

MERKEZİ İDARENİN KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI (TÜRMÖB) ÜZERİNDEKİ İDARİ VE MALİ DENETİM YETKİSİNİN NİTELİĞİ ve KAPSAMI

İbrahim ÖZDEMİR*

1. Giriş

Ülkemizde, “Ahilik Sisteminden”¹ bu yana, meslek kuruluşlarının hem kamusal alana hem de toplumsal alana yönelik faaliyetleri olmuş ve bu faaliyetler, devletin yüklenmiş olduğu kamu hizmetinin en üst seviyede topluma yansımada önemli roller oynamıştır. Bu nedenle meslek kuruluşları ile merkezi otorite arasında yüzyıllardan beri sıkı bir ilişki kurulmuş, Cumhuriyetin ilanından sonraki modern devlet anlayışının devamı olarak 1961 ve 1982 Anayasalarında “Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları” adıyla Anayasal Kurum olarak idari yapımız içerisinde yerini almışlardır.

Anayasamızın 135. maddesine göre, belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaç-

larını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplinini korumak amacı için kanunla kurulan ve kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali denetime tabi kuruluşlardır.

Uzun bir tarihi geçmişin ürünü olarak günümüze intikal eden bu kuruluşların geçirdikleri evrim sonucunda, Anayasada bunların çalışma alanı, tüm meslek gruplarını kapsayan tek tip bir kurumsal yapı modeline gidilmeden genel çerçeve çizilerek belirlenmiştir.²

Bu çalışma alanı çoğunlukla genel yönetimin dışında yer aldığından, bazı yazarlar tarafından “Hizmet yerinden yönetim kuruluşları”

* Danıştay Tetkik Hakimi

1 Doç. Dr. Atilla Özer, Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Ankara, 1994, s. 3.

2 Doç. Dr. Atilla Özer, a.g.e., Ankara, 1994, s. 1.

arasında gösterilmektedir³ Bu kuruluşların görmüş oldukları kamu hizmetinin niteliğine göre özerklikleri ve dolayısıyla üzerlerindeki denetiminin ağırlığı değişmektedir

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetim, Türk Devlet geleneği ve yapılanması içerisinde vakıflar loncalar vb. teşkilatlarla birlikte 10. yüzyıldan beri ülkemizde varlığını sürdürmektedir⁴

Cumhuriyetin kurulmasından sonra gelişen ekonomik olaylar, ticaret ve sanayi kesiminin öneminin artması sonucu ortaya çıkan ihtiyaç nedeniyle, 1943 yılında Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları ve Ticaret Borsaları Kanunu kabul edilmiş, bu kanunda merkezi otoritenin, bu kuruluşa müdahalesinin sınırları oldukça geniş tutulmuştur.⁵ Bunu takiben avukatlar, tabipler, mühendisler, mimarlar ve eczacılar gibi meslek gruplarının mesleki örgütlenmeleri yapılmıştır⁶

İçinde bulunduğumuz yüzyılın başlarından itibaren süregelen modern devlet ve toplum yapılanmamızda oluşan köklü ve büyük reformlar neticesinde bazı meslekler ortadan kaybolurken, bazıları yeni özellikler kazanmış veya ekonomik, bilimsel ve teknik gelişmelere paralel olarak yeni meslekler ortaya çıkmıştır

Modern devletin üstlendiği kamu hizmeti yükünün gittikçe artmasıyla birlikte, merkezi otorite, bir taraftan kamu menfaatiyle yakın ilgisini bulan meslekleri düzenlemekte, diğer taraftan da bu mesleklerden belirli bir olgunluğa erişmiş olanları özerk hale getirerek, onlara, kendisine ait olan bazı yetkileri devretmektedir.⁷

Çalışmamızın amacı, modern vergi sistemleri ile birlikte, muhasebe, işletmecilik ve

vergi konularında yüksek bilgi ve uzmanlık sahibi kişilerden oluşan, Devletin vergi denetimi konusundaki yükünü azaltmak, uyuşmazlıkların en aza indirilmesi gibi amaçların sağlanması için 1982 Anayasasından sonra 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu ile kurulan Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB) üzerindeki devletin idari ve mali denetiminin niteliği ve kapsamının belirlenmesine yöneliktir.

Bunun için öncelikle Doktrinde, genel kabul gören idari denetim türlerinin açıklanması gerekmektedir.

