.G. Tarih-Sayı: 19.02.1960-10436.

³⁰³ Kalemoglu, a.g.e., s. 6.

³⁰⁴ Danıştay 8. Dairesi, T:20.03.2002, E:2000/4960, K:2002/1659. Bkz. Avcı, a.g.e., s. 210.

3.2.2.5. Maksat Unsuru Bakımından Hukuka Uygunluk

Maksat, kanunla idari işlemde umulan sonuçtur. Bu sonuca yönelen maksat her durumda asgari kamu yararadır. Tüm idari işlemlerde olduğu gibi disiplin yaptırımlarıyla da varılmak istenen maksat kamu yararadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının uyguladıkları disiplin yaptırımları, meslek çıkarlarını koruma gibi sübjektif maksatları içinde barındırır da, kamu hizmeti gören bu kurumların yaptığı işlemleriyle ulaşmak istediği maksat kamu yararının sağlanmasıdır.

Mevzuatta düzenlenen disiplin fiil ve yaptırımlarının kamu yararına olduğu varsayılır. Bu cümleden olarak ortada sebep ve konu unsurları itibarıyla doğru tayin edilmiş bir idari yaptırım var ise, artık yaptırımı tesis eden makamın kamu yararı yanında bir maksat içinde olması yaptırımı hukuka aykırı hale getirmeyecektir.³⁰⁵

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının disiplinle yetkili kurullarının da disiplin yaptırımı uygulamakta ki birincil maksadı mensuplarının kamu hizmetini verimli şekilde sunmasıdır. Hizmetin muhatabı toplum olduğundan maksat doğrudan kamu yararadır. Buradan hareketle meslek kuruluşları disiplin yaptırımı uygularken örneğin kişisel husumete, siyasal görüş farklılıkları vb. dayalı olarak hareket ettiklerinde artık yaptırım maksadını aşacak ve hukuka aykırı hale gelecektir.

³⁰⁵ Işıklar, a.g.e., s. 126.

SONUÇ

İnsanlık en eski zamanlardan bugüne irili ufaklı topluluklar halinde yaşamıştır. Bu topluluklar ortak soy, ortak din ve ortak çıkarlar üzerine kurulmuşlardır. Kurulan bu toplulukların devamı için topluluğu oluşturan bireylerin tutum ve davranışları önem arz etmekle birlikte her bir bireyden ideal tutumu beklemek insan tabiatına ters düşecektir. Tam da bu noktada beşeri hayatın idamesi adına evde, okulda, işte, mesleki birlikteliklerde kısacası ortak bir yaşam alanının bulunduğu her yerde düzenin sürdürülebilmesi adına *disiplin*, bir gereksinimden çok zorunluluktur.

Çalışmanın konusu olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, mensuplarının sunduğu hizmetin disiplinini sağlama görev ve yetkisi verilmiştir. Çalışmamızın içeriğinde bu kuruluşların tarihsel gelişimi, mevcut hukuki ve idari statüsü karşılaştırmalı hukuk dâhilinde incelenmiştir. Kamu kurumu niteliğini haiz bu kuruluşlar disiplini sağlarken mensuplarına bazı yaptırımlar uygularlar. Bu yaptırımlar niteliği gereği tek yanlı ve icrai olduklarından idari yaptırım statüsündedirler. Ancak bu yaptırımların amacına ulaşması için üstün öngörüyle hazırlanmış yazılı kurallar ve kuralların etkin biçimde uygulanmasıyla mümkündür.

Disiplin yaptırımları bağlamında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kamu görevlilerinin disiplin hukukunu önemli oranda tek bir çatı altında toplamıştır. Bununla beraber kamu kurumu niteliğini haiz meslek kuruluşları mensuplarının disiplin hukukunu esas ve usulleri çerçeve olarak dahi olsa belirleyen bir çatı düzenleme bulunmadığından, böyle bir genel düzenlemeye ihtiyaç vardır. Birçoğunun varlık sebepleri olan uzmanlık hizmeti gereği meslek kuruluşlarının tümünü kapsar mahiyette mevzuatta birleştirme yapmak zordur. Öte yandan çaplı bir reform ile meslek kuruluşlarının disipline dair teşkilatlanması, disiplin soruşturma ve kovuşturma usulünde standardizasyon oluşan dağınıklığı gidermenin yanı sıra terminolojik anlamda da birliği sağlamaya yardımcı olacaktır.