2. İDARİ DENETİM ve TURLERİ⁸

İdarelerin denetimi, idari kuruluşlar tarafından yapıldığı gibi idare dışı kuruluşlar tarafından da yapılmaktadır İdari kuruluşlar tarafından yapılan “idari denetim”, yasama organınca yapılan “siyasal denetim”, yargı yerlerince yapılan “yargı denetimi”, kamuoyunu oluşturanlar tarafından yapılan ise “kamuoyu denetimi” denir.

İdari denetim, idari kuruluşun kendi iç işleyişi ile yapılabileceği gibi dış idari kuruluşlar tarafından da yapılabilir İç denetimin en belirgin örneği “hiyerarşi denetimi”, dış denetiminki ise “vesayet denetimi”dir.⁹

A. Hiyerarşik Denetim

İdarenin en eski denetim şekli olan, ast-üst ilişkisi içinde üstün, astı emir ve yönlendirme yoluyla yaptığı denetim bağlayıcı niteliktedir. Hem kamu görevlileri hem de idari işlemler üzerinde yapılabilirler. Bu denetim, hukuka uygunluk yönünden olabileceği gibi yerindelik yö-

3 Sabri Coşkun, İdari Vesayet, Ankara, 1976, s. 13.

4 Sabri Coşkun, a.g.e., s. 22 - 23.

5 Prof. Dr. Zafer Üskül, Kamu Yönetimi Açısından Türkiye’de Ticaret ve Sanayi Odaları, Eskişehir, 1975, s. 5.

6 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu, 3224 sayılı Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu, 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu, 6643 sayılı Türk Eczacılar Birliği Kanunu vb.

7 Doç. Dr. Atilla Özer, a.g.e., Ankara, 1994, s. 38.

8 Ord. Prof. Dr. S. S. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 2, s. 622 - 639.

9 Prof. Dr. Ş. Gözübüyük, a.g.e., s. 229 - 232.

nünden de kullanılabilir Ancak bu yetki kullanılırken üstün astın yerine geçmesi mümkün değildir.¹⁰

B.Vesayet Denetimi

Vesayet kavramı, aslında bir özel hukuk kavramı olmasına karşın, idari vesayet, özel hukuktakinden farklı bir anlam taşır Özel hukuk alanında haklarını kullanma yeteneğine sahip olmayan gerçek kişiler adına başkaları (vasi) tarafından hukuki işlem yapabilme yetkisi, “vesayet” olarak tanımlanır¹¹

İdari vesayet ise merkezi idarenin, yerel idare kuruluşlarının icrai kararlarını, idari fiil ve hareketlerini denetlemek ve bu kararları boza bilme yetkisi şeklinde tanımlanmaktadır¹²

Vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kamu menfaatinin sağlanması amacıyla taşınmaktadır Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinde, “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” hükmü yer almıştır

Merkezi idarenin bu denetimi, aynı zamanda doğal bir devlet yetkisidir. Ancak, bu yetki kanunun gösterdiği çerçeve içinde belirlenmiş derece ve genişlikte kullanılabilir. Bu da yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinden ve bağımsızlığından doğmaktadır¹³

Merkezi idare, idari vesayeti iki ana unsur üzerinde kullanabilir. Birincisi kamu kuruluşlarının organları (memurları ve idari birimleri); ikincisi ise, bu kuruluşların işlemleri üzerindeki denetimdir. Organlar üzerindeki denetim

memurların atanması, disiplin hükümleri uygulama yetkisi, idari kurulların oluşumlarına katılma ve organların görevine son verme şeklinde ortaya çıkmaktadır İşlem üzerindeki denetim ise onay, işlemin iptali, yargı yoluna gitme ve vesayet altındaki birimin yerine geçerek karar alma şekillerinde olmaktadır. Ayrıca, dolaylı bir denetim şekli veya zorlayıcı unsur olarak kullanılabilen, parasal kaynaklar üzerinde yapılan denetim ve bu kaynaklara yapılan destek ya da subvansiyonun etkisi merkezi idarenin vesayet denetimi araçlarından sayılabilir¹⁴

Anayasal çerçeveye baktığımızda merkezi idarenin, yerel yönetim birimleri (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları (KİT, üniversiteler, TRT, vakıflar) üzerinde idari vesayet denetimi yetkisi bulunduğu görülmektedir.

Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde yapılan denetimin bir vesayet denetimi olduğunu tespit etmesine karşın,¹⁵ 1982 Anayasasının 135. Maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetim; diğer yerinden yönetim kuruluşları ile ilgili tanımlamadan (vesayet denetimi) farklı olarak “idari ve mali denetim” şeklinde tanımlanmıştır.

Çalışmamızın bundan sonraki aşamasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki idari ve mali denetimin mahiyetini ve vesayet denetiminden farklı bir özelliğinin bulunup bulunmadığının tespit¹⁶ edilerek 1982 Anayasasından sonra yürürlüğe konulmuş ve bu konu en yeni ve detaylı hükümlere sahip olan 3568 sayılı yasa ve bu Yasa uyarınca çıkarılmış diğer mevzuat hükümleri incelenerek, Maliye Bakanlığı'nın TÜRMOB üzerindeki denetimi hakkında bazı sonuçlar çıkarılmaya çalışılacaktır.

10 Prof. Dr. Ş. Gözübüyük, a.g.e., s. 229.

11 Sabri Coşkun, a.g.e., s. 15.

12 Ord. Prof. Dr. S. S. Onar, a.g.e., s. 622.

13 Prof. Dr. Hamza Eroğlu, a.g.e., s. 291.

14 Sabri Coşkun, a.g.e., s. 24 - 35.

15 Ord. Prof. Dr. S. S. Onar, a.g.e., s. 906.

16 Anayasa Mah. Kar. Dergisi E: 1984/12 K: 1985/6 sayılı kararında Y. Aliefendioğlu, Y. Güngör Özden ve O. Onar'ın karşı oy gerekçeleri, s. 129 - 152.

3. MALİYE BAKANLIĞININ TÜRMOB ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

3568 sayılı yasanın genel gerekçesinde devletin ekonomik yaşam içerisindeki görev ve fonksiyonları ile birlikte artan vergi ihtiyacı ve karmaşık vergi ilişkilerinin yoğunluğu nedeniyle kamu idaresinin üzerindeki ağır yükün hafifletilmesi için uzmanlık ve sorumluluk sahibi meslek mensuplarına tanınan beyan tasdiki gibi yetkiler nedeniyle Maliye Bakanlığı'nın meslek mensuplarını ve kuruluşlarını denetleme görevi ni üstlendiği belirtilmektedir.

3565 sayılı yasanın 41. maddesinde, Maliye Bakanlığı'nın oda ve birlik organlarının görevlerini kanun hükümlerine uygun olarak yapıp yapmadıklarını ve mali işlemlerini hazırlayacağı yönetmelikle belirlenecek esaslarla denetlemeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

Yasanın diğer bazı maddeleri ile bu yasa uyarınca yürürlüğe konulmuş yönetmeliklerde belirtilen bu yetkinin kullanım şekline hareketle, önceki bölümlerde açıkladığımız vesayet denetiminin usul ve ilkeleriyle karşılaştırılarak bir sınıflandırma yapmamız mümkündür.

Maliye Bakanlığının TÜRMOB üzerindeki denetim şekilleri; bu kurumun organları ve işlemleri üzerindeki denetim biçiminde iki ana gruba ayrılabilir.

A- TÜRMOB' un Organları (Mensupları ve İdari Birimleri) Üzerindeki Denetim:

1- Meslek Mensupları ile İlgili Denetim Şekilleri

3568 sayılı yasa ve ilgili mevzuatta meslek mensuplarının mesleğe kabulü, mesleki faaliyetleri yerine getirme şekli ve mesleğin niteliğine uygun hareket etmesi gibi konularda Bakanlığın denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu konu ile ilgili düzenlemelerin başlıcaları şunlardır:

Yasanın 7. maddesinde, Birlik tarafından yapılan serbest muhasebeci mali müşavirlik sınavına ilişkin 7 kişiden oluşan sınav komisyonunun üyelerinden ikisinin Maliye Bakanlığı'nı

temsil edeceği, üç üyenin Yüksek Öğrenim Kurulu'na teklif edilecek 5 aday arasından, iki üyenin ise Birlikçe teklif edilecek dört üye arasından Maliye Bakanı'na seçileceği, 10. maddesinde ise, yeminli mali müşavirlik sınavının da aynı komisyon tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere meslek mensuplarının mesleğe kabullerine ilişkin sınav komisyonunun oluşumunda Maliye Bakanlığı'nın belineğin bir ağırlığı bulunmaktadır.