Her bir meslek kuruluşu, meclisini genel kurul, yürütmesini yönetim kurulu, yargısını da disiplin kurullarının oluşturduğu, ayrı tüzel kişiliğe sahip küçük birer devlet benzeri yapılardır. Yargısal faaliyette bulunan odaların disiplin kurullarını genel kurullar seçiyor olsa da çalışmada belirttiğimiz seçim sistemlerindeki çoğunlukçu

rejim gereği, bir grup meslek mensubunun hiç temsil edilmediği düşünüldüğünde disiplin kurullarının mesleğin tüm mensuplarına karşı tarafsız davranması zor görünmektedir. Bunun için öncelikle seçim sisteminin çoğulcu bir yaklaşımla yeniden ele alınması gereklidir. Mensuplarının hukukçu olmaları hasebiyle Türkiye Noterler Birliği Disiplin Kurulu, baroların disiplin kurulları ve st kuruluşu Birlik Disiplin Kurulu'nu istisna tutarsak geriye kalan meslek kuruluşlarının disiplin kurulları hukukçu barındırmamaktadır. Oysaki yapılan iş yargısal faaliyete eş değerdir. Uzmanlık ilkesine göre hizmet veren bu kuruluşların disiplin kurullarında hukukçu bulunmaması bizce önemli bir eksikliklerdir. zm ise meslek kuruluş mevzuatlarında değişiklik yapılarak en azından birliklerin disiplin kurullarında birden fazla hukukçu görevlendirilebilir. Bu görevlendirmeyi Adalet Bakanlığı, Türkiye Barolar Birliği'nin önereceği adaylar arasından seçmek suretiyle yapabilir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları özelindeki disiplin yaptırımlarının mesleki disiplini ne lde sağladığı tartışılmaktadır. Örneğin 2019 yılı bazında avukatlar için öngörülen en ağır para cezası 708 TL'dir. Durum diğer meslek kuruluşları içinde durum pek farklı değerdir.

Meslek kuruluşlarında disiplin yaptırımları etkin ve yeterli biçimde kullanılmamaktadır. Örneğin istatistiklere göre İstanbul Barosu yakın dönemde iki yıla yakın bir sürede 1.449 dosyadan sadece 416 dosyada disiplin cezası vermiş, bunlardan 16 dosyada meslekten çıkarma cezasına karşılık 400 dosyada uyarma, kınama ve para cezası vermiştir. Uyarma ve kınama cezalarının uygulanma sayısının daha ağır diğer cezaların uygulanma sayısına olan oranı diğer meslek kuruluşlarında da çok farklı değerdir.

Uyarma ve kınama gibi soyut, muhatabı nezdinde fazla caydırıcılığı olmayan yaptırımlar ve öngörülen para cezası miktarlarının azlığı düşünüldüğünde, yaptırımların caydırıcılık anlamında etkisiz kaldığı söylenebilir. Buna zm olarak bir kısım mesleki mevzuatta (rneğin eczacılık, tabiplik, mimar ve mühendislik) olduğu gibi bizce arasında tanımları dışında bir fark bulunmayan uyarma ve kınama cezalarının aynı yaptırım sisteminde bulunmasının, disiplin sürecinde bürokratik bir uzatımdan başka getirisi yoktur.

Diğer yandan miktar itibarıyla etkinliği çok az olan para cezası miktarlarının gerçekçi bir yaklaşımla yeniden gözden geçirilerek artırılması elzemdir. Belirtilen tüm bu eksikliklerin giderilmesi halinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mensupları üzerinde disiplini adil, tarafsız ve hukuka bağlı şekilde tesis etmek suretiyle sunulan kamusal hizmeti, ideal olana yaklaştıracak bunu yaparken de temsil ettiği mesleğin itibarını toplum nezdinde koruyarak mesleği sürdürülebilir kılacaktır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının disiplin yaptırımını uygulamadaki birincil maksadı mensuplarının kamu hizmetini verimli şekilde sunmasıdır. Hizmetin muhatabı toplum olduğundan maksat doğrudan kamu yararadır. Mevzuatta düzenlenen disiplin yaptırımlarının ise doğrudan kamu yararına olduğu varsayılır. Bu sebeple disiplin yaptırımının sebep unsurunu oluşturan tipiklik gerçekleştiği takdirde uygulanacak idari yaptırımın kamu yararını gerçekleştireceği şüphesizdir. Ne var ki; suçların tanımı hususunda yasallık ilkesinin katı şekilde uygulanmadığı disiplin hukukunda tipe uygunluğun gerçekleşip gerçekleşmediği noktasında disiplin yaptırımını uygulayan otorite türlü gerekçelerle keyfi kararlar verilebilir. Meslek kuruluşlarına disiplin yaptırımını uygulama hususunda etkin denetimden uzak bir yetki tanınması yönetime muhalif diğer meslek mensupları ile mesleğin mensupları içerisindeki zayıf kesimler yönünden hukuki güvenlik konusunda olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Oysaki bir mesleğin çıkarlarının korunması kadar mesleği icra edenlerin de hukukunun korunması önem arz etmektedir. Bu kapsamda üç ayaklı bir yapısal değişimle karar alma mekanizmasında keyfi tutumlar asgariye indirilebilir.

İlk olarak yazılı metinlerde düzenleme yapılarak disiplin suçların tanımında keyfiliğe imkân vermeyecek muğlak tanımlardan kaçınılarak ve ileride yapılacak yargısal denetime elverişlilik oluşturması adına yasallık ilkesinin daha katı biçimde benimsenmesi elzemdir. Bundan başka üyelerin savunma hakkının etkin ve standart biçimde kullanılabilmesi adına örneğin istek halinde açık duruşma yapılması, bilirkişi incelemesi, tanık dinletilmesi vb. hakların tanındığı; Ceza Muhakemesi Kanunu'na benzer, tüm kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ortak uygulamaya imkân verir, disiplin usulüne ilişkin ortak yasal düzenleme yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

İkinci olarak yasal metinlerde yapılacak değişim tek başına hukuki güvenliği korumaya yetmeyecektir. Bunun yanında disiplin yaptırım sürecinde rol alanlar yönünden de değişime gidilmesi gerekmektedir. En başta yürütme organı olan meslek kuruluşlarının yönetim kurullarının disiplin soruşturmalarını yapması sonucunda soruşturmaya yer olmadığına dair vereceği kararla hiç soruşturma yapmaması veya kovuşturmaya yer olmadığına dair vereceği kararla soruşturmayı sonlandırması muhalif meslek mensuplarının hukuki güvenliği için şekli anlamda olumsuz bir tablo oluşturmaktadır. Bunun önlenmesi adına odaların yönetim kurullarının disiplin süreci ile bağlarının koparılması gerektiği düşüncesindeyiz. Bundan başka yukarıda da bahsedildiği üzere disiplin kurullarında dışarıdan görevlendirilecek tarafsız hukukçu bir üyenin kuralların uygulanmasında isabeti artıracak gibi tarafsız kimliği ile meslek kuruluşu ile üyesinin hukukunun gözetilmesinde denge vazifesi göreceği kanaatindeyiz.