Yasanın 12. maddesinin 2. fıkrasında, yeminli mali müşavirlerin tasdik edecekleri belgeler, tasdik konuları ile tasdike ilişkin usul ve esasların; gerçek ve tüzel kişilerin mükellefiyet şekilleri, işkolları ve ciroları, döviz kazandırıcı işlemleri, ithalat ve ihracatları, yatırım miktarları ve neveleri ile belgelerin ibraz edileceği merciler esas alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı'na çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği, 4. fıkrasında, yeminli mali müşavirlerin yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde, tasdikin kapsamı ile sınırlı olmak üzere, ziyana uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olacakları, 38. maddesinde Birlik Disiplin Kurulu kararlarına yapılan itirazların Maliye Bakanlığı'na inceleneceği, 46. maddesinde ise meslek mensuplarının hizmetlerine karşılık olan ücretlere ilişkin tarifelerin Maliye Bakanlığı'na tasdik edildikten sonra yürürlüğe gireceği kurala bağlanmıştır.

Yasanın "Yönetmelikler" başlıklı 50. maddesinin a) bendinde, serbest muhasebeci mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirliğe ait çalışma usul ve esaslarına, b) bendinde, 7. maddede göre yapılacak sınav için teşekkül ettirilecek komisyonun çalışma usulleri, sınav esasları, sınavın konuları, serbest muhasebeci mali müşavir veya yeminli mali müşavir yanında çalışma şekli, süresi (staj) ve ilgili diğer hususlarına, c) bendinde, yeminli mali müşavirlerin tasdik işlemlerine dair işlemlerin, meslek mensuplarınca tutulacak defter ve kayıtlar ile bunların bildirim mecburiyetine, k) bendinde, disiplin kovuşturması konusunda karar verecek mercii, disiplin

cezaları vermeye yetkili merciler, bu cezalara karşı yapılacak itirazın usul ve şartlarına ve diğer hususlarına, l) bendinde, oda ve birlik personelinin istihdamı ve özlük hakları ile ilgili hususlara, m) bendinde ise, bu kanunun uygulanması ile ilgili diğer konulara ilişkin yönetmelikleri Birlikçe hazırlanarak Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü alındıktan sonra yürürlüğe gireceği kurala bağlanmıştır

Bakanlığın meslek faaliyetlerine yönelik düzenleyici işlemleri, yönetmeliklerle sınırlı kalmamış, 3568 sayılı kanunun Genel Tebliği adında çıkardığı sıralı tebliğlerle¹⁷ de bu faaliyetler hakkında detaylı düzenlemeler yapılmıştır

Bakanlıkça bu düzenlemeler yapılırken yasalarda kendisine tanınan yetki sınırlarının aşılmaması gerekmektedir. Danıştay 4. Dairesi'nin 1995/1136, 1995/1195 ve 1995/1872 esas sayılı davalarında, Vergi Beyannamelerinin imzalanması hakkındaki 1, 2 ve 3 sıra nolu tebliğlerin Bakanlığa tanınan yetkinin aşıldığı gerekçesi ile yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinin incelenmesinden, Maliye Bakanlığı'nın, bu mesleğe mensup kişilerin mesleğe kabulünden yaptıkları faaliyetin birinci elden denetlenmesine ve ücretlerin belirlenmesine kadar geniş bir sahada doğrudan ve dolaylı müdahalelerinin bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bu müdahale vesayet denetiminin ağırlaştırılmış uygulama şekillerinden birisidir. Bunun sebebi; yasanın genel gerekçesinde, serbest muhasebeci, mali müşavirlik mesleğinin kamu hizmeti niteliği itibarı ile vergi denetimine ilişkin bazı konularda (beyan tasdiki gibi) bir devlet yetkisinin devrinin söz konusu olması gösterilmektedir.

Ancak, belirtilen yetki devri, ağırlıkla, sayıları kırk bini aşan meslek mensupları içinde sayıca küçük oranda bulunan yeminli mali müşavirler için söz konusudur. Dolayısıyla, hiye-

rarşik denetim gibi nitelendirilebilecek bu denetim yollarının, birlik üyelerinin geneline teşmil edilmesi nedeniyle onların gözetmesi gerektiği devlet ile mükellef arasında tarafsız kalma konusundaki görevlerini yerine getirmeleri güçleşebilir.

2- İdari Birimler ile İlgili Yetkileri

3568 sayılı kanunun 15. maddesinde, odaların, kuruluşlarını Birlik Yönetim Kurulu aracılığıyla Maliye Bakanlığı'na bildirmekle tüzel kişilik kazanacakları, amaçları dışında faaliyet gösteren odaların sorumlu organlarının görevlerine son verilmesine ve yerlerine yenilerinin seçilmesine Maliye Bakanlığı'nın veya bulundukları yer Cumhuriyet Başsavcılığı'nın iste mi üzerine o yerdeki Asliye Hukuk Mahkemesi'nce karar verileceği, ayrıca, bu kanun uyarınca Maliye Bakanlığı'nın oda organlarının işlemleri hakkında onay mercii olarak verdiği kararları, idari yargı kararı veya yasal sebep olmadan yerine getirmeyen veya eski kararda direnme niteliğinde yeni bir karar veren veya kanunun zorunlu kıldığı işlemleri Bakanlığın uyarısına rağmen yerine getirmeyen oda organları hakkında aynı işlemin yapılacağı kurala bağlanmıştır. Burada organların görevine son verme kararı yargı tarafından verilmekte ise de, konunun yargı önüne getirilmesi öncesinde Maliye Bakanlığı'nın denetimi sonucu hazırlık işlemi yapma ve başvuru hakkı bulunmaktadır.

Maliye Bakanlığı'nın bu yetkisi, mahalli idare organlarının üzerinde İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimden daha ağır niteliktedir. Çünkü, meslek kuruluşlarının organları diğer mahalli idarelerinin organlarının sahip oldukları güvenceleri (kamu görevlisi statüsü, Memurun Muhakematı Kanunu ve seçim ile iş başına gelme) taşımadıkları gibi yargılama usulünde, kararın kesin nitelikte olup olmadığı ve savunma hakkı konularında belirsizlikler bulunmaktadır.¹⁸

Yasanın 42. maddesinde "odaları ve birliği temsil etmek üzere milletlerarası toplantı ve

¹⁷ Uğur Büyükbalkan, SM, SMMM ve YMM Mevzuatı, TÜRMOB Yayınları No:46, s. 317-511.

¹⁸ Anayasa Mah. Kar. Dergisi E: 1984/12 K: 1985/6 sayılı kararında Y.Aliefendioğlu, Y.Güngör Özden ve O. Onar'ın karşı oy gerekçeleri, s. 129 - 152.

kongrelere katılmak Maliye Bakanlığı'nın iznine tabidir." denilmektedir. Burada merkezi idarenin vesayet denetimi aşan amir memur arasındaki hiyerarşik ilişkide görülebilecek nitelikte bir denetim biçimi ortaya konulmuştur. Bu durum ayrı tüzel kişiliğe sahip ve meslek mensuplarının ortak çıkarlarını korumak için, üyelerinin seçimi ile iş başına gelen kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özerkliğini sınırladığı gibi işlevine de uygun düşmemektedir.¹⁹

B-TÜRMOB'un İşlemleri Üzerindeki Denetimi

Maliye Bakanlığı'nın TÜRMOB işlemleri üzerindeki denetimi, işlemin onaylanması, iptali, yargı yoluna gitme ve gerekli görülen hallerde veya mutad olarak denetim elemanlarınca yapılan denetleme şeklinde olmaktadır

1-İşlemin Onaylanması Yoluyla Yapılan Denetim

Bu denetim, kanunda belirtilen konularda Birlikçe hazırlanan yönetmelik ve tarifelerin onaylanması ya da gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra uygun görülmesi yoluyla düzenleyici tasarruflara yönelik olabileceği gibi, oda disiplin kurulu kararlarına yapılan itirazlara ilişkin birlik disiplin kurulu kararlarının onaylanması şeklinde bireysel işlemlere de yönelik olmaktadır

Yasanın 14. maddesi ile, Bakanlığın onay mercii olarak vermiş olduğu kararlara uyma mecburiyeti getirilerek, yasada belirtilen durumlar haricinde bu mecburiyete uyulmaması hali, oda organlarının görevine son verilmesi nedeni olarak gösterilmiştir. Diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mevzuatımıza da aynı hükümler, 1983 yılında çıkarılan 54, 55, 65, 66, 67, 68, 69 ve 70 sayılı kanun hükmünde kararnamelerle eklenmiştir.