Son olarak idari yargı içinde konumlanmış disiplin ihtisas mahkemelerinin kurulması, meslek mensuplarının hukuki güvenliği hususunda vazgeçilmez bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır. Bu mahkemelerde sözü edildiği üzere savunma hakkının azami kullanımına imkân tanıyan disiplin usul hukuku uygulanacak, istek halinde açık duruşma yapılarak tüm deliller ortaya konacak ve disiplin yaptırımının keyfi olup olmadığı, yaptırımın gerekçesi temelinde tartışılarak karar verilecek, bu şekilde verilen karar muhatabının hukukunun teminatı olacaktır. Nihayetinde ihtisas mahkemeleri disiplin hukukunun gelişimine içtihatlarıyla yön verecek ve disiplin hukuku alanında uygulama birliği oluşturmaya vesile olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ağar, Serkan (2006), “*Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi*” **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, (65):277-310.
- Akipek, Jale/Akıntürk, Turgut (2002), **Türk Medeni Hukuku (Başlangıç Hükümleri-Kişiler Hukuku)**, Cilt:1, İstanbul:Beta Yayınevi.
- Akıncı, Müslüm (2008), “*İsveç İdare Hukuku*”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Konya:Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 16(2):167–221. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/262707/> erişim 17 Mart 2019.
- Akkuş, Mustafa / Ümit, Ceyda / Dönmez, Celalettin vd., (2008). **Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde Avukatlık Mesleği ile İlgili Düzenlemeler (Bilgi notu)**, Ankara:T.C Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Aksoy, Necdet (2008), **Sivil Toplum ve Baskı Grupları**, İstanbul:Kaknüs Yayıncılık.
- Alper, Soner/Şahin, Ünal (2017), **Disiplin Kurulu Kararları ve Karşı Oylar**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları. <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/600.pdf> erişim 10 Mart 2019.
- Altıntaş, Ali (2015), “*Protokol Sıradüzeni ve Ötelenen Yargıçlık*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, (120):173-208, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2015-120-1512/> erişim 1 Mayıs 2019.
- Arduçoğlu, M. Artuk (2017), “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*”, **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara:Ankara Barosu Yayınları, (2017/3):19-53. <http://www.ankarabarosu.org.tr/Siteler/19442010/Dergiler/AnkaraBarosuDergisi/2017-3.pdf> erişim 13 Mayıs 2019.
- Arık, Sakine (2010), **İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi**, Yüksek Lisans Yeterlik Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> erişim 16 Mayıs 2019.
- Aslan, Zehreddin (2013), “*Meslek Kuruluşlarına Zorunlu Üyeliğin Üzerine Hukuki Bir Değerlendirme*”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 15(Özel sayı):1229-1240.
- Aslan, Zehreddin (2016), “*Khk’lerde Yer Alan Bireysel İşlemlere Karşı Başvuru ve Yargı Yolları*”, **Khk’ler Türkiye’de Savunma Hakkı Paneli**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 49-55.
- Atik, Ayşegül Çoban (2013), **Kamulaştırmada Yargısal Denetim**, Doktora Yeterlik Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp> erişim 14 Mayıs 2019
- Avcı, Mustafa (2012), **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları**, Ankara:Adalet Yayınevi.