Anayasa Mahkemesi, E:1984/12, K:1985/6 sayılı kararı ile 1136 sayılı yasanın 77.

maddesinde yer alan benzeri nitelikteki hükümün, idarenin bütünlüğü ilkesi ve onay mercisinin kararlarına karşı yargı yolunun açık olduğu ve organlarının görevine yargı kararı ile son verildiğini gerekçe göstererek, Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir

Yüksek Mahkemenin sayın üyelerinden, bu kararın çoğunluk tarafında bulunanlar, idari ve mali denetimin vesayet denetimi niteliğinde görürlerken, muhalefet oyu kullanan üyeler, idari vesayet kavramından daha esnek ve dar kapsamlı olarak nitelemişlerdir. Bu iki yoruma sonuç bölümünde ayrıca yer verilecektir.

2-İşlemin İptali ve Yargı Yoluna Gitme Yoluyla Yapılan Denetim

Maliye Bakanlığı'nın TÜRMOB'un işlemlerini iptal etmesi, onaya tabi işlemlerin onaylanmaması halinde ortaya çıkabilir. Onaya tabi olmayan işlemler üzerinde, iptal yetkisi mevzuatta yer almamaktadır. Bununla birlikte, Maliye Bakanlığı'nın kendi onayına tabi olmayan ve hukuka aykırı bulunduğu işlemleri idari yargı mercileri önüne götürme yoluyla vesayet denetimini gerçekleştirebilir. Bu yol, vesayet denetiminin en uygun biçimidir.²⁰

Danıştay 8. Dairesi 6.6.1996 gün ve 1741 sayılı kararı ile; davacıya Birlikçe hatalı olarak verildiği öne sürülen yeminli mali müşavirlik ruhsatı nedeniyle kişiye yeminli mali müşavirlik mührünün verilmemesine ilişkin Bakanlık işleminin iptali istemi ile açılan davada, mühür verme yetkisinin Birliğe ait olduğu, Maliye Bakanlığının yasal olarak kendisine tanınmamış bir yetkiyi, Birliğin vermiş olduğu ruhsatları geçersiz kılma amacı ile kullanmasının mümkün olmadığı, Bakanlığın Birliğe başvurarak hatalı verildiği öne sürülen ruhsatın geri alınmasını isteyebileceği, isteğin reddedilmesi durumunda ise idari yargı yoluna başvurusu gerektiği gerekçesi ile dava konusu işlemi iptal eden Ankara 6. İdare Mahkemesi'nin 12.12.1995 gün ve 1720 sayılı kararını onamıştır

19 Anayasa Mah. Kar. Dergisi E: 1984/12 K: 1985/6 sayılı kararındaki Y. Aliefendioğlu, Y. Güngör Özden ve O. Onar'ın karşı oy gerekçeleri, s. 129 - 152.

20 Sabri Coşkun, a.g.e., s. 27.

Danıştay, anılan kararda, idari denetimin yasallığı ilkesini gözetirken, bir başka kararında ise, Maliye Bakanlığı ile TÜRMOB arasındaki idari ve mali denetim yetkisi ile bağıllık ilişkisini gerekçe göstererek idare hukukunda hak düştürücü nitelikte olan dava açma süresi ilkelerine, Maliye Bakanlığı lehinde bağımlı kalmamıştır²¹ Bu ikinci karar, Danıştay'ın "idari ve mali denetim" kavramını vesayet ilişkisinden çok, hiyerarşik yapılanmalarda görülebilecek "bağıllık" kavramıyla ilintilendirdiğini göstermektedir.

3-Denetim Elemanlarınca Yapılan Denetim

3568 sayılı yasanın 41. maddesi uyarınca çıkarılan TÜRMOB Organlarının Denetimi Hakkında Yönetmelik, 24.11.1994 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin 4.maddesinde, denetimin amacının, Oda ve Birlik organlarının Kanun ve yönetmelikler çerçevesinde faaliyette bulunmalarını sağlamak olduğu; bu denetimin, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün teklifi ve Bakanlık Makamının onayı ile denetim elemanlarınca yapılacağı, denetim raporlarının bir örneğinin Maliye Bakanlığı'na, Yasanın 14. maddesi kapsamındaki haller hariç olmak üzere suç unsuru taşıyan hususların tespiti halinde ise, raporun bir örneğinin de ilgili Cumhuriyet Savcılığı'na gönderileceği, 7. maddesinde ise, Bakanlığın bu denetimi gerekli hallerde ve zamanlarda topluca iller itibarıyla yaptırabileceği belirtildikten sonra denetleme ve inceleme konuları 9. maddede sayılmıştır. Bu konular şunlardır;

- a) Ruhsat işlemleri,
- b) Sınavlara ilişkin işlemler,
- c) Disiplin cezalarına ilişkin işlemler,
- d) Birlik ve odaların gelirlerine ilişkin işlemler,
- e) Birlik ve odaların harcama ve giderlerine ilişkin işlemler,

f) Tutulması gereken defter ve belgelere ilişkin işlemler,

g) Oda ve birlik organlarının kanun ve yönetmeliklerde belirtilen hükümlere uyup uymadıkları,

h) Oda ve birlik organlarının yukarıda bentlerde sayılan hususların dışında kalan diğer işlemlerdir.

Hem mahalli idareler mevzuatında hem de diğer meslek kuruluşları ile ilgili mevzuatta, merkezi otoritenin yerinden yönetim kuruluşlarını teftiş etmesinin yetki şekil ve esaslarına ilişkin hükümler mevcuttur. Bakanlıklar bu yetkilerini kendi bünyelerindeki teftiş ve denetleme kurulları aracılığıyla yapmaktadırlar. Ancak, mahalli idareler (il özel idaresi, belediye ve köyler) ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının genel idari yapımız içindeki konumları ve işlevleri birbirlerinden farklı olması nedeniyle bunlar üzerinde yapılan denetimin niteliği de farklı olmalıdır. Örneğin, mahalli idarelerin organlarını oluşturan kişilerin kamu görevlileri olmaları nedeniyle disiplin ve ceza hukuku yönünden diğer kamu görevlisi olmayan meslek mensuplarına nazaran daha çok güvenceye sahip olduğu tartışmasızdır. Dolayısıyla meslek kuruluşları mensuplarının ve işlevleri üzerinde merkezi idare ile denetim yapılırken bakanlığın herhangi bir birimi denetliyor gibi hareket edilmemesi gereklidir. Kaldı ki meslek kuruluşları özerk olması gereken ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır.²²

4. SONUÇ

Ülkemizde bulunan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının her birinin, üstlendikleri kamu hizmetinin niteliği, merkezi otoritenin faaliyet alanları ile olan ilgisi ve meslek mensuplarını yerine getirdikleri görevlerinin farklı özellikler taşıması nedeniyle, sadece bir meslek kuruluşuna ait mevzuattan hareketle, tüm meslek kuruluşlarına yönelik sonuçlar ortaya çıkarmak bazı sakıncalar getirebilir.

21 Dnş. 8. Dairesinin E:1997/1117, K:1997/4215 sayılı kararı.

22 Doç. Dr. Atilla ÖZER, a.g.e., Ankara, 1994, s. 76.

Bununla beraber, diğer meslek kuruluşları mevzuatından farklı olarak, Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar'ın, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimin vesayet denetimi olduğuna ilişkin saptamasından sonraki, ülkemizin yakın tarihinde meydana gelen ekonomik, siyasi ve toplumsal olaylar neticesinde kabul edilen 1982 Anayasasının lafzı ve ruhuna uygun biçimde çıkarılan 3568 sayılı yasa ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgili yapmış olduğumuz bu çalışmadan; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının anayasal açıdan değerlendirilmesine esas alınabilecek sonuçlar çıkarmak mümkündür.

Maliye Bakanlığı'nın, bir kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan TÜRMOB üzerinde, genelde vesayet denetimi ilkelerine uygun biçimde denetim yetkisine sahip olduğu, ancak, gerek meslek mensuplarına gerekse oda organlarıyla birliğin işlemlerine ilişkin bazı denetim şekillerinin vesayet denetimi sınırlarını aştığı, hatta hiyerarşik denetim tanımlamasına uygun düşen yasal yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, bu düzenlemelerin anayasal dayanağı olan "idari ve mali denetim" kavramının, vesayet denetimi kavramından daha geniş nitelikte olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Kaldı ki, idari vesayet denetimi, hiyerarşik denetimle birlikte "idari denetimin" bir parçası olduğuna göre, sözcük anlamı itibarı ile de, aynı sonuca ulaşılmaktadır. Yüksek yargı organlarının bu konuya ilişkin saptamalarına kısaca değinmek yerinde olacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin anılan E:1984/12, K:1985/6 sayılı kararında yer alan, "idari ve mali denetim" kavramı hakkındaki görüşlerin dayanağı Doktrinal temellerin incelenmesinden; kararın çoğunluk tarafını oluşturan ve idari mali denetimi, idari vesayet biçimi olarak nitelendiren üyelerin, 1982 Anayasası'ndan önce oluşturulmuş görüş ve tanımlamalardan hareket ederek, pozitif hukuk kurallarını esas aldığı, muhalefette kalan ve bu kavramın, idari ve