- Avşarbey, Aslan/Dilekci, Tuğba (2014), “*Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ile İlgili Temel Tartışmalar ve İngiltere’deki Tıp Mesleği ile İlgili Uygulama*”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara:T.C İçişleri Bakanlığı Yayınları, (478): 323-358.
- Çağlayan, Ramazan. “*İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine*”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Erzincan:Erzincan Hukuk Fakültesi Yayınları, (1-2):43–58. <http://hukukdergi.erkincan.edu.tr/idari-islemin-geri-alinmasi-uzerine-yrd-doc-dr-ramazan-caglayan/> erişim 20 Mayıs 2019.
- Çağlayan, Ramazan (2016), “*Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları*”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Ankara: Uyuşmazlık Mahkemesi Yayınları, (7):373–398. <http://www.uysuzmazlik.gov.tr/Resimler/Pdfler/Makaleler/30-11-201712caglayanramazan1.pdf> erişim 13 Mayıs 2019.
- Çaha, Ömer (2011), “*Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Sivil Toplum*”, **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Sivil Toplum ve Demokrasi**, ed. Atilla Yayla; Bican Şahin Ankara:Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, 87-127.
- Çaha, Ömer/Yayla, Atilla/Şahin, Yusuf (2012), **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Kamuoyu Araştırması**, Ankara:Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, http://www.liberal.org.tr/uplo_ads/yuklemeler/Meslek_KuruluslariArastrirmaRaporu2e.pdf erişim 4 Mayıs 2019.
- Canoğlu, Veysel Candan (2018), “*Disiplin Soruşturmasında Delil ve İspat*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 31(138):237–273.
- “Crafts Council”, <https://www.craftscouncil.org.uk/about/> erişim 2 Mayıs 2019.
- Dalkılıç, Serdar (2019), **Fransa’da Hekimlerin Sendikal Örgütlenmesi (Bildiri)**, Bursa:Bursa Tapib Odası Yayınları, [https://www.bto.org.tr/wp-content/uploads/2019/04 /F_ransa'da-Hekimlerin-Sendikal-Örgütlenmesi-ve-Mücadelesi.pdf](https://www.bto.org.tr/wp-content/uploads/2019/04/F_ransa'da-Hekimlerin-Sendikal-Örgütlenmesi-ve-Mücadelesi.pdf) erişim 13 Mayıs 2019.
- Devlet Denetleme Kurulu (DDK) Araştırma ve İnceleme Raporu (2009), **Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri,Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler**, Hazırlayanlar:İlhan Mehmet/Sayın, İsmail Hakkı/Candan, Ekrem, Ankara:Devlet Denetleme Kurulu Yayınları, 2009/6
- Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir (1997), **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, 13. Baskı, Cilt:1, İstanbul:Beta Yayınevi.
- Duran, Lütfi (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**. İstanbul:İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Dutertre, Gilles (2003), **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarından Örnekler**, Ankara:Avrupa Konseyi Yayınları, <https://www.anayasa.gov.tr/media/3600/aihmkararlarindanornekler.pdf> erişim 17 Mayıs 2019.

- Ekeril, Vedat/Çavuş, Gülşen/Kodalak, Erkan (2016).“*Türkiye de TÜRMOB ile Birleşik Krallık ACCA da Muhasebe Meslek Mensuplarının Disiplin Süreci ve İki Birlik Arasındaki Disiplin Sürecinin Karşılaştırılması*”, **İşletme Araştırmaları Dergisi**, Ankara, 8(3):107–137.
- Ekinci, Murat (2017), “*Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar*”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Ankara:Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, (1):19–54. http://dergipark.gov.tr/ybuhukuk/issue/27326_/287841/ erişim 21 Mart 2019.
- Ekmen, Azmi (2008), **Avrupa Birliği Ülkelerinde Hekimleri Temsil Eden Meslek Kuruluşları ve Hekim Birlikleri**, Ankara:T.C Sağlık Bakanlığı Yayınları, <https://disab.saglik.gov.tr/TR,3180/arastirma---ab-de-hekimleri-temsil-eden-meslek-kuruluslari---ab-uzmani-azmi-ekmen.html/> erişim 4 Mart 2019.
- Erdinç, Burcu (2012), “*İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması*”, **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara:Ankara Barosu Yayınları,(2):241-276, <http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/1944-2010/Dergiler/AnkaraBarosuDergisi/2012-2.pdf/> erişim 15 Nisan 2019
- Erkan, Necmettin (2017), **Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları**, Ankara:Afşar Medya Mat. San. Tic. A.Ş.
- Erol, Atanur (2009), **İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları**. Yüksek lisans yeterlik tezi, Edirne:Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, <http://193.255.140.18/Tez/0074441/METIN.pdf/> erişim 16 Mayıs 2019.
- Ersoy, Vedat/Güler, Mustafa/Odabaşı, Orhan vd. (2009), **Disiplin Soruşturması ve Kovuşturmasında Yöntem**, 2.Baskı, Ankara:Türk Tabipleri Birliği Yayınları.
- Esener, Turhan (2000), **Hukuk Başlangıcı**, 3.Baskı, İstanbul:Alkım Yayınevi.
- Giritli, İsmet/Akgüner, Tayfun/Bilgen, Pertev vd. (2015), **İdare Hukuku**, İstanbul:Der Yayınları.
- Gözler, Kemal (2009), **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Bursa:Ekin Kitabevi.
- Gözler, Kemal (2018), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, 1. Baskı, Bursa:Ekin Kitabevi. <http://www.idare.gen.tr/tyy-secki.pdf/> erişim 16 Mayıs 2019.
- Gözübüyük, A. Şeref (2016), **Yönetim Hukuku**. 34. Baskı, Ankara:Turhan Kitabevi.
- Günday, Metin (2016), “*OHAL Kararnameleriyle Kamu Görevlilerinin İhraç Edilmesi*”, **Mülkiye Dergisi**, Ankara:Mülkiyeliler Birliği Genel Merkezi Yayınları, 40(3):197-203, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/487418/> erişim 14 Mayıs 2019.
- Günday, Metin (2017), **İdare Hukuku**, 11. Baskı, Ankara:İmaj Yayınevi.