sayet denetiminden daha esnek ve dar kapsamlı olduğunu belirten diğer üyelerin ise, pozitif hukuk kurallarından çok, olması gereken doğal hukuk kurallarını²³ dayanak aldıkları izlenimi edinilmiştir. Bu iki görüşten muhalif görüşün dayandığı, olması gereken hukuk ilkelerine tamamı ile katılmakta, varılan sonuç bakımından farklı düşünmekteyiz.

Anayasa yargısının görevi, yasaların Anayasa'ya uygunluğu ile sınırlı olduğundan, Anayasa'da yer alan pozitif hukuk kurallarına yönelik saptamalarda, Anayasa'nın lafzına ve ruhuna uygun hareket etmek durumundadır. Aksi halde yasa metinlerinin anlamlarından başka biçimlerde yorumlanması, aslında yasa olmayanı yasaya yakıştırmak ve yorum yoluyla amacını değiştirmek ya da yasa koyucunun yerini almak olur. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın Geçici 15. maddesi kapsamındaki yasalarla ilgili iptal davalarında ve başka birçok davada bu ilkeye uymuştur.²⁴ Kanımızca, Anayasa Mahkemesi, anılan davada da aynı ilkeyi gözönünde tutmuştur.

Danıştay 8. Dairesi ise, E:1997/1117, K:1997/4215 sayılı kararında, bağlılık ilişkisinden bahsederek idari ve mali denetim kavramını, idari vesayet kavramından daha geniş kapsamlı görmüştür.

Düşüncemize göre, 1980 öncesi dönemdeki meslek kuruluşlarının bazı faaliyetlerine duyulan tepkinin sonucu olarak, bu kuruluşların merkezi otorite karşısında faaliyetlerini kısıtlamaya ve zayıflatmaya yönelik eğilimi bulunan 1982 Anayasası'nda²⁵ yer alan bu terim, idari vesayet denetiminin yoğunlaştırılmış bir şekli olarak tanımlanabilir.

Yeni bir bin yıla, bir Avrupa ülkesi olarak girme beklentisi ve umudu içinde olduğumuz bu dönemde, devletin en yetkili makamlarının bile sözettiği, çağdaş demokrasi hedeflerine ulaşılması için, idari yapımızda

23 Prof. Dr. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Hukukun Temel Kavramları, Sevinç Matb., s. 5.

24 Anayasa Mahkemesinin 3 Mayıs 1999 gün ve E:1999/19 K:1999/12 sayılı kararı, 17.07.1999 gün ve 23758 sayılı Resmi Gazete.

25 Ayrıntılı bilgi için bkz. Prof. Dr. Bakır ÇAĞLAR, Anayasa Bilimi, Bir Çalışma Taslağı.

görülen anti-demokratik uygulamaların giderilmesi kapsamında, kamu kurumu niteliği yanı sıra sivil toplum örgütleri olan meslek kuruluş-

larının, özerkliğinin sağlanmasına yönelik Anayasal çerçevede yeni düzenlemelere ihtiyaç olduğu kanısındayız.

KAYNAKLAR

- Abadan, Yavuz, **Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri**, Ankara, 1952.
- Arslan, Süleyman, **1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Ankara.
- Çağlar, Bakır, **Anayasa Bilimi, Bir Çalışma Taslağı**, İstanbul, 1989.
- Coşkun, Sabri, **İdari Vesayet**, Ankara, 1976.
- Eroğlu, Hamza, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1976.
- Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1989.
- Gözübüyük, A. Şeref, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Ankara, 1983.
- Onar, S. Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul.
- Özbudun, Ergün, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 1986.
- Soysal, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, 1986.
- Tortop, Nuri, **Kamu Personel Yönetimi**, Ankara, 1987.
- Üskül, M. Zafer, **Kamu Yönetimi Açısından Türkiye’de Ticaret ve Sanayi Odaları**, Eskişehir, 1975.
- Vakur, Versan, **Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat**, İstanbul, 1984.