- Günday, Metin/Tekinsoy, Orhan/Bayram, Mustafa vd. (2013), **Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Raporu 'Anayasa'nın 135. Maddesinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi ve Bir Öneri'**, Ankara:Ankara Ticaret Odası, https://ato.org.tr/files/documents/kamu_kurumu_niteliğindeki_meslek_kur_rapor.pdf/ erişim 18 Mart 2019.
- Gündüz, F. Ebru (2015), “*Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet*”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Diyarbakır:Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 20(33):63-89. <http://www.dicle.edu.tr/Contents/3af5b31d-8c27-4699-aa02-80482a0d010f.pdf/> erişim 3 Nisan 2019.
- Hakyemez, Yusuf Şevki (2011), “*Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*”, **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Sivil Toplum ve Demokrasi**, ed. Atilla Yayla; Bican Şahin, Ankara:Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, 49-87.
- https://noterlikrehberi.net/rehber/idh_topic52310.html/ erişim 15 Mayıs 2019.
- “Industrie- und Handelskammer.” <https://www.ihk.de/wir-uber-uns/> erişim 13 Mayıs 2019,
- Işıklar, Celal (2019), **Kamu Disiplin Yaptırımları**. Ankara:Adalet Yayınevi.
- “İstanbul Barosu Başkanlığı.” <https://www.istanbulbarosu.org.tr/> erişim 4 Ocak 2019
- İstanbul Barosu (2018), **Yönetim Kurulu 2016-2018 Dönemi Çalışma Raporu**, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları s. 410. https://www.istanbulbarosu.org.tr/files/docs/ISTANBUL_BAROSU_CALISMA_RAPORU_2016_2018.pdf/ erişim 16 Mayıs 2019
- Kalemoğlu, Murat (2017), “*Hekimlerin deontolojik, cezai ve hukuki sorumlulukları*”, **Nobel Medicus**, 13(2): 5-11.
- Kaplan, Gürsel (2004), “*Kamu Kurumları ve Tüzel Kişileri Arasında Taşınmaz Mal Devri ve Yargısal Denetimi*”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, İstanbul: Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, (*Ayferi Göze'ye Armağan*):167-188, <http://www.idare.gen.tr/kaplan-tasinmaz.htm/> erişim 2 Nisan 2019.
- Karabulut, Mustafa (2008), **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Ankara:Turhan Kitabevi.
- Karan, Ulaş (2018), **Örgütlenme ve Toplanma Özgürlüğü-Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-3**, Ankara:Anayasa Mahkemesi Yayınları.
- Kaya, Cemil (2005), “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler*”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Yayınları, 38(2):61–87. <http://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler/> erişim 4 Nisan 2019.

- Köroğlu, Semiha (2003), **Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Tarımsal Örgütlenme**, Uzmanlık tezi, Ankara: T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı-Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, <https://www.tarimorman.gov.tr/ABDGM/Belgeler/%C4%B0DAR%C4%B0%20%C4%B0%20%9ELER/uzmanlik%20Tezleri/SemihaTez.pdf>/erişim 13 Mayıs 2019.
- Küçük, Eşref (2005), **Roma Hukukunda Augustus Zamanına Kadar Derneklerin Hukukî Durumu**, Doktora Yeterlik Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1696/2347.pdf/ erişim 13 Nisan 2019.
- Kurt, Hayrettin (2014), “*İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler*”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara:Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 18(1):131-178, webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/18_1_7.pdf/ erişim 14 Mayıs 2019.
- Mısır, M. Haşim (2016), “*Avukatlık Disiplin Hukuku*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği. <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/571.pdf>/ erişim 6 Mayıs 2019.
- Odyakmaz, Zehra/Kaymak Ümit/Ercan İsmail (2011), **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, 14. Baskı, İstanbul:XII Levha Yayınları.
- Oğurlu, Yücel (2017), “*Tarihi ‘Ahi Birlikleri’nden Çağdaş ‘Kamu Kurumu’ Niteliğindeki Meslek Kuruluşları’na İzdüşümler:Mesleki Dayanışma, Disiplin ve İdari Yaptırımlar*”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, İstanbul:İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları ,32(16):77-93.
- Okur, Yusuf (2008), **Meslek Kuruluşlarının Görevleri ve Kamu Düzeninin Korunmasına Katkıları (Ankara Ticaret Odası Ve Hakkari Ticaret ve Sanayi Odası Örneği)**, Yüksek Lisans Yeterlik Tezi, Gaziantep:Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Örnek, Sedat Veyis (1973), **Budunbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara:Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Özden, Mehmet (2004), **Profesyonel Meslek Birlikleri**, Ankara:Rekabet Kurumu Yayınları, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/uzmanlik-tezleri/60-pdf>/erişim 10 Mayıs 2019.
- Özen, Atilla (2017), **Avukatlık Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul:Legal Yayınevi.
- Özer, Atilla (1994), **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları (Anayasa Hukuku Açısından)**, Ankara:Türkiye Genç İş Adamları Derneği Yayınları.
- Peker, Ömer Lütfi (2007), **Avrupa Birliği ve Türk Hukukunda Avukatlık Ortaklığı**, Doktora Yeterlik Tezi, Konya:Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>/ erişim 14 Mayıs 2019.

- Rad, Sevgi (1999), **Türkiye’de Ziraat Odalarının Yeniden Yapılanması Üzerine Bir Araştırma**, Doktora Yeterlik Tezi, Ankara:Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/26175/083402.pdf%0A/ erişim 10 Mayıs 2019.
- Sancakdar, Oğuz/Çalışkan Altınok, Elif/Dursun, Gizem vd. (2019), **Disiplin Hukuku**, Ankara:Turhan Kitabevi.
- Sancakdar, Oğuz/Us, Eser/Kasapoğlu Turhan, Mine vd. (2017), **İdare Hukuku-Teorik Çalışma Kitabı**, 6. Baskı, Ankara:Seçkin Yayınevi.
- Sezer, Yasin/Bilgin, Hüseyin (2008), *Danıştay Kararlarında İdari Başvurular*, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 57(4):337-366. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1499/16553.pdf/> erişim 18 Mayıs 2019.
- Soybay, Selçuk (1994), **İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi**, Doktora Yeterlik Tezi, İstanbul:İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.51. <http://acikerisim.istanbul.edu.tr/bitstream/handle/123456789/12706/24547.pdf?sequence=1&isAllowed=y/> erişim 16 Mayıs 2019.
- Şaylan, Gencay (1998), “*Demokrasilerde Meslek Kuruluşlarının Yeri ve İşlevleri*”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, Ankara:Türk Tabipler Birliği Yayınları, 13(4), 281–283.
- Şen, Seyhan (2005), **Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Tabipler Birliklerinin ve Tabip Odalarının Yetkileri Konusunda Araştırma**, Ankara:T.C Sağlık Bakanlığı, <http://dosyasb.saglik.gov.tr/Eklenti/1510,arastirma---ab-ulkelerinde-tabip-odaları---ab-uzmani-seyhan-sendoc.doc/> erişim 20 Mart 2019.
- Şener, İrge (2014), **Kobi Destekleri Ülke İncelemeleri (Almanya, İngiltere ve Belçika)**, Ankara:T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürlüğü Yayınları.
- “The Swedish Chambers Of Commerce.” <https://www.swedishchambers.se/the-swedish-chambers-of-commerce.htm/> erişim 12 Mayıs 2019.
- Taşkın, Ş. Cankat (2005), “*5326 Sayılı Kabahatler Yasası’nın Anayasa’ya ve Hukuka Aykırılık Açısından İncelenmesi*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Kasım/Aralık (61):352-358.
- TMMOB Disiplin Soruşturması ve Kovuşturmaları Hakkında El Kitabı**. (2019). Ankara:Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yayınları. https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/disiplin_el_kitabi_0.pdf/ erişim 24 Mayıs 2019
- Tumlukolçu, Sinan (2007), **Kamu Meslek Kuruluşları Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarında Disiplin Suçları ve Cezaları**, Yüksek Lisans Yeterlik Tezi, Mersin:Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Türk Dil Kurumu (TDK) Güncel Türkçe Sözlük**, (2019), Ankara:Türk Dil Kurumu Yayınları, <http://www.tdk.gov.tr/> erişim 22 Nisan 2019
- Türk, Hikmet Sami (2018), “*Meslek Kuruluşlarının Adlarındaki ‘Türk’ ve ‘Türkiye’ Sözcükleri*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 30(135):487-490.

- Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (2018), **2018 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 2778-284. <https://www.turm-ob.org.tr/FaaliyetRaporlari/aaf34850-7c6a-4bd9-956d-cadb62e6986/disiplin-urulu/> erişim 17 Mayıs 2019.
- Türk Tabipler Birliği (2019), **TTB Merkez Konseyi 2018-2019 Çalışma Raporu**, Ankara: Türk Tabipler Birliği Yayınları, s. 680-686. http://www.ttb.org.tr/c_rapor/2018-2019/cr_2018-2019.pdf/erişim 16 Mayıs 2019.
- “Türkiye Ziraat Odaları Birliği”, <https://www.tzob.org.tr/tarihce/> erişim 13 Nisan 2019.
- UYAP Bilgi Bankası, (2019), <http://digerlb.uyap.gov.tr/VeriBankasi/> son erişim 24 Mayıs 2019
- Ülgen, Özen (2018), “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri*”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, İstanbul:Galatasaray Üniversitesi Yayınları, (2018/1):3-41, <http://dosya.gsu.edu.tr/Sayfalar/2018/7/guhfd-2018-1-330.pdf>/ erişim 15 Mayıs 2019.
- Yayla, Atilla (2011), “*Yeni Anayasa ve Meslek Kuruluşlarının Statüsü*”, **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Sivil Toplum ve Demokrasi**. ed. Atilla Yayla, Bican Şahin. Ankara:Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, 214-217.
- Yıldırım, Turan (2001), “*Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı*”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Ankara:Anayasa Mahkemesi Yayınları, 18, 438-449. <https://www.anayasa.gov.tr/media/4667/yildirim.pdf>/ erişim 14 Mayıs 2019.
- Yıldırım, Turan/Kaman, Nur/Yasin, Melikşah vd. (2012), **İdare Hukuku**. 4. Baskı, İstanbul:XII Levha Yayınları.
- Yılmaz, Ali/Tansen, Ayşegül/Alkış, Burcu vd. (2015), **Fransız Avukatlık Sisteminin İncelenmesi Projesi Sonuç Raporu-Avukatlık Kanunu ve İlgili Düzenlemelerin Tercümesi**, 1.Baskı, Ankara:Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Zengin, Nazmi. **AB Üyesi Bazı Ülkelerde Hekim Örgütlenmeleri**, <http://scriptamedica.blogspot.com/2006/04/ab-yesi-bazi-ukelerde-hekim.html/> erişim 1 Mart 2019.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı: Baki SAKALLI

Doğum Yeri ve Tarihi: Çorum, 1983.

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2000-2004.

Yabancı Dil: İngilizce

İş Deneyimi

Serbest avukat (İstanbul Barosu) 2007-2012,

Hâkim (Adli Yargı) 2013- ...

İletişim

E-Posta Adresi: bakisakalli@hotmail.com

Tarih: 27 Mayıs 2019